

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 6, 2026

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:14 p.m. [ET] to study Bill S-214, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets).

**Senator Peter M. Boehm** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** My name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario and the chair of the Committee on Foreign Affairs and International Trade.

I now wish to invite the committee members to introduce themselves.

[*English*]

**Senator Woo:** Yuen Pau Woo, British Columbia.

**Senator MacDonald:** Michael MacDonald, Cape Breton, Nova Scotia.

**Senator Al Zaibak:** Mohammad Al Zaibak, Ontario.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

**Senator Ravalia:** Mohamed Ravalia, Newfoundland and Labrador.

**Senator Harder:** Peter Harder, Ontario.

**Senator Wilson:** Duncan Wilson, British Columbia.

**Senator Adler:** Charles Adler, Manitoba.

**Senator Coyle:** Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia. Welcome.

**Senator Dasko:** Donna Dasko, Ontario.

**The Chair:** Thank you and welcome, senators. I would like to welcome everyone who may be watching us across the country on Senate ParlVU.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 6 mai 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 14 (HE) pour l'étude du projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger).

**Le sénateur Peter M. Boehm** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Je m'appelle Peter Boehm, sénateur de l'Ontario et président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

J'inviterais maintenant les membres du comité à se présenter.

[*Traduction*]

**Le sénateur Woo :** Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur MacDonald :** Michael MacDonald, du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Al Zaibak :** Mohammad Al Zaibak, de l'Ontario.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Ravalia :** Mohamed Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Harder :** Peter Harder, de l'Ontario.

**Le sénateur Wilson :** Duncan Wilson, de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Adler :** Charles Adler, du Manitoba.

**La sénatrice Coyle :** Mary Coyle, d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse. Bienvenue.

**La sénatrice Dasko :** Donna Dasko, de l'Ontario.

**Le président :** Merci et bienvenue, honorables sénateurs. Je souhaite la bienvenue à toutes les personnes qui nous regardent d'un bout à l'autre du pays sur ParlVU du Sénat.

I would also like to take this opportunity to introduce Valérie Chevrier-Marineau. She is one of the new analysts who will be working with this committee alongside Brian Hermon.

Colleagues, we are meeting today to continue our examination of Bill S-214, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets).

Today, we have the pleasure of welcoming to the committee, as an individual, Fen Hampson, Chancellor's Professor, Carleton University, and President, World Refugee and Migration Council.

From the Ukrainian Canadian Congress, we welcome Danylo Korbabicz, Chief Executive Officer and Executive Director; and Orest Zakydalsky, Senior Policy Advisor.

Welcome to all of you, and thank you for taking the time to be with us today.

Before we hear your opening statements and proceed to questions and answers, I would ask everyone present to please mute notifications on your devices and also kindly observe the instructions that are on the card in front of you regarding use of the microphone and the earpiece so that we can protect our technical staff and interpreters.

We are now ready to hear your opening remarks. As per usual, they will be followed by questions from senators and your answers.

Professor Hampson, you have the floor, followed by Mr. Korbabicz.

**Fen Hampson, Chancellor's Professor, Carleton University, and President, World Refugee and Migration Council, as an individual:** Thank you, Mr. Chair.

Bill S-214 closes a serious gap in Canada's sanctions regime, enabling the lawful forfeiture or direct exercise of custodial control by the Government of Canada of another state's assets under exceptional circumstances, as laid out in the Special Economic Measures Act, or SEMA.

The bill does not undermine state sovereignty. It reflects the modern understanding that sovereignty entails enforceable obligations and cannot shield against grave breaches of international law.

If you go back to the Peace of Westphalia — conventionally regarded as the origin of modern, non-interference-based sovereignty — European princes in the Holy Roman Empire were nonetheless bound by limited obligations to respect the rights of religious minorities. Territorial authority was never entirely unconstrained. In the centuries that followed,

J'aimerais également profiter de l'occasion pour vous présenter Mme Valérie Chevrier-Marineau. Elle est l'une des nouvelles analystes qui travailleront avec le comité aux côtés de Brian Hermon.

Chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour continuer notre examen du projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger).

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir, à titre personnel, M. Fen Hampson, professeur chancelier à l'Université Carleton et président du Conseil mondial pour les réfugiés et la migration.

Du Congrès des Ukrainiens canadiens, nous accueillons Danylo Korbabicz, président-directeur général et administrateur exécutif, et Orest Zakydalsky, conseiller politique principal.

Bienvenue à tous, et merci d'avoir pris le temps d'être avec nous aujourd'hui.

Avant d'entendre vos déclarations et de passer aux questions-réponses, j'aimerais demander à toutes les personnes présentes de bien vouloir mettre en sourdine les notifications sur leurs appareils et de bien vouloir respecter les directives inscrites sur la carte devant vous concernant l'utilisation du microphone et des écouteurs afin que nous puissions protéger notre personnel technique et nos interprètes.

Nous sommes maintenant prêts pour vos remarques préliminaires. Comme d'habitude, une période de questions des sénateurs suivra.

Monsieur Hampson, vous avez la parole, suivi de M. Korbabicz.

**Fen Hampson, professeur chancelier à l'Université Carleton et président du Conseil mondial pour les réfugiés et la migration, à titre personnel :** Merci, monsieur le président.

Le projet de loi S-214 comble un vide important dans le régime de sanctions du Canada, permettant la confiscation légale ou l'exercice direct du contrôle par le gouvernement du Canada des biens d'un autre État dans des circonstances exceptionnelles, comme le prévoit la Loi sur les mesures économiques spéciales.

Le projet de loi ne porte pas atteinte à la souveraineté des États. Il reflète la compréhension moderne selon laquelle la souveraineté suppose des obligations exécutoires et ne peut pas être protégée contre de graves violations du droit international.

Si on remonte au traité de paix de Westphalie — considéré par convention comme l'origine de la souveraineté moderne non fondée sur la non-ingérence —, les princes européens du Saint-Empire romain étaient liés par des obligations limitées de respecter les droits des minorités religieuses. L'autorité territoriale n'a jamais été illimitée. Au cours des siècles qui ont

understandings of sovereignty shifted from a predominantly non-interference norm to a conception today that links sovereign authority to responsibilities toward populations under a state's jurisdiction.

That is reflected in the prohibitions against the use of force in the UN Charter; the responsibility to protect principle, which was endorsed unanimously by the UN General Assembly in 2005; and contemporary law of state responsibility, together with the postwar human rights regime.

Finally, I would draw your attention to the law of state immunity itself. Historically, foreign states enjoyed absolute immunity from legal action in other countries' courts, with no exceptions. Over the 20th century, as states became active commercial players, the law has shifted to a more restrictive approach: States retain immunity for sovereign acts but lose it for commercial or private law conduct.

Bill S-214 operationalizes the international law doctrine of countermeasures in response — in this case that we may talk about — to Russia's aggression against Ukraine. I will not dwell on that, as it has already been discussed by other individuals who have appeared before this committee.

Beyond the legal argument, however, lies a compelling public interest argument. The issue is whether Canadian taxpayers should continue to bear the costs of Russia's war or whether Russia's own assets should fund Ukraine's efforts and recovery.

As you all know, Canada has already committed billions in loans, grants and military assistance to Ukraine. Meanwhile, hundreds of billions in Russian sovereign assets remain frozen in various G7 jurisdictions.

Canada's allies are moving ahead on controlling and repurposing Russian state assets. And Canada, I would argue, risks becoming an outlier if it fails to modernize its own legislative tool kit. The United States, as you may know, passed dedicated legislation — the Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act, or the REPO Act — that allows Russian sovereign assets held under U.S. jurisdiction to be seized and redirected to the Ukraine Support Fund, and U.S. lawmakers have gone further by proposing follow-up measures that would provide for the regular transfer of those resources to Ukraine.

The European Union and key European states are progressively hardening their own approach, from temporary

suivi, la compréhension de la souveraineté est passée d'une norme de non-ingérence prédominante à une conception qui lie aujourd'hui l'autorité souveraine aux responsabilités à l'égard des populations relevant d'un État.

Cela se reflète dans les interdictions du recours à la force dans la Charte des Nations unies, le principe de la responsabilité de protéger, approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies en 2005, et le droit contemporain de la responsabilité de l'État, ainsi que le régime des droits de la personne de l'après-guerre.

Enfin, j'attire votre attention sur le droit de l'immunité des États. Par le passé, les États étrangers jouissaient d'une immunité absolue contre les poursuites judiciaires intentées devant les tribunaux d'autres pays, sans exception. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, à mesure que les États sont devenus des acteurs commerciaux actifs, ce domaine du droit est passé à une approche plus restrictive : les États conservent l'immunité pour les actes souverains, mais la perdent pour les actes qui relèvent du droit commercial ou privé.

Le projet de loi S-214 opérationnalise la doctrine du droit international des contre-mesures en réponse — dans ce cas-ci, nous pourrions en parler — à l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Je ne m'étendrai pas sur le sujet, car d'autres personnes qui ont comparu devant le comité en ont déjà parlé.

Au-delà de l'argument juridique, cependant, il y a un argument d'intérêt public convaincant. La question est de savoir si les contribuables canadiens devraient continuer à assumer les coûts de la guerre de la Russie ou si les propres actifs de la Russie devraient financer les efforts et le rétablissement de l'Ukraine.

Comme vous le savez tous, le Canada a déjà engagé des milliards de dollars en prêts, en subventions et en aide militaire à l'Ukraine. Pendant ce temps, des centaines de milliards de dollars d'actifs souverains russes demeurent gelés dans divers pays du G7.

Les alliés du Canada prennent des mesures pour contrôler et réaffecter les biens de l'État russe. À mon avis, le Canada risque de devenir un cas particulier s'il ne modernise pas sa propre trousse d'outils législatifs. Comme vous le savez peut-être, les États-Unis ont adopté une loi spéciale — la Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act, ou REPO Act — qui permet de saisir et de rediriger les actifs souverains russes détenus sous compétence américaine vers un fonds de soutien à l'Ukraine. Qui plus est, les législateurs américains sont allés plus loin en proposant des mesures de suivi qui prévoiraient le transfert régulier de ces ressources à l'Ukraine.

L'Union européenne et les principaux États européens renforcent progressivement leur propre approche au moyen de

freezes to indefinite immobilization and the use of interest revenues to explicit legal preparations to draw on frozen principal to cover reparations if Russia does not pay.

An international compensation fund for Ukraine is being developed under the auspices of the Council of Europe, with the Register of Damage for Ukraine already operational, and the new International Claims Commission and compensation fund are in the process of being established. As this architecture is completed, there will be scope for Canada to channel forfeited or controlled Russian assets into that mechanism, subject to the final design of the fund and Canada's own international commitments.

By providing cabinet with a clear executive pathway for the forfeiture of certain Russian state-owned assets, Bill S-214 would allow Canada to act under its own laws rather than relying solely on what might be protracted litigation.

It is important to reduce the risk that those assets become tied up in legal proceedings and leave Canadian taxpayers to shoulder an increasingly large burden of the costs that we but also the people of Ukraine are experiencing.

Thank you.

**The Chair:** Thank you, Professor Hampson.

I would like to acknowledge that Senator Marty Deacon of Ontario has joined the meeting.

We will now go to Mr. Korbabicz.

**Danylo Korbabicz, Chief Executive Officer and Executive Director, Ukrainian Canadian Congress:** Distinguished chair and members of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, thank you for the invitation to appear before you today.

The Ukrainian Canadian Congress, or UCC, is the voice of Canada's Ukrainian community. Together with its member organizations, the UCC has been leading, coordinating and representing the interests of the 1.4 million-strong Ukrainian community in Canada since 1940 and has been instrumental in shaping Canada's social, economic and political landscape.

We are here to discuss Bill S-214, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets). We are deeply grateful to Senator Donna Dasko for introducing this important legislation and to this body for their thoughtful and important debate on it.

mesures allant des gels temporaires à l'immobilisation indéfinie, en passant par l'utilisation des produits d'intérêt et des préparatifs juridiques explicites pour puiser dans le capital gelé afin de couvrir les réparations dans l'éventualité où la Russie ne les paierait pas.

Un fonds international d'indemnisation pour l'Ukraine est en cours d'élaboration sous les auspices du Conseil de l'Europe, alors que le registre des dommages infligés à l'Ukraine est déjà opérationnel. Quant à la nouvelle Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et le nouveau fonds d'indemnisation, ils sont en cours d'établissement. Au fur et à mesure que cette architecture sera achevée, le Canada aura la possibilité d'acheminer les actifs russes confisqués ou contrôlés vers ce mécanisme, sous réserve de la conception finale du fonds et du respect des engagements internationaux du Canada.

En fournissant au Cabinet une voie exécutive claire concernant la confiscation de certains biens appartenant à l'État russe, le projet de loi S-214 permettrait au Canada d'agir selon ses propres lois plutôt que de s'appuyer uniquement sur ce qui pourrait être un litige interminable.

Il est important de réduire le risque que ces actifs soient bloqués dans des procédures judiciaires et que les contribuables canadiens assument un fardeau de plus en plus lourd par rapport aux coûts qu'ils — mais aussi le peuple ukrainien — subissent.

Merci.

**Le président :** Merci, monsieur Hampson.

Je tiens à souligner que la sénatrice Marty Deacon, de l'Ontario, s'est jointe à la réunion.

Nous passons maintenant à M. Korbabicz.

**Danylo Korbabicz, président-directeur général et administrateur exécutif, Congrès des Ukrainiens canadiens :** Distingué président et membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui.

Le Congrès des Ukrainiens canadiens est la voix de la communauté ukrainienne du Canada. Depuis 1940, et de concert avec ses organisations membres, il dirige, coordonne et représente les intérêts de la communauté ukrainienne du Canada, qui compte 1,4 million de personnes. Il joue en outre un rôle déterminant dans le façonnement du paysage social, économique et politique du Canada.

Nous sommes ici pour discuter du projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger). Nous sommes profondément reconnaissants à la sénatrice Donna Dasko d'avoir présenté cet important projet de loi et au Sénat d'avoir tenu un débat réfléchi et important à son égard.

The UCC stresses that the adoption of this bill — which would vest within the government the power to seize assets of states that perpetrate breaches of international peace and violate human rights — is an important and, indeed, essential step in holding those states to account for their heinous crimes.

The example of the Russian Federation is instructive. For 1,532 days, Russia has tried to annihilate the Ukrainian state and destroy the Ukrainian people, their identity, their language and their culture. Both the House of Commons and the Senate have recognized that Russia is committing genocide against Ukraine.

Hours ago, Russia bombed a kindergarten in Sumy. Overnight, Russia murdered 26 civilians and injured over 100 more, bombing residential areas of Ukrainian cities.

Senators, this horror is an everyday reality for every Ukrainian. Russia has abducted thousands of Ukrainian children. Russia has destroyed hundreds of Ukrainian cities and towns. Russia is committing systematic rape, torture and murder.

These are not random crimes. They are deliberate and systematic. They are Russian policy. These crimes are the means by which Russia seeks to destroy the Ukrainian people. This cruelty is not incidental. The cruelty is, in fact, the point.

We have seen the indictment of Putin by the International Criminal Court for the abduction of Ukraine's children. Ukrainian investigators have identified over 230,000 war crimes committed by the Russian Federation since February 2022.

Putin and the cabal of war criminals who run Russia remain at large, but what we can do right now is take their money because they keep a lot of it in Western financial institutions. It is estimated that approximately \$300 billion in Russian assets — much of which are Russian state assets — are currently frozen.

The vast majority of these assets are held in jurisdictions other than Canada. The RCMP has reported just under \$200 million in Russian assets immobilized in Canada. There are likely to be more assets that need identifying.

Why, then, do we believe that the powers that would be granted to the government by Bill S-214 are so important? Because Canada can set a precedent. Canada can lead the way and show other like-minded allies the path forward.

Le Congrès des Ukrainiens canadiens insiste sur le fait que l'adoption de ce projet de loi — qui conférerait au gouvernement le pouvoir de saisir les biens des États qui violent la paix internationale et les droits de la personne — est une étape importante et, en fait, essentielle pour tenir ces États responsables de leurs crimes odieux.

L'exemple de la Fédération de Russie est instructif. Depuis 1 532 jours, la Russie tente d'anéantir l'État ukrainien et de détruire le peuple ukrainien, son identité, sa langue et sa culture. La Chambre des communes et le Sénat ont reconnu que la Russie commet un génocide contre l'Ukraine.

Il y a quelques heures, la Russie a bombardé une maternelle à Soumy. Pendant la nuit, elle a tué 26 civils et en a blessé plus de 100 autres en bombardant des zones résidentielles de villes ukrainiennes.

Honorables sénateurs, cette horreur est une réalité que vivent chaque jour tous les Ukrainiens. La Russie a enlevé des milliers d'enfants ukrainiens. La Russie a détruit des centaines de villes et de villages ukrainiens. La Russie commet systématiquement des viols, des tortures et des meurtres.

Ce ne sont pas des crimes aléatoires. Ils sont délibérés et systématiques. Ils constituent un élément de la politique russe. Ces crimes sont le moyen par lequel la Russie cherche à détruire le peuple ukrainien. Cette cruauté n'est pas accessoire. Elle est, en fait, l'objectif.

La Cour pénale internationale a mis Poutine en accusation pour l'enlèvement d'enfants ukrainiens. Les enquêteurs ukrainiens ont relevé plus de 230 000 crimes de guerre commis par la Fédération de Russie depuis février 2022.

Poutine et le groupe de criminels de guerre qui dirigent la Russie sont toujours en liberté, mais ce que nous pouvons faire en ce moment, c'est prendre leur argent, qu'ils gardent en grande partie dans des institutions financières occidentales. On estime qu'environ 300 milliards de dollars d'actifs russes — dont une grande partie est composée d'actifs de l'État russe — sont actuellement gelés.

La grande majorité de ces actifs sont détenus dans des pays autres que le Canada. La GRC a signalé un peu moins de 200 millions de dollars d'actifs russes immobilisés au Canada. Il y aura probablement plus d'actifs à identifier.

Alors, pourquoi croyons-nous que les pouvoirs qui seraient conférés au gouvernement par le projet de loi S-214 sont si importants? Parce que le Canada peut créer un précédent. Le Canada peut montrer à d'autres alliés aux vues similaires la voie à suivre.

The European Union recently agreed to provide Ukraine with a €90-billion loan — backed by frozen assets — that will be critical for Ukraine's war effort and to allow the Ukrainian government to ensure the functioning of the state itself.

The provision of this loan was held hostage for months by former Hungarian Prime Minister Orbán and released only upon his defeat in a general election.

The assistance to Ukraine's war effort provided by Western countries ought not be subject to the vagaries of day-to-day politics. The fight is too important and not only for Ukraine.

The recent budget implementation act has a provision that allows the Governor-in-Council to require financial institutions to report to the Minister of Finance any holdings owned by a sanctioned individual, entity or foreign state and on any profits realized from that holding — profits which can be seized by the minister. We ask the Minister of Finance to do so. This provision will greatly assist in identifying Russian assets held in Canada.

When coupled with Bill S-214, this creates a significant opportunity for the government to provide Canadian leadership on a global stage on this critical issue. In so doing, the government would have the strong support of the Canadian people. Recent polling from Abacus Data shows that 70% of Canadians support seizing frozen Russian assets in Canada and using them to fund Ukraine's defence and reconstruction. The UCC calls on this committee to do so as well.

Thank you very much.

**The Chair:** Thank you, Mr. Korbabicz, for your commentary.

[*Translation*]

Honourable senators, I wish to remind you that you will each have a maximum of three minutes for the first round. This includes questions and answers. Therefore, to members and witnesses, please be concise. We can always go to a second round if we have time.

[*English*]

**Senator Harder:** Thank you to our witnesses. My question is for Professor Hampson.

The academic and former diplomat Edward Fishman has written a rather interesting book called *Chokepoints*, where he reviews what he calls economic warfare conducted by the West, principally led by the United States, with respect to Russia, China and Iran.

L'Union européenne a récemment accepté de fournir à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros — adossé à des actifs gelés — qui sera essentiel à l'effort de guerre de l'Ukraine et qui permettra au gouvernement ukrainien d'assurer le fonctionnement de l'État lui-même.

L'attribution de ce prêt a été bloquée pendant des mois par l'ancien premier ministre hongrois Orbán et n'a été débloquée qu'après sa défaite lors d'une élection générale.

L'aide à l'effort de guerre de l'Ukraine fournie par les pays occidentaux ne devrait pas être soumise aux aléas de la politique quotidienne. La lutte est trop importante — et pas seulement pour l'Ukraine.

La récente loi d'exécution du budget contient une disposition qui permet au gouverneur en conseil d'exiger que les institutions financières signalent au ministre des Finances tout actif détenu par une personne, une entité ou un État étranger sanctionné et tout profit réalisé grâce à cette détention — des profits qui peuvent être saisis par le ministre. Nous demandons au ministre des Finances d'appliquer cette disposition, qui aidera grandement à identifier les actifs russes détenus au Canada.

Combinée au projet de loi S-214, cette mesure offre au gouvernement une excellente occasion de faire preuve de leadership sur la scène internationale dans ce dossier crucial. Ce faisant, le gouvernement recevrait l'appui ferme de la population canadienne. Un récent sondage d'Abacus Data montre que 70 % des Canadiens soutiennent la saisie des actifs russes gelés au Canada et à leur utilisation pour financer la défense et la reconstruction de l'Ukraine. Le Congrès des Ukrainiens canadiens demande au comité de faire de même.

Merci beaucoup.

**Le président :** Merci, monsieur Korbabicz, de votre commentaire.

[*Français*]

Chers collègues, j'aimerais rappeler aux membres qu'ils disposent d'un maximum de trois minutes chacun pour la première ronde, incluant questions et réponses. Je demande donc aux sénateurs et aux témoins d'être concis. Nous pourrions toujours tenir une deuxième ronde si le temps le permet.

[*Traduction*]

**Le sénateur Harder :** Je tiens d'abord à remercier tous nos invités pour leur présence parmi nous aujourd'hui. Ma première question s'adresse à M. Hampson.

Edward Fishman, universitaire et ancien diplomate, a écrit un ouvrage plutôt intéressant intitulé *Chokepoints*, dans lequel il passe en revue ce qu'il qualifie de « guerre économique » menée par l'Occident, sous l'impulsion principale des États-Unis, à l'encontre de la Russie, de la Chine et de l'Iran.

While he was intimately involved and certainly supports these measures, he raised the prospect of how economic warfare has had unintended consequences in terms of strengthening the capacity of the belligerents that we're targeting to get around the sanctions with very creative responses of their own, including with banking and other economic forces.

Could you comment on the unintended consequences that we are working and living through and how and to what extent this bill will either accelerate or blunt some of those?

**Mr. Hampson:** There is a whole range of potential unintended consequences, one of which is that authoritarian regimes that are concerned about, shall we say, the health of their assets in foreign jurisdictions will probably and, in fact, have moved their assets to more friendly jurisdictions. That is unquestionably a consequence of even the existing sanctions regime and freezing of assets.

Second, I think we have to be aware that there may well be retaliation against Canadian investments in Russia.

We may also come under pressure from other jurisdictions that hold Canadian bonds, which might well themselves — as has already been the case for some European countries — come under pressure from foreign bondholders, with the threat that they will dump those bonds. That will obviously have monetary policy consequences.

A third potential consequence is what might be called an investment chilling effect. If you pass such legislation, holders of foreign sovereign investment funds who want to invest in Canada might say that this is not a particularly friendly jurisdiction.

Those are risks, but I think they are manageable risks under the current legislation. The current legislation — I'm talking about SEMA here, not the amendments — does not give an unrestricted hunting licence to the executive authority. There are many guardrails in that legislation. This is a hammer that will not be going looking for nails.

**The Chair:** Thank you very much. I'm sorry; we are over time on that segment.

**Senator MacDonald:** We have heard a lot about Russian assets. Could you define them a little better for me? It is a very broad term. How would Russian assets be defined around the world, and what form would they come in?

Bien qu'il ait été étroitement impliqué dans ces mesures et qu'il les soutienne sans aucun doute, M. Fishman a évoqué la possibilité que la guerre économique ait eu des conséquences imprévues, en renforçant la capacité des belligérants que nous visons à contourner les sanctions grâce à des ripostes très ingénieuses de leur part, notamment en s'appuyant sur le secteur bancaire et sur d'autres secteurs économiques.

Monsieur Hampson, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez des conséquences imprévues auxquelles nous sommes confrontés actuellement, et dans quelle mesure l'adoption de ce projet de loi risque-t-elle soit de les accentuer, soit de les atténuer?

**M. Hampson :** Il existe toute une série de conséquences imprévues potentielles, dont l'une est que les régimes autoritaires, soucieux, disons, de la sécurité des biens qu'ils détiennent dans des juridictions étrangères, auront probablement déjà transféré ces biens vers des juridictions plus favorables. Il s'agit là incontestablement d'une conséquence du régime de sanctions actuel et du gel des avoirs.

Ensuite, nous devons être conscients que le régime russe pourrait être tenté d'exercer certaines mesures de rétorsion à l'encontre des investissements canadiens en Russie.

Nous pourrions également subir des pressions de la part d'autres pays détenant des obligations canadiennes, qui pourraient eux-mêmes — comme cela a déjà été le cas pour certains pays européens — subir des pressions de la part de détenteurs étrangers de ces obligations, sous la menace qu'ils se débarrassent de ces titres. Ce type de pressions risque évidemment d'influencer la politique monétaire.

Une troisième conséquence potentielle est ce que l'on pourrait appeler un effet dissuasif sur les investissements. Avec l'adoption de ce genre de projet de loi, les détenteurs de fonds souverains étrangers souhaitant investir au Canada pourraient considérer que ce pays n'est pas un environnement particulièrement accueillant.

Bref, je vous ai présenté différents risques, mais je pense qu'il s'agit de risques qui demeurent gérables dans le cadre de la législation actuelle. La législation actuelle — je parle ici de la Loi sur les mesures économiques spéciales, pas des amendements —, ne confère pas un pouvoir illimité à l'exécutif, et comporte de nombreux garde-fous.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Hampson. Je suis désolé, mais nous avons dépassé le temps imparti pour cette partie de la séance.

**Le sénateur MacDonald :** Depuis le début du conflit en Ukraine, il est souvent question des fameux actifs russes. Comme le terme « actif » est particulièrement vague, pourriez-vous nous fournir une définition plus précise? Comment définit-

**Orest Zakydalsky, Senior Policy Advisor, Ukrainian Canadian Congress:** There are several definitions of assets. One is state assets. Others are frozen assets of individuals and entities that are abroad.

When we talk about state assets, they are usually either bonds or money held by the Russian central bank that are in other jurisdictions. Private assets would be property owned by Russian oligarchs or Russian state officials or things like yachts, land property, money in accounts, planes, mansions, et cetera.

**Mr. Hampson:** There are assets that are held by the Bank of Russia, but there are also various state-owned companies which, to all intents and purposes, are organs of the Russian state, so that also falls under that umbrella.

In the case of Canada, the big money is \$22 billion roughly, which is about 11% of the Russian holdings with Euroclear that are in cash deposits and bonds with Canadian financial institutions. It could be our chartered banks. It could also be the Bank of Canada.

They are on deposit, which is to say the title is with Euroclear and its depositors. That's a fairly substantial sum of money. I believe if you look at Euroclear's public accounts, which are available online, there are still pretty substantial Canadian holdings there.

**Senator Woo:** Russia's illegal aggression against Ukraine is egregious and indefensible, and the application of this law to Russia as the first test case, if you will, is powerful from a legal, moral and public interest perspective. But this is not the only gross violation of international law that is taking place in the world right now. Do you have any confidence this law can and will be applied to other examples of gross violations of international law that are taking place right now?

Maybe Dr. Hampson could respond, followed by our Ukrainian colleagues.

**Mr. Hampson:** That depends on the government in power.

**Senator Woo:** What if we don't apply the same standard to blatant violations of international law that are taking place right now? What does that do for our credibility?

on les actifs russes à l'échelle mondiale, et sous quelle forme se présentent-ils?

**Orest Zakydalsky, conseiller politique principal, Congrès des Ukrainiens canadiens :** Il existe plusieurs définitions du terme « actifs ». L'une d'elles désigne les biens de l'État. D'autres désignent les avoirs gelés de personnes physiques et morales situés à l'étranger.

Lorsqu'on parle d'actifs publics, il s'agit généralement soit d'obligations, soit de fonds détenus par la Banque centrale russe dans d'autres juridictions. Les actifs privés, quant à eux, désignent les biens immobiliers appartenant à des oligarques russes ou à des représentants de l'État russe, ainsi que des éléments tels que des yachts, des terrains, des fonds en compte, des avions, des manoirs, et ainsi de suite.

**M. Hampson :** Certains actifs sont détenus par la Banque de Russie, mais il existe également diverses entreprises publiques qui, dans les faits, constituent des organes de l'État russe, et qui relèvent donc également de cette catégorie.

Dans le cas du Canada, le montant en jeu s'élève à environ 22 milliards de dollars, soit environ 11 % des avoirs russes détenus auprès d'Euroclear sous forme de dépôts en espèces et d'obligations auprès d'institutions financières canadiennes. Il pourrait s'agir de nos banques à charte, mais également de la Banque du Canada.

Ces titres sont déposés, c'est-à-dire que leur propriété est détenue par Euroclear et ses déposants. Je pense que si vous consultez les comptes publics d'Euroclear, disponibles en ligne, vous constaterez qu'il y a encore là une somme rondelette d'avoirs canadiens.

**Le sénateur Woo :** De toute évidence, l'agression illégale de la Russie contre l'Ukraine est flagrante et indéfendable. De fait, l'application potentielle de la Loi sur les mesures économiques spéciales contre la Russie, en tant que premier cas d'espèce, si l'on peut dire, revêt une grande importance sur le plan juridique, moral, et d'intérêt public. Néanmoins, l'agression russe ne constitue pas le seul cas de violation flagrante du droit international. Pensez-vous que cette loi puisse être appliquée à d'autres cas actuels de violations flagrantes du droit international?

J'invite M. Hampson à prendre la parole, puis nous allons également entendre l'avis de nos collègues ukrainiens.

**M. Hampson :** Eh bien, je dirais que cela dépend du gouvernement en place.

**Le sénateur Woo :** Et si nous refusons d'appliquer les mêmes critères aux autres cas de violation flagrante du droit international qui se produisent en ce moment même? Quelles seraient les conséquences potentielles en ce qui concerne la crédibilité du Canada sur la scène internationale?

**Mr. Hampson:** Well, that is a policy issue. The issue, as I understand it, when it comes to this bill is to give the government tools.

I agree with you, senator, that there are other egregious cases. In fact, when the World Refugee and Migration Council proposed this idea to go after foreign assets, we were not looking at Russia. We were looking at Venezuela and Maduro's holdings of real estate and government holdings in Canada and to repurpose those assets to help forcibly displaced persons in Colombia. That is another example, potentially.

But as I said in my remarks, yes, you need the hammer, but the nails that you look for is a policy question and, ultimately, it's one for the Government of Canada and the policy-makers and the advocates who believe that action should be taken in those cases.

**Senator Woo:** Will our Ukrainian colleagues support, say, Palestinians and others who would advocate for the same to be applied to Israel in solidarity with another group that is being severely oppressed currently?

**Mr. Korbabicz:** I would echo the professor's point, and I would only say that our desire is that these tools be used judiciously. I would also say to the previous senator's question that I wouldn't be so convinced that in terms of unintended consequences, the alternatives to investment in Western states are particularly attractive. I suspect they might face bigger challenges than in Western institutions.

**Senator Al Zaibak:** Thank you to our witnesses for being here today.

Professor Hampson, you have provided a very compelling opening statement. Thank you so much for that.

You referred to other countries moving forward with applying the same kind of mechanism. Are you aware of other countries that have adopted the kinds of measures being proposed in Bill S-214, and do you have any other examples from other jurisdictions where courts have successfully authorized the seizure and repurposing of foreign state assets despite claims of sovereign immunity?

**Mr. Hampson:** I would make two comments. I'll try to be brief.

The first is that the REPO Act of the United States — which has a fancy name that I can never remember, and it's the Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act — is pretty similar. It has not been used as yet. There is

**M. Hampson :** Eh bien, il s'agit d'enjeux d'ordre politique. Si j'ai bien compris, l'objectif de ce projet de loi est de conférer différents moyens d'action au gouvernement.

Je suis d'accord avec vous, sénateur, il existe d'autres cas flagrants. En réalité, lorsque le Conseil mondial pour les réfugiés et la migration a proposé cette idée de saisir des avoirs à l'étranger, nous ne visons pas la Russie. Nous visons le régime vénézuélien et les biens immobiliers ainsi que les biens immobiliers détenus par l'ex-président Maduro au Canada, dans le but de réaffecter ces actifs pour venir en aide aux personnes déplacées de force en Colombie. Voilà donc un autre exemple du type d'actions que nous pouvons mener par rapport à la disposition des biens d'un État étranger.

Comme je l'ai illustré avec une image forte lors de ma présentation, nous devons utiliser un marteau, mais le choix des clous à enfoncer relève d'une question d'ordre politique. Au bout du compte, c'est le gouvernement du Canada et les décideurs politiques qui doivent trancher.

**Le sénateur Woo :** Nos collègues ukrainiens soutiendront-ils, par exemple, les Palestiniens et d'autres qui plaideraient pour que la même chose s'applique à Israël, par solidarité avec un autre groupe qui subit actuellement une oppression sévère?

**M. Korbabicz :** Je rejoins le point de vue de M. Hampson, et j'ajouterais simplement que nous souhaitons que ces outils soient utilisés à bon escient. En réponse à la question du sénateur précédent, je dirais également que je ne suis pas tout à fait convaincu que, sur le plan des conséquences imprévues, les alternatives aux investissements dans les États occidentaux soient particulièrement attrayantes. En réalité, je crains qu'elles ne se heurtent à des difficultés plus importantes que celles que nous constatons au sein des institutions occidentales.

**Le sénateur Al Zaibak :** Je tiens tout d'abord à remercier nos invités d'être parmi nous aujourd'hui.

Monsieur Hampson, votre introduction était vraiment captivante, et je vous en remercie vivement.

Vous avez mentionné que d'autres pays s'appêtent à mettre en œuvre ce type de mécanisme. Connaissez-vous d'autres pays qui ont adopté des mesures similaires à celles proposées dans le projet de loi S-214, et disposez-vous d'autres exemples provenant d'autres juridictions où les tribunaux ont autorisé avec succès la saisie et la réaffectation d'avoirs d'États étrangers malgré l'invocation de l'immunité des États souverains?

**M. Hampson :** J'aimerais faire deux remarques à ce sujet, et je vais essayer d'être bref.

Tout d'abord, la loi REPO des États-Unis — dont le nom a rallongé m'échappe toujours, mais qui signifie « Loi sur la relance de la prospérité économique et des opportunités pour les Ukrainiens » — est assez similaire au projet de loi S-214.

legislation that members of Congress have brought forward, but that ultimately is a decision of the executive.

I would say that Iraq provides a powerful precedent for using frozen or controlled state assets to compensate victims of aggression. After the 1990 invasion of Kuwait, the United Nations Security Council created the United Nations Compensation Commission that was financed by a percentage of Iraq's oil revenues, which ultimately paid out about \$52.4 billion in reparations to the victims over three decades.

After the 2003 invasion, the United States vested \$1.7 billion in frozen Iraqi government assets and, together with other coalition members, channelled Iraqi oil revenues into a development fund to finance Iraq's budget and reconstruction efforts. What's interesting there is even after formal sovereignty was restored to Iraq, as some of you may know, Iraqi oil revenues remained deposited — and continue to remain deposited to this day — with the Federal Reserve Bank of New York. Every dollar earned from oil that passes out of Iraq that's produced there passes through American hands before it goes back to Baghdad. There's been no formal seizure, but I would argue custodial control is being exercised by the United States over Iraq's oil revenues.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Ravalia:** Thank you very much to our witnesses. Professor Hampson, are you concerned that this bill affords executive overreach, due process gaps and international law risks? The context that I'm thinking about is Euroclear has approved a €90-billion loan, not a €90-billion forfeiture. These are our closest allies. Is there any risk in us seeking forfeiture versus taking an alternative approach?

**Mr. Hampson:** By the way, we are contributors too. We are providing a major loan ourselves. I think it's, what, \$5 billion as part of the G7 \$50-billion loan to Ukraine.

The Europeans are clearly moving in the direction of seizure in the event that reparations are not paid by Russia. The loan and the collateral that sit in Euroclear are tied to reparations. It's not outright forfeiture. The legislation that is being proposed here would give the Canadian government the \$22 billion — and that's somewhat complicated — or the \$200 million, and we would essentially be applying that under similar conditions.

Néanmoins, je dois préciser que la loi REPO n'a pas encore été mise en œuvre. Plusieurs projets de loi ont été présentés par des membres du Congrès, mais la décision finale revient à l'exécutif.

Je dirais que le cas de l'Irak constitue un précédent de poids en matière d'utilisation des avoirs publics gelés ou placés sous contrôle pour indemniser les victimes d'un régime dictatorial. Après l'invasion du Koweït en 1990, le Conseil de sécurité des Nations unies a mis sur pied la Commission d'indemnisation des Nations unies. Cette commission a été financée par un pourcentage des recettes pétrolières de l'Irak, ce qui lui finalement permit de verser quelque 52,4 milliards de dollars de réparations aux victimes sur une période de 30 ans.

Dans la foulée de l'invasion de l'Irak en 2003, les États-Unis ont pris possession de quelque 1,7 milliard de dollars d'avoirs gelés du gouvernement irakien. Puis, en collaboration avec d'autres membres de la coalition internationale, les Américains ont affecté les recettes pétrolières irakiennes à un fonds de développement destiné à financer le budget du nouveau gouvernement irakien, ainsi que les efforts de reconstruction du pays. Ce qui est intéressant à noter, c'est que même après le rétablissement officiel de la souveraineté de l'Irak, comme certains d'entre vous le savent peut-être, les recettes pétrolières irakiennes sont restées déposées auprès de la Banque fédérale de réserve de New York. Ainsi, chaque dollar tiré des ressources pétrolières en Irak transite aux États-Unis avant de retourner à Bagdad. Il n'y a donc pas eu de confiscation officiellement, mais je dirais que les États-Unis continuent dans les faits d'assurer la surveillance des recettes pétrolières de l'Irak.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Ravalia :** Je tiens d'abord à remercier tous nos invités pour leur contribution aujourd'hui. Monsieur Hampson, craignez-vous que ce projet de loi n'ouvre la voie à des abus de pouvoir de l'exécutif, à des lacunes en matière de respect des procédures régulières et à des risques sur le plan du droit international? Le contexte auquel je fais référence est le suivant : Euroclear a approuvé un prêt de 90 milliards d'euros, mais n'a pris aucune mesure de confiscation. Il s'agit de nos plus proches alliés. Y a-t-il un risque à opter pour des mesures de confiscation plutôt que pour une autre approche?

**M. Hampson :** Au fait, je tiens à rappeler le fait que nous sommes nous aussi des contributeurs. Nous accordons nous-mêmes un prêt important. Je crois que cela représente environ 5 milliards de dollars, dans le cadre du prêt de 50 milliards de dollars accordé par les membres du G7 à l'Ukraine.

Les Européens envisagent clairement de prendre des mesures de confiscation au cas où la Russie refuse de s'acquitter des réparations demandées. De fait, le prêt et les garanties déposés auprès d'Euroclear sont liés aux réparations demandées. Il ne s'agit pas d'une confiscation pure et simple. Le projet de loi S-214 permettrait au gouvernement canadien de disposer de 22 milliards de dollars, ce qui est quelque peu compliqué, ou de

As I said earlier, there are lots of safeguards in the legislation itself under SEMA, and ideally we would do it under UN authorization. But if UN authorization is not available because the Security Council is deadlocked, then you do it with your coalition partners.

There isn't any suggestion in this case, and I would submit that would be the case in other potential cases going forward because it would have to be any kind of forfeiture or exercise of custodial control, right? For the two examples I gave earlier, you don't have to confiscate in order to repurpose. You can do it with custodial authority, but in order to have that custodial authority, you still need Bill S-214 because the executive otherwise will not be able to exercise that custodial authority.

So there is a spectrum here. Obviously, forfeiture is the most extreme case.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Coyle:** Thank you to our witnesses. This is really helpful to us at this juncture as we're studying this bill. Of course, when you're later in the questioning, many of my colleagues have asked my earlier questions.

Dr. Hampson, I'm going to ask you about all of the readiness elements. You're saying we need the authority in Bill S-214 that closes the gap on the missing pieces and gives the hammers and whatever we need for our executive to exercise authority. You've mentioned the infrastructure: the preparation of the international compensation fund and the International Claims Commission. Those are pieces of the puzzle. Is there more to it that needs to be in place that Canada needs to participate in within the whole ecosystem, if you like, of elements that need to be in place to act quickly and to move money in the direction it needs to go in order for Ukraine to rebuild?

**Mr. Hampson:** The short answer — and I'll try to be short — is that if you don't have this important piece of legislation, you will not be able to go after state-owned assets. That's not just the Bank of Russia but also potentially other state-owned companies that have squirrelled away or have holdings in Canada, and they could be physical assets too. I gather there is some debate over that airplane that sits at the end of Pearson Airport, whether it's a state-owned or privately held aircraft. I think we would all like to see it go. The short answer is that this is an important tool, and if we're going to follow with our allies, the Europeans in

200 millions de dollars, et nous appliquerions essentiellement ces fonds dans des conditions similaires.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le projet de loi S-214, lequel s'inscrit dans le cadre de la Loi sur les mesures économiques spéciales, prévoit de nombreuses garanties, et l'idéal serait d'agir sous l'égide de l'ONU. Par contre, si l'ONU ne donne pas son autorisation en raison d'une impasse au Conseil de sécurité, nous devons alors agir avec nos partenaires au sein de la coalition.

Il n'y a aucune suggestion en ce sens dans cette affaire, et je dirais qu'il en serait de même dans d'autres cas potentiels à l'avenir, car il faudrait qu'il s'agisse d'une forme quelconque de confiscation ou d'exercice d'un pouvoir de garde, n'est-ce pas? Pour les deux exemples que j'ai cités tout à l'heure, il n'est pas nécessaire de procéder à des mesures de confiscation pour réaffecter ces biens. On peut le faire en exerçant un pouvoir de garde, mais pour disposer de ce pouvoir, il faut tout de même le projet de loi S-214, car sinon, l'exécutif ne pourra pas exercer ce pouvoir de surveillance.

Bref, il existe donc tout un éventail de possibilités. De toute évidence, la confiscation des biens demeure une solution radicale de dernier recours.

**Le président :** Je vous remercie.

**La sénatrice Coyle :** Je souhaite d'abord remercier tous nos invités, car leurs témoignages s'avèrent fort utiles à ce stade de l'examen du projet de loi S-214. Bien entendu, comme j'interviens vers la fin de la séance, bon nombre de mes collègues ont déjà posé les questions que j'avais moi-même prévues.

Monsieur Hampson, j'aimerais vous interroger sur certains éléments du projet de loi S-214. Vous affirmez que nous avons besoin des pouvoirs prévus dans ce projet de loi pour combler les lacunes et doter notre direction des outils nécessaires à l'exercice de son autorité. Vous avez évoqué la mise en place du Fonds de compensation et de la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine. Ce sont là deux très grosses pièces du casse-tête, si l'on peut dire. À votre avis, y a-t-il d'autres éléments qui doivent être mis en place dans le but d'acheminer rapidement les fonds nécessaires à la reconstruction de l'Ukraine? Et de quelle manière le Canada peut-il participer à l'effort de reconstruction?

**M. Hampson :** Pour faire court, si ce projet de loi essentiel n'est pas adopté, le Canada ne pourra pas être en mesure de saisir les biens d'un État étranger. Cela ne concerne pas seulement la Banque de Russie, mais aussi, potentiellement, d'autres entreprises publiques qui ont mis des fonds de côté au Canada, voire des biens matériels. Je crois comprendre qu'il y a un débat concernant un mystérieux avion cloué au sol à l'aéroport Pearson, pour savoir s'il s'agit d'un appareil appartenant à l'État russe, ou à un simple particulier. Je pense que nous aimerions tous en savoir plus à ce sujet. Bref, le projet

particular, who in the worst-case scenario — and we're talking about the worst-case scenario. If Russia pays reparations, then it's no problem, right, because the loans are tied to those reparations. One can consider an unintended consequence of regime change in Russia, where you have a democratic leader who says, "We're going to pay up here for our sins." Germany did that after the Second World War to a degree. Then you don't have to exercise it. But this is the worst-case scenario. Why should the Canadian taxpayer be stuck with the bill, right? If you really want to get political about it: Why should they be stuck with the bill if there is money sitting to be used for that purpose?

**The Chair:** Thank you very much. I would like to acknowledge that Senator Hébert of Quebec has joined us.

**Senator Dasko:** Thank you, witnesses. With the Russian state assets frozen in many countries in the world and now after four years of freezing, it would seem highly unlikely that anybody would want to be returning these assets to Russia in any foreseeable scenario except in a scenario of paying back the damage that has been done.

Professor Hampson, I wonder if you could comment on that. Some people have been saying it's not if we seize or confiscate the assets but a matter of when. Would you characterize the current situation that way? That would be my first question.

My second question to you is: In your opening comments, you suggested that perhaps the current situation we have is much more open to litigation, and with Bill S-214, we would provide clarity for Canada and, therefore, we may not be subject to as much litigation going forward. I picked that up as a possible implication of what you said earlier.

First of all, the question is: It seems unlikely we are going to give all that money back to Russia. Would you agree with that?

**Mr. Hampson:** Well, if the day comes, senator, when there is a peace agreement, there would certainly be pressure to lift sanctions. As soon as you lift sanctions, the money goes back.

There is also, I would submit, the related question about Ukraine's needs now. There is a lot of damage now. There is reconstruction that needs to take place now, and you have a fairly substantial chunk of money that can be used for that purpose, not to mention to allow Ukraine — which is under, I would say, fairly dire economic circumstances itself — to buy military equipment and other things that it needs to fight against

de loi S-214 constitue un outil important pour mieux soutenir nos alliés, les Européens en particulier. Si la Russie accepte de payer des réparations, alors il n'y aura pas de problème, car les prêts sont liés à ces réparations. On peut également envisager une conséquence imprévue d'un changement de régime en Russie, par exemple l'arrivée d'un dirigeant démocrate prêt à payer pour les péchés commis par son pays. L'Allemagne l'a fait dans une certaine mesure après la Seconde Guerre mondiale. Dans ce cas, nul besoin de recourir à des mesures radicales. Par ailleurs, nous allons devoir bientôt réfléchir à une question purement politique : pourquoi les contribuables canadiens devraient-ils être obligés de payer pour la reconstruction de l'Ukraine?

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Hampson. Je tiens par ailleurs à signaler que la sénatrice Hébert, du Québec, vient de se joindre à nous.

**La sénatrice Dasko :** Je souhaite d'abord remercier tous nos invités d'aujourd'hui. De nombreux biens appartenant à l'État russe sont gelés à travers le monde depuis maintenant quatre années. Ainsi, il me semble hautement improbable que des pays souhaitent restituer ces avoirs à la Russie, sauf dans le cadre de mesures de réparation pour les dommages causés en Ukraine.

Monsieur Hampson, pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet? Certains experts affirment que la question n'est pas de savoir si des pays vont saisir ou confisquer ces biens, mais bien à quel moment. Diriez-vous que la situation actuelle se présente ainsi? Voilà ma première question.

Ma deuxième question est la suivante : lors de votre présentation d'ouverture, vous avez laissé entendre que la situation actuelle se prête à des litiges, mais que l'adoption du projet de loi S-214 nous permettrait d'éviter une partie de ce type de litiges à l'avenir. En gros, c'est ce que j'ai retenu de vos propos précédents.

Tout d'abord, la question est la suivante : il semble peu probable que le gouvernement canadien décide de rendre tous ces fonds et ces biens à la Russie. Êtes-vous d'accord avec ce constat?

**M. Hampson :** Eh bien, sénatrice, si un jour un accord de paix venait à être conclu, des pressions s'exerceraient certainement pour que les sanctions contre la Russie soient levées. Dès la levée des sanctions, le gouvernement russe pourrait alors récupérer ses biens.

Il y a aussi, je dirais, la question connexe des besoins actuels de l'Ukraine. Comme vous vous en doutez, les dommages sont considérables, et nous devons penser à la reconstruction du pays. L'Ukraine se trouve actuellement dans une situation économique désastreuse, et c'est pourquoi nous devons débloquer des fonds substantiels pour lui permettre de continuer de se procurer du matériel militaire et tout ce dont elle a besoin pour lutter contre

Russia. This instrument gives you the flexibility to do that when it comes to state assets.

In the case of individual assets, yes, as we know, litigation is taking place, and that is part of due process. It's not tidy and it's not quick, but that's what distinguishes a democracy from an autocratic regime, and it's why the legislation is structured the way it is.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Welcome to the witnesses. Thank you for your insightful contributions.

My question is for Mr. Hampson and it has to do with the use of powers. It follows up on Senator Ravalia's question.

In our most recent committee meetings, some witnesses shared their concerns about abuse of power, particularly by the executive branch. They talked about the importance of parliamentary oversight. I am thinking of Mr. Lim and Ms. Braw. Ms. Braw said that there could be an abuse of power if a future government decided to make use of this legislation.

I would like to know whether you share the opinion of those two witnesses. Mr. Lim proposed more direct parliamentary oversight and Ms. Braw suggested closer scrutiny of this power.

[*English*]

**Mr. Hampson:** First, let me say that is a risk. It's always a risk when you confer executive power. It's a risk, as we've seen in debates about the exercise of the Emergencies Act, but I would submit this does not go nearly as far as the authority that is granted under that particular legislation to the executive.

First, there has to be a major breach of international law by another state, including — and it's very specific about it — territorial aggression. You can't just sort of willy-nilly turn to this instrument to start confiscating the assets of another country.

I'm also struck by the fact that were this legislation to pass, it would have all-party support, and I think that sets an important precedent in terms of parliamentary practice that even in the event of aggression, you would look for all-party support to exercise the authority under this legislation.

**Senator Adler:** Before being appointed to this chamber, I was in the rhetoric business for my entire adult life. My question is for our Ukrainian-Canadian guests.

l'agresseur russe. Ainsi, l'objectif du projet de loi S-214 est de conférer au gouvernement canadien les moyens nécessaires pour disposer des biens de l'État russe qui se trouvent déjà au Canada.

Dans le cas des actifs individuels, oui, comme nous le savons, des litiges sont en cours, et cela fait partie de l'application régulière de la loi. Le processus n'est ni simple ni rapide, mais c'est ce qui distingue un pays démocratique d'un régime autoritaire, et c'est pourquoi le projet de loi S-214 a été conçu de cette manière.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Bienvenue à nos témoins. Merci de vos contributions très éclairantes.

Ma question s'adresse à M. Hampson et concerne l'utilisation des pouvoirs. Elle fait suite à la question de notre collègue, le sénateur Ravalia.

Lors des dernières séances, des témoins nous ont fait part de leur inquiétude au sujet de l'abus de pouvoir, notamment exécutif. Ils ont fait valoir le fait qu'un contrôle parlementaire serait régulé. Je pense à M. Lim et à Mme Braw. Cette dernière a indiqué qu'il pourrait y avoir abus de pouvoir si un futur gouvernement décidait d'utiliser cette loi.

J'aimerais savoir si vous êtes du même avis que nos deux témoins. M. Lim a proposé un contrôle parlementaire plus direct et Mme Braw une supervision plus rigoureuse.

[*Traduction*]

**M. Hampson :** D'entrée de jeu, je dirai que c'est là un risque. Accorder des pouvoirs à l'exécutif comporte toujours son lot de risques. On l'a vu lors des débats sur l'application de la Loi sur les mesures d'urgence. Toutefois, à mon avis, ce qui est proposé ici est beaucoup moins vaste que les pouvoirs conférés à l'exécutif par cette autre loi.

Premièrement, il doit y avoir une violation grave du droit international par un autre État, y compris — et le texte est très clair à ce sujet — une agression territoriale. Il ne s'agit pas d'un instrument auquel on peut recourir à la légère pour confisquer les biens d'un autre pays.

Un autre point qui me paraît intéressant, c'est qu'advenant l'adoption du projet de loi, l'appui de tous les partis serait nécessaire. Je pense que cela établit un précédent important en matière de pratique parlementaire : ainsi, même en cas d'agression, il faudrait l'appui de tous les partis pour exercer les pouvoirs conférés par cette mesure législative.

**Le sénateur Adler :** Avant d'être nommé au Sénat, j'ai passé toute ma vie adulte dans le domaine de la rhétorique. Ma question s'adresse à nos invités ukraino-canadiens.

We're talking specifically about Canada here, but we could talk about the message to the world. Do you think that the rhetoric matters? Do you think that the rhetoric has been dampened by the overuse of words that are, at the moment, words that don't have much impact on average human beings? It's words like "war," "conflict" and even the word "genocide," which is now repeated by so many faces in so many places that it, tragically, does not have the impact it once did.

I wonder if one needs to be more specific about the rhetoric and the visuals behind the rhetoric. We hear about kidnappings. That's a serious word. We don't see pictures or videos, not of the children and not of the parents. There are murders outside of bombings where we don't see the victims, whether it's the corpses or the families. "Rape" is a serious word, but once again, we don't see what needs to be attached to make those words stick to have an impact.

The Russian war against Ukraine is not just a war, and it's not just a conflict. It's all of these other things. I'm wondering if it's anything that you think about when it comes to the question of how much impact the Ukrainian community is having on the world.

**Mr. Korbabic:** Thank you for your comments, senator. I appreciate them.

The Ukrainian community and the general public become desensitized to these things. We saw the international community move quite quickly when the horrors of Bucha were exposed, and now it's an everyday drum. I suspect that until the conflict is over and until people see the scale with their own eyes, as many international leaders did when they went there, it's hard to motivate people and keep it top of mind.

It's a bit shocking for me when you mention to policy-makers that, in fact, there are mobile crematoriums, and it brings images of the Holocaust forth, but there is very little reaction. That's a shame.

So I would agree with your comments. It's discouraging, but we do important work in reminding people, even with rhetoric, that it's important to not lose sight of the heinous crimes that are taking place every day.

**Senator Adler:** Do you think the world is seeing the crematoriums and, once again, not to rehash the visuals of all these important words, but the actual visuals? Once again, it's kidnappings. A kidnapping when you don't see a picture of the kid isn't the same when it comes to conveying the message and trying to impact minds.

Nous parlons ici du Canada en particulier, mais l'enjeu touche également le message envoyé au monde entier. Selon vous, les mots comptent-ils encore? Leur impact sur les gens ordinaires s'est-il affaibli à force d'être trop utilisés? Des termes comme « guerre », « conflit » ou même « génocide » sont aujourd'hui répétés tellement de fois, par tant de personnes et dans tant de contextes, qu'ils perdent, malheureusement, de leur portée.

Je me demande s'il ne faudrait pas être plus précis dans le choix des mots et dans les images qui les accompagnent. On évoque des enlèvements — terme lourd de sens —, sans montrer de photos ou de vidéos ni des enfants ni de leurs parents. On parle de meurtres non liés aux bombardements, sans montrer les victimes, qu'il s'agisse des personnes tuées ou de leurs proches. Le mot « viol » est un autre terme lourd de sens, mais là encore, on ne voit aucun élément concret qui puisse marquer les esprits.

La guerre que mène la Russie contre l'Ukraine ne se résume pas à un simple conflit. Elle englobe toutes ces réalités. Je me demande dans quelle mesure cette réflexion entre en ligne de compte lorsque vous évaluez l'impact que la communauté ukrainienne exerce à l'échelle mondiale.

**M. Korbabic :** Je vous remercie de vos observations, sénateur. Je les trouve fort intéressantes.

La communauté ukrainienne et le grand public deviennent désensibilisés à ces choses. Certes, la communauté internationale a agi plutôt rapidement lorsque les horreurs de Boutcha ont été révélées, mais aujourd'hui, cette violence est devenue un bruit de fond quotidien. J'ai l'impression que, tant que le conflit ne sera pas terminé et que les gens n'auront pas vu de leurs propres yeux l'ampleur de la situation — comme l'ont fait de nombreux dirigeants internationaux en se rendant sur place —, il sera difficile de mobiliser l'attention et de maintenir cet enjeu au premier plan.

Je trouve assez déconcertant le peu de réactions de la part des décideurs lorsqu'on leur mentionne l'existence de crematoriums mobiles, ce qui renvoie inévitablement aux images de l'Holocauste. C'est vraiment regrettable.

Je suis donc d'accord avec vous. C'est décourageant, mais nous faisons un travail important en rappelant aux gens, même par les mots, qu'il est essentiel de ne pas perdre de vue les crimes odieux qui se produisent chaque jour.

**Le sénateur Adler :** Pensez-vous que le monde voit réellement les crematoriums, ou rencontre-t-on le même problème — sans vouloir trop insister là-dessus —, c'est-à-dire l'absence d'images concrètes qui accompagnent ces mots importants? Encore une fois, on entend parler d'enlèvements. Toutefois, un enlèvement sans image de l'enfant ne produit pas le même effet, car le message que l'on tente de faire passer devient alors moins percutant.

**Mr. Korbabicz:** It is a product of the current media cycle and the way that those images get transferred. It's very difficult to get on the agenda after many years.

**The Chair:** Thank you.

**Mr. Korbabicz:** Thank you.

**Senator M. Deacon:** Thank you to my colleague Senator Adler. My question was similar to his, but now I'm going to take it to sanctions.

Thank you, of course, for being here.

For our colleagues at the Ukrainian Canadian Congress, as you know, Canada has heavily sanctioned Russia since the outset of this war of aggression, but there are those who think it might be all bark and no bite in terms of the impact. If we are looking at these sanctions and repossessions, at a time where you say Ukraine needs it and they are desperate, will this have an impact with Ukraine on the ground?

**Mr. Korbabicz:** To echo Professor Hampson's comments, yes, it will have an impact. Some of you brought up the plane. I spoke to the Minister of Justice the other day, and he updated us on what is going on with the plane. There are 50 shell companies involved with the plane and numerous appeals.

You need resources in order to target these sophisticated schemes. This is just another tool in the bucket that the government can use to pursue some of these assets.

**Senator M. Deacon:** Thank you.

**The Chair:** Mr. Korbabicz, the Ukrainian Canadian Congress is well known, and you have been before this committee and other committees, but you also have links to similar associations and organizations outside the country. How much does this issue of frozen assets and repurposing figure into your discussions with related groups?

**Mr. Korbabicz:** I don't want to draw comparisons, but our sister organizations around the world have varying degrees of sophistication, resources and ability to influence government policy. Our cousins in the States have a bit of a different battle than we do here, and we, of course, are very grateful for the environment we find ourselves in.

**Mr. Zakydalsky:** This is an issue that Ukrainian communities across the world are currently seized with. The debate came to the forefront in Europe over this €90-billion loan and the fact that the European leaders agreed to give it and then it was stalled

**M. Korbabicz :** Cela tient au cycle médiatique actuel et à la manière dont ces images circulent. Lorsqu'une situation ne se résorbe pas après plusieurs années, il devient très difficile de la maintenir à l'ordre du jour.

**Le président :** Merci.

**M. Korbabicz :** Merci.

**La sénatrice M. Deacon :** Je remercie mon collègue, le sénateur Adler. Ma question était semblable à la sienne, mais je vais plutôt m'attarder sur les sanctions.

Bien entendu, je tiens d'abord à vous remercier d'être des nôtres.

Ma question s'adresse à nos collègues du Congrès des Ukrainiens canadiens. Comme vous le savez, le Canada a imposé de lourdes sanctions à la Russie depuis le début de cette guerre d'agression, mais certains estiment qu'elles manquent de mordant. Si nous examinons ces sanctions et ces mesures de confiscation — dans un contexte où, comme vous le dites, l'Ukraine en a désespérément besoin —, auront-elles une incidence réelle sur le terrain?

**M. Korbabicz :** Pour faire écho aux propos de M. Hampson, oui, cela aura une incidence. Certains d'entre vous ont mentionné l'avion. J'ai parlé au ministre de la Justice l'autre jour, et il nous a fait le point sur ce dossier. Une cinquantaine de sociétés-écrans sont impliquées, et de nombreux recours sont en cours.

Pour s'attaquer à ce type de stratagèmes complexes, il faut des ressources. Ces mesures viennent simplement s'ajouter à l'arsenal dont dispose le gouvernement pour cibler certains de ces biens.

**La sénatrice M. Deacon :** Je vous remercie.

**Le président :** Monsieur Korbabicz, le Congrès des Ukrainiens canadiens est bien connu, et vous avez déjà témoigné devant notre comité, ainsi que devant d'autres, mais vous entretenez également des liens avec des associations et des organisations similaires à l'extérieur du pays. Dans quelle mesure la question des avoirs gelés et de leur réaffectation fait-elle partie de vos discussions avec ces groupes?

**M. Korbabicz :** Sans vouloir faire de comparaisons, je dirai que nos organisations sœurs un peu partout dans le monde ont divers degrés de compétences, de ressources et d'influence sur les politiques gouvernementales. Nos homologues aux États-Unis mènent un combat un peu différent du nôtre, et nous sommes, bien sûr, très reconnaissants du contexte dans lequel nous évoluons.

**M. Zakydalsky :** C'est une question dont les communautés ukrainiennes du monde entier sont actuellement saisies. Le débat entourant le prêt de 90 milliards d'euros a retenu l'attention en Europe, car son octroi a été retardé pendant plusieurs mois pour

for months for other political reasons. That issue itself made it more urgent to actually seize the asset so that single governments that are part of our allied support for Ukraine cannot unilaterally stop a policy that is supported by everyone else.

Our Ukrainian communities in Europe are certainly part of efforts convincing governments to move quickly there. For the U.S., we don't need to talk much about the Trump administration here. I know that everyone here knows the impact of that, and that is something our colleagues in the States have to deal with more directly than we do. The short answer to your question is for all Ukrainian communities around the world, this is a pressure point that they are trying to impress upon their governments.

**The Chair:** Thank you, Mr. Zakydalsky.

**Senator MacDonald:** Did we make any distinction between state-owned assets and privately owned assets, or should we make any distinction? If it is a private investor from Russia or somewhere else — let's assume there are good people everywhere — should they be treated the same way as state actors and state assets?

**Mr. Korbabicz:** It depends on whether those assets were stolen from the Russian people and then employed through an oligarchic scheme. We distinguish between individuals or oligarchs who have profited from Russian state corruption.

**Senator MacDonald:** Is there a way to determine that?

**Mr. Zakydalsky:** Our foreign affairs minister sanctions individuals based on their connection with the Russian government and actions that they take in support of it. There is no blanket ban or blanket seizure of Russian private assets. There is only freezing of assets that are connected to someone or a company that is engaged in support of the Russian government and Russia's war.

There is a distinction as well between private assets and state assets in our law. In the Budget Implementation Act, 2022, No. 1, the Canadian government has the power to seize privately held assets. For example, a Russian oligarch who has assets in Canada can be subject to seizure, and this bill would simply extend that authority to sovereign state assets as well.

**Senator Al Zaibak:** Professor Hampson, in your assessment, could Bill S-214, if enacted, be applied in Canada to victims of Russian aggression beyond Ukraine, whether it's states or individual victims? For example, there are cases such as Africa,

d'autres raisons politiques, même si les dirigeants européens avaient accepté de l'accorder. Cette situation a renforcé l'urgence de saisir le bien afin d'éviter qu'un pays membre de la coalition de soutien à l'Ukraine puisse unilatéralement bloquer une politique pourtant soutenue par l'ensemble des autres alliés.

En Europe, nos communautés ukrainiennes participent certainement aux efforts visant à convaincre les gouvernements d'agir rapidement. Pour ce qui est des États-Unis, l'administration Trump se passe de commentaires. Je sais que tout le monde ici est bien conscient des répercussions qui en découlent, et nos collègues américains doivent composer avec cette réalité plus directement que nous. La réponse courte à votre question, c'est que, partout dans le monde, les communautés ukrainiennes font pression sur leurs gouvernements pour faire avancer ce dossier.

**Le président :** Merci, monsieur Zakydalsky.

**Le sénateur MacDonald :** Avons-nous établi une distinction entre les biens appartenant à un État et ceux appartenant à des intérêts privés, ou devrions-nous en établir une? Lorsqu'il s'agit d'un investisseur privé de Russie ou d'ailleurs — admettons qu'il existe des gens de bonne foi dans chaque pays —, devrait-il être traité de la même manière que les entités étatiques en ce qui concerne ses biens?

**M. Korbabicz :** Tout dépend de la question de savoir si les biens ont été détournés au détriment du peuple russe, puis utilisés dans le cadre d'un stratagème oligarchique. Nous établissons donc une distinction en identifiant les personnes ou les oligarques qui ont profité de la corruption imputable à l'État russe.

**Le sénateur MacDonald :** Y a-t-il un moyen de déterminer cela?

**M. Zakydalsky :** Notre ministre des Affaires étrangères impose des sanctions à des personnes en fonction de leurs liens avec le gouvernement russe et des mesures qu'elles prennent pour le soutenir. Il n'y a ni interdiction générale ni saisie systématique des biens privés russes. On ne gèle que les avoirs liés à une personne ou à une entreprise qui appuie le gouvernement russe et la guerre qu'il mène.

Nos dispositions législatives établissent également une distinction entre les biens privés et ceux appartenant à l'État. La Loi n° 1 d'exécution du budget de 2022 permet au gouvernement canadien de saisir les biens détenus par des intérêts privés. Par exemple, un oligarque russe possédant des biens au Canada peut faire l'objet d'une saisie, et le projet de loi à l'étude étendrait simplement ce pouvoir aux biens d'un État souverain.

**Le sénateur Al Zaibak :** Monsieur Hampson, à votre avis, si le projet de loi S-214 était adopté, le Canada pourrait-il s'en servir pour aider des victimes de l'agression russe — qu'il s'agisse d'États ou de personnes — au-delà de l'Ukraine? Par

Libya and Syria, where reconstruction and accountability remain urgent but under-resourced. What would be the risks and opportunities there?

**Mr. Hampson:** Theoretically, yes, but it has nothing to do with the act itself. That would be an executive decision that, presumably, the Prime Minister and the cabinet would make in terms of how the assets are to be repurposed. That is a policy question.

In the case of individual assets, again, it is a policy question. It is one of the reasons why there is an argument to be made to create some kind of international mechanism, such as an international anti-corruption court, that could deal with these kinds of cases where different claimants could come forward to make their claims, but we are not there yet.

**Senator Coyle:** Dr. Hampson, my colleague Senator Harder asked a question about unintended consequences. We talked about the possible negative risks associated with this. What would be the unintended consequences of not doing this?

**Mr. Hampson:** That's a great question. One of the consequences could be that the war ends, and Europe has decided that there are no reparations coming from Russia, so it is going after the money. For the holdings that are in cash deposits with Canadian financial institutions under Euroclear, the Russians could decide to litigate that and say that money doesn't go back to Euroclear but rather it goes to Russia because Euroclear is under Belgian law and Belgian jurisdiction and European Union jurisdiction.

However, if those account holdings are held with Canadian financial institutions, they are subject to Canadian law.

We could find ourselves as the odd man out there, where the Europeans say they are confiscating and the money that is in Canada, such as the \$22 billion, goes back to Russia because sanctions are being lifted and the war is over. That is potentially an unintended consequence.

**The Chair:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** I'd like to quickly circle back to the issue of abuse of power. Do you have any prevention or oversight mechanisms to recommend in connection with Bill S-214? Today, the executive branch may be supportive and take appropriate action, but that could change in the future.

exemple, il y a des cas en Afrique, en Libye et en Syrie, où les besoins en reconstruction et en reddition de comptes demeurent pressants, mais sous-financés. Quels seraient les risques et les possibilités?

**M. Hampson :** En théorie, oui, mais cela ne relève pas de la loi elle-même. La décision quant à l'usage des biens réaffectés appartiendrait à l'exécutif — vraisemblablement, au premier ministre et au Cabinet. Il s'agit d'une question de politique publique.

En ce qui concerne les biens appartenant à des personnes, là encore, il s'agit d'une question de politique publique. C'est l'une des raisons pour lesquelles certains plaident en faveur de la création d'un mécanisme international, comme une cour internationale de lutte contre la corruption, qui pourrait traiter ce genre de cas et permettre à différents demandeurs de faire valoir leurs droits. Cependant, nous n'en sommes pas encore là.

**La sénatrice Coyle :** Monsieur Hampson, mon collègue, le sénateur Harder, a posé une question sur les conséquences involontaires. Nous avons parlé des risques possibles associés à cette démarche. Quelles seraient les conséquences involontaires si rien n'était fait?

**M. Hampson :** C'est une excellente question. L'une des conséquences pourrait être la fin de la guerre sans aucune réparation de la part de la Russie, ce qui amènerait l'Europe à chercher à récupérer ces fonds. Dans le cas des avoirs détenus sous forme de dépôts auprès d'institutions financières canadiennes par l'entremise d'Euroclear, la Russie pourrait décider de porter l'affaire devant les tribunaux en soutenant que ces fonds doivent lui être restitués, puisque le régime d'Euroclear relève du droit et de la compétence de la Belgique et de l'Union européenne.

Cela dit, si ces comptes sont détenus auprès des institutions financières canadiennes, ils relèvent du droit canadien.

Nous pourrions alors nous retrouver en porte-à-faux : l'Europe procéderait à la confiscation, mais les fonds situés au Canada — par exemple, les 22 milliards de dollars en question — pourraient être restitués à la Russie si les sanctions étaient levées à l'issue de la guerre. Ce serait là une conséquence involontaire possible.

**Le président :** Merci.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** J'aimerais revenir rapidement sur la question des abus de pouvoir. Avez-vous des mécanismes de prévention ou de supervision à recommander dans le cadre du projet de loi S-214? Aujourd'hui, le pouvoir exécutif peut être en faveur et agir adéquatement, mais demain, cela peut changer.

[English]

**The Chair:** Before you answer, I will ask Senator Dasko to ask her question and then both can be answered because we are running out of time.

**Senator Dasko:** My question is a reverse question of Senator Coyle's question. As an unintended positive consequence, perhaps taking this move would enhance our international reputation if we pass Bill S-214?

**Mr. Hampson:** I don't want to hog the mic here. I'm sure my colleagues on the panel have views on both the abuse of power and the international consequences. I know the question was directed to me, but I have said quite a lot.

**Mr. Korbabicz:** I would echo the professor's messaging on this. We expect the government to be judicious. We appreciate that there is all-party consent and we would expect that the implementation is, in a similar vein, taken very seriously. However, I don't think it is for us to determine what the guardrails should be regarding the concerns about abuse of power. That is for the senators and the government to figure out. We will echo the position that we think this should be used judiciously.

**Mr. Zakydalsky:** I would add one thing to that. If we look at similar legislation in Canada, like on sanctions, there have not, to my knowledge, been any examples of abuse of that power by the executive. The minister has wide breadth to sanction individuals and entities and has done so fairly, judiciously and correctly, to the extent that we have seen. There has not been a flurry of courts overturning these decisions that would lead one to think that the minister is abusing this authority.

**Mr. Hampson:** SEMA has clear thresholds in terms of how executive power is to be exercised. It involves threats to international peace and security and gross violations of human rights. This is not an unrestricted hunting licence for the executive to go confiscating assets.

**The Chair:** Thank you very much. This has been a very useful session for the committee. On behalf of the committee, I would like to thank our witnesses — Fen Hampson, Danylo Korbabicz and Orest Zakydalsky — for being with us today.

Colleagues, we are ready to move on to our next panel. For our second panel, we welcome the following witnesses:

From the Royal Canadian Mounted Police, we welcome Guy Paul Larocque, Inspector, Financial Crime.

[Traduction]

**Le président :** Avant de vous laisser répondre, je vais demander à la sénatrice Dasko de poser sa question afin que les deux réponses puissent être données ensemble, car nous manquons de temps.

**La sénatrice Dasko :** Ma question est l'inverse de celle qu'a posée la sénatrice Coyle. Comme conséquence positive imprévue, l'adoption du projet de loi S-214 améliorerait-elle notre réputation internationale?

**M. Hampson :** Je ne veux pas monopoliser la parole. Je suis sûr que mes collègues ici présents ont des opinions sur l'abus de pouvoir et les conséquences à l'échelle internationale. Je sais que la question s'adressait à moi, mais j'ai déjà beaucoup parlé.

**M. Korbabicz :** J'abonde dans le même sens que M. Hampson à ce sujet. Nous nous attendons à ce que le gouvernement fasse preuve de discernement. Nous sommes reconnaissants du consentement exprimé par tous les partis, et nous espérons que la mise en œuvre sera traitée avec le même sérieux. Cela dit, je ne pense pas qu'il nous appartienne de déterminer quels devraient être les mécanismes de protection contre d'éventuels abus de pouvoir. C'est aux sénateurs et au gouvernement d'en décider. Pour notre part, nous insistons simplement sur la nécessité d'une utilisation judicieuse.

**M. Zakydalsky :** J'aimerais ajouter une observation. Si nous examinons des lois similaires au Canada, notamment en matière de sanctions, il n'y a pas, à ma connaissance, d'exemples d'abus de ce pouvoir par l'exécutif. Le ministre dispose d'une grande latitude pour sanctionner des personnes et des entités, et ce pouvoir a été exercé de manière équitable, judicieuse et appropriée, du moins selon ce que nous avons observé. Il n'y a pas eu une vague de décisions judiciaires venant invalider ces mesures, ce qui dénote l'absence d'un usage abusif de ce pouvoir.

**M. Hampson :** La Loi sur les mesures économiques spéciales, ou LMES, prévoit des critères clairs pour encadrer l'exercice du pouvoir exécutif. Elle vise notamment les menaces à la paix et à la sécurité internationales ainsi que les violations flagrantes des droits de la personne. Il ne s'agit pas d'un permis de chasse illimité permettant à l'exécutif de confisquer des biens.

**Le président :** Merci beaucoup. Nous avons eu droit à une séance très utile. Au nom du comité, j'aimerais remercier nos témoins — Fen Hampson, Danylo Korbabicz et Orest Zakydalsky — de leur présence parmi nous aujourd'hui.

Chers collègues, nous sommes prêts à passer à notre prochain groupe de témoins. Pour la deuxième partie de la réunion, nous accueillons les témoins suivants.

De la Gendarmerie royale du Canada, nous recevons Guy Paul Larocque, inspecteur, Criminelles financières.

From Global Affairs Canada, we welcome Robert Brookfield, Director General, Sanctions Bureau; and Halleh Koleyani, Acting Executive Director, Sanctions Policy Division.

From the Department of Finance Canada, we welcome Safeena Alarakhia, Director, Financial Crimes Governance; and Matthew Shannon, Senior Economist.

Thank you for being with us today. We are ready to hear your opening remarks. Mr. Brookfield, you have the floor, followed by Mr. Larocque.

[*Translation*]

**Robert Brookfield, Director General, Sanctions Bureau, Global Affairs Canada:** Honourable senators, thank you for giving me the opportunity to speak to you today as part of your study on Senate public Bill S-214, which seeks to amend the Special Economic Measures Act, or SEMA, to facilitate the implementation of a regime for the forfeiture of foreign state assets.

I know that the committee is familiar with the provisions of SEMA relating to asset forfeiture, particularly following the 2023 review of the laws that allow Canada to impose autonomous sanctions. However, I believe that it would be useful to review some key aspects of SEMA, the changes that Bill S-214 would make to it and the measures that have been taken to date under that regime.

[*English*]

Canada's asset seizure and forfeiture authorities were established in 2022 through changes to SEMA and the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act. It allows the government to freeze and take property owned, held or controlled — directly or indirectly — by sanctioned individuals and entities. This includes both private and sovereign assets.

Specifically, the Governor-in-Council can, on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs, make an order for the seizure or restraint of that property in Canada. This initial order does not result in a change in the ownership of the property. Once seized or restrained, the Minister of Foreign Affairs can apply to the applicable provincial court for an order for the property to be forfeited to the Crown. In other words, the property then becomes the property of the Government of Canada.

If forfeited, the forfeited property or its proceeds may be used for the purposes of compensation or reconstruction.

D'Affaires mondiales Canada, nous accueillons Robert Brookfield, directeur général, Direction générale des sanctions, et Halleh Koleyani, directrice exécutive par intérim, Direction des politiques liées aux sanctions.

Du ministère des Finances Canada, nous recevons Safeena Alarakhia, directrice, Crimes financiers — Gouvernance, et Matthew Shannon, économiste principal.

Merci d'être des nôtres aujourd'hui. Nous sommes prêts à entendre vos déclarations préliminaires. Monsieur Brookfield, vous avez la parole, puis ce sera au tour de M. Larocque.

[*Français*]

**Robert Brookfield, directeur général, Direction générale des sanctions, Affaires mondiales Canada :** Honorables sénateurs et sénatrices, je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui dans le cadre de votre étude du projet de loi d'intérêt public du Sénat S-214, qui propose de modifier la Loi sur les mesures économiques spéciales (LMES) pour faciliter la mise en œuvre d'un régime de confiscation des biens d'États étrangers.

Je sais que le comité connaît bien les dispositions de la LMES portant sur la confiscation des biens, notamment à la suite de l'examen mené en 2023 sur les lois qui permettent au Canada de prendre des sanctions autonomes. Je crois cependant qu'il serait utile de passer en revue certains éléments clés de ce régime, la manière dont le projet de loi S-214 pourrait le changer et les mesures prises à ce jour au titre du régime en vigueur.

[*Traduction*]

Les pouvoirs du Canada en matière de saisie et de confiscation de biens ont été établis en 2022 par l'entremise de modifications à la Loi sur les mesures économiques spéciales et à la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus. Ces pouvoirs permettent au gouvernement de geler et de saisir des biens qui appartiennent à des personnes et à des entités sanctionnées, ou qui sont détenus ou contrôlés — directement ou indirectement — par elles. Cela comprend les biens tant privés que souverains.

Plus précisément, le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Affaires étrangères, ordonner la saisie ou le blocage de ces biens au Canada. Cette ordonnance initiale n'entraîne pas de transfert de propriété. Une fois les biens saisis ou bloqués, le ministre des Affaires étrangères peut demander à la cour provinciale compétente d'en ordonner la confiscation au profit de la Couronne. Autrement dit, les biens deviennent alors la propriété du gouvernement du Canada.

En cas de confiscation, le bien confisqué ou son produit peut être utilisé à des fins d'indemnisation ou de reconstruction.

Bill S-214 would maintain this process for private assets, but it would modify the approach for sovereign assets to skip the step of applying to court for forfeiture of assets once seized and allow the Minister of Foreign Affairs to make a recommendation to the Governor-in-Council for a decision directly to forfeit. That decision could still be challenged by way of judicial review, but it would not automatically require a court application by the government. If there were to be a judicial review, one of the issues before the court then could be whether this new process respects procedural fairness or whether state immunity prohibits that forfeiture decision.

[*Translation*]

I would also like to note, as did other witnesses who have already appeared before the committee, that the process set out in the bill for the forfeiture of foreign state assets raises important considerations at the bilateral and multilateral levels, particularly with regard to international law and reciprocity.

I will now discuss the measures that have been taken to date under the current legislation. The act requires that any sanctionable funds or assets located in Canada be disclosed to the RCMP and CSIS. According to the latest available information, they have received reports of the presence in Canada of approximately \$185 million in Russian assets, \$150,000 in Belarusian assets, \$80,000 in Iranian assets and \$1,500 in Haitian assets.

[*English*]

Much of those frozen assets are small amounts that would be challenging and expensive to pursue. For larger values, the government has acted. Since the authorities were introduced in 2022, Canada has issued two orders, both in relation to the Russian regime. The first was in December 2022 when an order was issued for the restraint of US\$26 million from Granite Capital Holdings Ltd. The company is believed to be owned, held or controlled by a sanctioned individual, Roman Abramovich. The second was in June 2023 when Canada announced the seizure of a Russian-registered cargo aircraft, an Antonov AN-124.

[*Translation*]

The Government of Canada remains committed to using confiscated Russian assets to help rebuild Ukraine. I understand that, as with any legal proceedings, especially when new procedures are involved, things are not straightforward, but the government has actively pursued its legal action. For example, on March 18, 2025, government filed a forfeiture application before the Ontario Superior Court of Justice in relation to an Antonov cargo aircraft. The case is ongoing.

Le projet de loi S-214 maintiendrait ce processus pour les biens privés, mais il modifierait celui applicable aux biens souverains de manière à supprimer l'étape consistant à demander à un tribunal une ordonnance de confiscation des biens après leur saisie. Il permettrait plutôt au ministre des Affaires étrangères de recommander au gouverneur en conseil de procéder directement à la confiscation. Cette décision pourrait tout de même être contestée par voie de contrôle judiciaire, mais elle ne nécessiterait plus automatiquement une demande judiciaire de la part du gouvernement. En cas de contrôle judiciaire, le tribunal pourrait notamment être appelé à déterminer si ce nouveau processus respecte l'équité procédurale ou si l'immunité des États interdit la décision de confiscation.

[*Français*]

Je tiens aussi à noter, à l'instar d'autres témoins qui ont déjà comparu devant le comité, que le processus prévu dans le projet de loi pour confisquer des biens d'États étrangers soulève d'importants points à considérer sur les plans bilatéraux et multilatéraux, particulièrement en ce qui concerne le droit international et la réciprocité.

Je parlerai maintenant des mesures prises à ce jour au titre de la loi en vigueur. La loi exige que la GRC et le SCRS soient avisés des fonds et des biens se trouvant au Canada qui sont visés par les sanctions. Selon les dernières informations disponibles, ils ont été avisés de la présence au pays de biens d'une valeur approximative de 185 millions de dollars de la Russie, de 150 000 \$ du régime bélarussien, de 80 000 \$ de l'Iran et de 1 500 \$ d'Haïti.

[*Traduction*]

Une grande partie de ces avoirs gelés sont de petites sommes dont le recouvrement serait difficile et coûteux. Pour les montants plus importants, le gouvernement a pris des mesures. Depuis l'introduction de ces pouvoirs en 2022, le Canada a émis deux décrets, qui concernent tous deux le régime russe. Le premier a été émis en décembre 2022, lorsqu'une ordonnance a été rendue pour le gel de 26 millions de dollars américains de la société Granite Capital Holdings Ltd. Cette dernière serait détenue, contrôlée ou gérée par une personne visée par des sanctions, Roman Abramovich. Le deuxième a été émis en juin 2023, lorsque le Canada a annoncé la saisie d'un avion-cargo immatriculé en Russie, un Antonov AN-124.

[*Français*]

Le gouvernement du Canada demeure déterminé à utiliser les biens russes confisqués pour appuyer la reconstruction de l'Ukraine. Je reconnais que, comme dans toute procédure devant les tribunaux, spécialement lorsque ces procédures sont nouvelles, les choses ne sont pas simples, mais le gouvernement a activement poursuivi ses démarches devant la justice. Par exemple, le 18 mars 2025, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a émis un avis de demande de confiscation de l'avion

The government is exploring other ways to provide direct support to Ukraine while continuing to implement the Canadian seizure and forfeiture regime.

[English]

The government also remains committed to increasing pressure on Russia. Since 2014, Canada has imposed sanctions on more than 3,400 individuals and entities that are complicit in the violation of Ukraine's sovereignty and territorial integrity and in gross and systematic human rights violations. Canada has also sanctioned more than 600 vessels involved in Russia's shadow fleet transporting sanctioned property and goods.

More broadly, the government continues to identify and implement means to improve our sanctions regime. This includes recently in Bill C-15, enacting a made-in-Canada version of the European windfall profit mechanism.

We look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Brookfield. Mr. Larocque, you have the floor.

**Guy Paul Larocque, Inspector, Financial Crime, Royal Canadian Mounted Police:** Thank you, chair and honourable senators, for the opportunity to appear before you today.

My name is Inspector Guy Paul Larocque, and I am appearing on behalf of the Royal Canadian Mounted Police. I appreciate the invitation to speak to issues related to the RCMP's role in supporting Canada's sanctions and asset seizure framework within Canada's sanctions regime, particularly as it relates to Bill S-214.

[Translation]

Financial crime continues to evolve in scale and complexity, particularly where it intersects with foreign state activity, sanctions evasion and illicit financial flows.

State-linked actors increasingly rely on sophisticated financial structures, layered ownership arrangements and opaque jurisdictions to hide, protect or move assets. These techniques not only frustrate enforcement efforts, but they also expose Canada's financial system to misuse and undermine the integrity of international sanctions regimes.

Antonov à la suite de la requête présentée par le gouvernement. La procédure suit son cours dans ce dossier.

Tout en continuant de mettre en œuvre le régime canadien de saisie et de confiscation de biens, le gouvernement cherche d'autres moyens de soutenir directement l'Ukraine.

[Traduction]

Le gouvernement reste également déterminé à intensifier la pression exercée sur la Russie. Depuis 2014, le Canada a imposé des sanctions à plus de 3 400 personnes et entités complices de la violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, ainsi que d'atteintes graves et systématiques aux droits de la personne. Le Canada a également imposé des sanctions à plus de 600 navires appartenant à la flotte fantôme russe qui transportaient des biens et des marchandises visés par des sanctions.

De manière plus générale, le gouvernement continue de rechercher des moyens d'améliorer notre régime de sanctions et de les mettre en œuvre. Il a notamment récemment adopté le projet de loi C-15, qui prévoit la mise en place d'une version canadienne du mécanisme européen applicable aux bénéficiaires exceptionnels.

Nous avons hâte de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Brookfield. Monsieur Larocque, vous avez la parole.

**Guy Paul Larocque, inspecteur, Crimes financiers, Gendarmerie royale du Canada :** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs, de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui.

Je m'appelle Guy Paul Larocque. Je suis inspecteur et je compare au nom de la Gendarmerie royale du Canada. Je vous remercie de m'avoir invité à parler des questions liées au rôle de la GRC dans l'application du cadre de sanctions et de saisie d'actifs du Canada, plus particulièrement en ce qui a trait au projet de loi S-214.

[Français]

La criminalité financière continue d'évoluer en ampleur et en complexité, en particulier lorsqu'elle recoupe les activités d'États étrangers, le contournement des sanctions et les flux financiers illicites.

Les acteurs liés à des États ont de plus en plus recours à des structures financières sophistiquées, à des régimes de propriété à paliers multiples et à des territoires opaques pour dissimuler, protéger ou déplacer des actifs. Ces techniques ne compliquent pas seulement les efforts d'application de la loi, elles exposent également le système financier canadien à des abus et fragilisent l'intégrité des régimes de sanctions internationaux.

[English]

From an RCMP perspective, sanctions-related financial crime is rarely isolated. It is often connected to broader threats such as corruption, kleptocracy, money laundering, fraud and the misuse of legitimate financial channels for illegitimate ends. Foreign state assets — particularly those held or controlled indirectly — can form part of that ecosystem, serving as instruments to preserve value, exert influence or avoid accountability. Addressing these risks requires authorities that are sufficiently flexible to respond to complex and rapidly changing threat environments.

In this context, Bill S-214 speaks to a legislative gap: the challenge of managing and ultimately disposing of assets seized under sanctions measures where traditional judicial forfeiture pathways may not apply or where assets are clearly linked to foreign state actors subject to restrictive measures.

Enhancing the legal framework around forfeiture and disposal has implications for Canada's ability to deny safe haven to assets connected to illicit or destabilizing state conduct.

[Translation]

The RCMP's role in this space is supportive and operational. We assist in the implementation of orders, the seizure or restraint of property and, where applicable, in matters related to forfeiture. This work relies heavily on financial intelligence, inter-agency cooperation and partnerships with domestic and international counterparts.

We do not act in isolation, and effective asset seizure and management depend on coordinated efforts across government, including finance, foreign affairs and asset management authorities.

From a financial crime standpoint, one of the key objectives of strengthened asset forfeiture and disposal authorities is disruption. Seizing and ultimately disposing of assets reduces the ability of sanctioned actors to leverage those resources for further wrongdoing. It imposes costs for engaging in financial crime by disrupting the most sophisticated processes used for evading enforcement action. In that sense, forfeiture is not merely punitive; it is preventative.

[Traduction]

Du point de vue de la GRC, la criminalité financière liée aux sanctions est rarement un phénomène isolé. Elle est souvent liée à des menaces plus générales comme la corruption, la cleptocratie, le blanchiment d'argent, la fraude et l'utilisation abusive de canaux financiers légitimes à des fins illégitimes. Les biens d'États étrangers — en particulier ceux détenus ou contrôlés de manière indirecte — peuvent faire partie de cet écosystème et servir d'instruments pour préserver la valeur, exercer une influence ou échapper à toute obligation de rendre des comptes. Pour faire face à ces risques, les autorités doivent faire preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter à des menaces complexes et en constante évolution.

Dans ce contexte, le projet de loi S-214 comble une lacune législative: celle liée à la gestion et, à terme, à l'aliénation des biens saisis dans le cadre de mesures de sanctions, lorsque les procédures judiciaires traditionnelles de confiscation ne s'appliquent pas ou lorsque ces biens sont clairement liés à des acteurs étatiques étrangers faisant l'objet de mesures restrictives.

Le renforcement du cadre juridique régissant la confiscation et l'aliénation des biens influe sur la capacité du Canada de refuser d'accueillir les biens liés à des activités illicites ou déstabilisatrices menées par des États.

[Français]

Le rôle de la GRC dans ce domaine est de nature opérationnelle et de soutien. Nous aidons à la mise en œuvre des ordonnances, à la saisie ou à l'immobilisation des biens et, le cas échéant, aux questions liées à la confiscation. Ce travail repose largement sur le renseignement financier, la coopération interinstitutionnelle et les partenariats avec des homologues nationaux et internationaux.

Nous n'agissons pas seuls, et l'efficacité de la saisie et de la gestion des avoirs dépend de la coordination des efforts à l'échelle du gouvernement, notamment avec les autorités responsables des finances, des affaires étrangères et de la gestion des actifs.

Du point de vue de la criminalité financière, l'un des principaux objectifs du renforcement des pouvoirs en matière de confiscation et de disposition des biens est la perturbation. La saisie et, ultimement, la disposition des actifs réduisent la capacité des acteurs sanctionnés à utiliser ces ressources pour commettre d'autres actes répréhensibles. Cela impose un coût tangible aux acteurs sanctionnés en perturbant les mécanismes sophistiqués utilisés pour contourner les mesures d'application de la loi. En ce sens, la confiscation n'est pas seulement punitive, elle est aussi préventive.

[English]

At the same time, the RCMP recognizes that expanded authorities must operate within clear legal boundaries and with appropriate safeguards. Financial crime investigations are complex, resource-intensive and frequently contested in the courts. Decisions related to seizure and forfeiture carry legal, reputational and diplomatic implications.

For law enforcement, clarity of authority and process are essential to ensure actions are defensible, proportionate and consistent with rule of law principles.

Another important consideration is transparency and confidence in the financial system. Canada's enforcement posture sends signals both domestically and internationally. Demonstrating that Canada can effectively identify, restrain and manage foreign state assets connected to sanctions violations or illicit finance reinforces the credibility of our financial controls and aligns with broader international efforts to counter kleptocracy and sanctions evasion.

[Translation]

Operationally, these cases depend on timely access to financial information, strong information-sharing mechanisms and cooperation from reporting entities and financial institutions. The RCMP's experience shows that indirect ownership and control — often exercised through proxies, shell entities or state-influenced actors — remains one of the most significant challenges in financial crime enforcement. Legal frameworks that recognize and respond to those realities enhance our ability to act effectively.

[English]

In closing, the RCMP views Bill S-214 through the lens of financial crime disruption, sanctions integrity and operational clarity. We stand ready to support the government and Parliament with the authorities provided, and we welcome questions from the committee on how these measures would intersect with law enforcement realities.

Thank you, chair. I look forward to your questions.

[Traduction]

Parallèlement, la GRC reconnaît que ces pouvoirs élargis doivent s'exercer dans le respect de limites juridiques claires et être accompagnés de garanties adéquates. Les enquêtes sur les crimes financiers sont complexes, mobilisent d'importantes ressources et font souvent l'objet de recours devant les tribunaux. Les décisions relatives à la saisie et à la confiscation de biens entraînent des conséquences d'ordre juridique, et ont des répercussions sur la réputation et les relations diplomatiques.

Pour les forces de l'ordre, la clarté des compétences et des procédures est essentielle pour garantir que les mesures prises soient justifiables, proportionnées et conformes aux principes de l'État de droit.

Un autre aspect important à prendre en compte est la transparence et la confiance dans le système financier. La position du Canada en matière d'application de la loi envoie des signaux tant au niveau national qu'international. Le fait de démontrer que le Canada est en mesure de repérer, de geler et de gérer efficacement les avoirs d'États étrangers liés à des violations des sanctions ou à des activités financières illicites renforce la crédibilité de nos contrôles financiers et s'inscrit dans le cadre des efforts internationaux plus larges visant à lutter contre la kleptocratie et le contournement des sanctions.

[Français]

Sur le plan opérationnel, ces dossiers reposent sur un accès rapide à l'information financière, sur de solides mécanismes de partage de l'information et sur la coopération des entités déclarantes et des institutions financières. L'expérience de la GRC démontre que la propriété et les contrôles indirects — souvent exercés par l'intermédiaire de mandataires, de sociétés-écrans ou d'acteurs influencés par des États — demeurent l'un des défis les plus importants en matière d'application des lois relatives à la criminalité financière. Des cadres juridiques qui reconnaissent ces réalités et y répondent renforcent notre capacité d'agir efficacement.

[Traduction]

En conclusion, la GRC examine le projet de loi S-214 sous l'angle de la lutte contre la criminalité financière, de l'intégrité des sanctions et de la clarté opérationnelle. Nous sommes prêts à appuyer le gouvernement et le Parlement dans le cadre des pouvoirs qui nous sont conférés, et nous serons heureux de répondre aux questions du comité sur la manière dont ces mesures s'articuleraient avec les réalités de l'application de la loi.

Merci, monsieur le président. J'ai hâte de répondre à vos questions.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Larocque. We have only three senators who have indicated a wish to ask a question, so please don't hold back.

**Senator Ravalia:** Thank you very much to our witnesses.

Inspector Larocque, I'll ask you a question that perhaps may seem a bit tangential. In your mind, what are the risks of corruption in repurposing Russian assets to Ukraine in the context of large inflows of assets that could be diverted within Ukraine through weak procurement, inflated contracts, kickbacks and politically connected intermediaries? Is that something we would have a handle on?

**Mr. Larocque:** This would be difficult to answer. In short, to answer your question, I don't think it's something we can have an easy handle on.

**Senator Ravalia:** Are any other members of the panel able to comment on it?

**Mr. Brookfield:** I would note that any payment-added proceeds to forfeited assets, whether private or state assets, are subject to section 5.6 of the Special Economic Measures Act. It provides that payments will be made after consultation with the Minister of Finance on any terms and conditions that the minister considers appropriate. Presumably, any payments out would be made under a process under which we could be assured they will be spent appropriately.

**Senator Ravalia:** Do we have the means of monitoring that at all if we're talking about large amounts of seizure and forfeiture?

**Mr. Brookfield:** We have provided over \$25 billion to Ukraine in various other formats. We have not yet forfeited or had assets to provide in this other context, but I would suggest if we can provide \$25 billion, we can provide smaller amounts in similar mechanisms.

**Senator Ravalia:** In a way that would not be of concern of any misappropriation in that regard? Thank you.

[Translation]

**Senator Gerba:** Thank you for your very enlightening remarks.

You mentioned some countries that this legislation could apply to. Although it was not an exhaustive list, could you elaborate on how the law could be imposed on the countries that you mentioned? In your view, what legal, diplomatic or

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Larocque. Seuls trois sénateurs ont indiqué vouloir poser une question, alors n'hésitez pas à fournir de longues réponses.

**Le sénateur Ravalia :** Merci beaucoup à nos témoins.

Monsieur Larocque, je vais vous poser une question qui vous semblera peut-être un peu hors sujet. Selon vous, quels sont les risques de corruption liés à la réaffectation des actifs russes à l'Ukraine dans un contexte d'afflux massif de fonds susceptibles d'être détournés au sein même de ce pays, par l'entremise de procédures d'approvisionnement défectueuses, de contrats gonflés, de pots-de-vin et d'intermédiaires ayant des liens avec la sphère politique? Pourrions-nous contrôler ces risques?

**M. Larocque :** Il serait difficile de répondre à cette question. En bref, je ne pense pas que l'on puisse facilement régler ce problème.

**Le sénateur Ravalia :** D'autres témoins peuvent-ils s'exprimer à ce sujet?

**M. Brookfield :** Je tiens à souligner que tout produit provenant de la vente d'actifs confisqués, qu'il s'agisse d'actifs privés ou publics, est soumis aux dispositions de l'article 5.6 de la Loi sur les mesures économiques spéciales. Cet article prévoit que les paiements seront effectués après consultation du ministre des Finances sur les modalités que celui-ci jugera adéquates. On peut supposer que tout versement serait effectué dans le cadre d'une procédure garantissant que les fonds seront dépensés à bon escient.

**Le sénateur Ravalia :** Sommes-nous en mesure d'assurer une surveillance en cas de saisie et de confiscation de sommes importantes?

**M. Brookfield :** Nous avons versé plus de 25 milliards de dollars à l'Ukraine sous diverses formes. Nous n'avons pas encore dû confisquer ni céder d'actifs dans ce contexte particulier, mais je pense que si nous sommes en mesure de fournir 25 milliards de dollars, nous pouvons également fournir des montants moindres dans le cadre de mécanismes similaires.

**Le sénateur Ravalia :** D'une manière qui ne soulèverait aucun doute quant à un éventuel détournement de ces fonds? Merci.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Merci de vos interventions très éclairantes.

Vous avez mentionné certains pays auxquels ce projet de loi pourrait s'appliquer. Pourriez-vous en dire plus sur la façon dont on pourrait imposer la loi aux pays que vous avez énumérés, même si la liste n'est pas exhaustive? Selon vous, quelles sont

economic constraints might limit the application of the mechanism proposed in Bill S-214?

**Mr. Brookfield:** In answer to the first part of your question, there is not a lot of money in the other regimes, so we did not file a complaint with the Canadian courts to seek to freeze those assets. In theory, if there were an appropriation process, then we could do the same thing as what we did in the two cases involving Russia.

**Senator Gerba:** If we take the case of Sudan, for example, the United Arab Emirates is funding and playing an active role in the war in Sudan. We could also look more closely at that case.

**Mr. Brookfield:** To be clear, the assets in Canada must be frozen, and all Canadians, including banks and other entities, have an obligation to inform the RCMP. If Sudanese assets were found in Canada, then the RCMP should have been notified, but that hasn't happened. That means that either someone has broken the law because there are assets here that were not reported or else there are no assets here. That could become a diplomatic issue. There are also other reasons for the sanctions. This is not just about freezing assets. As for Sudan's assets, there is nothing here to use.

**Senator Gerba:** Thank you.

I only got a partial answer to my second question. What legal, diplomatic or economic constraints might limit the application of the mechanism proposed in the bill?

**Mr. Brookfield:** That is a very difficult question to answer in just a few minutes. However, very briefly, there are internal legal issues specific to each country. This legislation must be a procedure for avoiding situations where the first step in the restriction process involves filing a complaint against a country. If countries appear in court, then we are talking about service issues.

Sovereign immunity issues may also arise during the initial stage or in cases where a country or another party with an interest in the assets files a legal complaint. At the international level, for example, Iran filed a complaint against Canada and the United States before the International Court of Justice concerning matters related to sovereign assets. I know that you have heard from legal experts who told you about counter-measures and that sort of thing. It is complicated.

**The Chair:** Thank you very much.

[English]

**Senator M. Deacon:** Thank you to all of you for being here today. Mr. Larocque and Mr. Brookfield, those were very informative opening remarks.

les contraintes juridiques, diplomatiques ou économiques qui pourraient limiter l'application du mécanisme proposé dans le projet de loi S-214?

**M. Brookfield :** Pour la première partie, il n'y a pas beaucoup d'argent dans les autres régimes, alors on n'a pas porté plainte auprès des tribunaux canadiens pour chercher à restreindre ces biens. En principe, s'il y avait un processus d'appropriation, on pourrait faire la même chose que ce que l'on a fait dans les deux exemples pour la Russie.

**La sénatrice Gerba :** Si l'on prend le cas du Soudan, par exemple, il y a les Émirats arabes unis qui enrichissent et activent la guerre au Soudan. On pourrait également regarder ce cas de près.

**M. Brookfield :** Pour clarifier, il faut que les biens au Canada soient gelés, et il y a une obligation pour tous les Canadiens, y compris les banques et les autres entités, d'aviser la GRC. Alors, si des biens du Soudan se trouvaient au Canada, ils auraient dû aviser la GRC, mais ils ne l'ont pas fait. Cela veut dire soit que quelqu'un a enfreint les lois parce qu'il y avait des biens ici qui n'ont pas été déclarés, soit que ces biens n'existaient pas. On peut en faire des questions diplomatiques. Il y a aussi d'autres raisons pour les sanctions. Ce n'est pas seulement pour geler les avoirs. Quant aux avoirs du Soudan, il n'y a rien ici à utiliser.

**La sénatrice Gerba :** Merci.

Ma deuxième question a reçu une réponse partielle. Quelles sont les contraintes juridiques, diplomatiques ou économiques qui pourraient limiter l'application du mécanisme qui est prévu?

**M. Brookfield :** C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre en quelques minutes. Cependant, brièvement, il y a des questions juridiques internes propres au pays. Cette loi doit être une procédure pour éviter une certaine situation où l'on porte plainte contre un pays pour un premier processus de restriction. De plus, si des pays apparaissent, ce sont des questions de service.

Il y a aussi des questions d'immunité souveraine qui peuvent se présenter lors de la première étape ou des cas où un pays ou quelqu'un d'autre ayant un intérêt sur les avoirs dépose une plainte juridique. À l'échelle internationale, à la Cour internationale de justice, par exemple, l'Iran a porté plainte contre nous et contre les États-Unis au sujet de questions ayant trait à des biens souverains. Je sais que vous avez entendu des experts juridiques vous parler de questions de contre-mesures et autres. C'est compliqué.

**Le président :** Merci beaucoup.

[Traduction]

**La sénatrice M. Deacon :** Merci à vous tous d'être ici aujourd'hui. Monsieur Larocque et monsieur Brookfield, vos observations liminaires étaient très instructives.

Mr. Brookfield, in part of your opening remarks, you mentioned the 3,400 or 3,500. We've been busy. There have been 3,400 or 3,500 seizures, assets or sanctions — just sanctions?

**Mr. Brookfield:** More than 3,400 individuals and entities have been listed, plus 600 vessels.

**Senator M. Deacon:** That leads into my question. I'm trying to get a sense of the on-the-ground aspects of this law from your departments. If you received an order to seize and redistribute an asset, what does this look like from start to finish? Does adding this provision about cabinet orders add a wrinkle that you would have to adapt to or need more resources to fulfill?

**Mr. Brookfield:** Very briefly, the process is we have regulations in place and approved by cabinet for a particular country. Then individuals or entities are listed. Then there are assets that are notified or not that we become aware of, either directly by those listed or that which they control. For example, Mr. X may control 80% of a company. That company's assets are also frozen. Then we can apply to the court to have it restrained or seized.

This bill would require us to do that for state assets, however defined. It would not be required for the forfeiture step. Then the forfeiture step would need to be taken. Under this bill, we would not have to go to court. It would be a cabinet decision. That could still be judicially reviewed because all cabinet decisions could be. If we go through court proceedings, as we are now with the Antonov case, and if we get the asset, then we can sell it or give it over, as section 5.6 of SEMA provides.

This bill provides a different avenue. It raises some questions. It may have some advantages. It may have some disadvantages. The government, as I understand it, has taken no position, so nor do I.

**Senator M. Deacon:** With the 3,400 or 3,500 that we talked about initially, is it reported, reviewed or monitored how far we've gotten or if it is finished and closed? I'm trying to get a sense of the front end and the work you're doing and how it is recorded at the back end.

**Mr. Brookfield:** We don't identify targets because they have assets in Canada. Most of them don't. We identify targets because we want to curb, compel or condemn their activities. For

Monsieur Brookfield, dans une partie de vos observations liminaires, vous avez évoqué le chiffre de 3 400 ou 3 500. Nous n'avons pas chômé. Il y a eu entre 3 400 et 3 500 saisies, actifs ou sanctions... s'agissait-il seulement des sanctions?

**M. Brookfield :** Plus de 3 400 personnes et entités ont été inscrites sur la liste, ainsi que 600 navires.

**La sénatrice M. Deacon :** J'en arrive donc à ma question. J'aimerais que vous me donniez un aperçu de la manière dont vos services appliquent cette loi sur le terrain. Si vous recevez une ordonnance de saisie et de redistribution d'un actif, comment se déroule cette procédure du début à la fin? L'ajout de cette disposition relative aux décrets ministériels complique-t-il la situation au point que vous deviez vous y adapter ou que vous ayez besoin de ressources supplémentaires pour vous y conformer?

**M. Brookfield :** Très brièvement, la procédure est la suivante : une réglementation est en place et approuvée par le Cabinet pour un pays donné. Les particuliers ou les entités sont ensuite inscrits sur une liste. Puis, il y a les actifs qui nous sont signalés ou non, dont nous prenons connaissance soit directement lorsque les personnes et entités qui sont inscrites sur la liste nous en font part, soit à travers ce qu'elles contrôlent. Par exemple, M. X peut détenir 80 % d'une société. Les actifs de cette société sont également gelés. Nous pouvons alors saisir le tribunal pour demander leur blocage ou leur saisie.

Ce projet de loi exigerait que nous fassions de même pour les biens des États, quelle qu'en soit la définition. Cette procédure ne serait pas nécessaire pour la phase de confiscation. Il faudrait alors procéder à la phase de confiscation. En vertu de ce projet de loi, nous n'aurions pas à saisir la justice. La décision relèverait du Cabinet. Cette décision pourrait tout de même faire l'objet d'un contrôle judiciaire, comme c'est le cas pour toutes les décisions du gouvernement. Si nous passons par une procédure judiciaire, comme c'est actuellement le cas dans l'affaire *Antonov*, et si nous obtenons l'actif, nous pourrions alors le vendre ou le céder, conformément à l'article 5.6 de la Loi sur les mesures économiques spéciales.

Ce projet de loi offre une autre voie. Il soulève certaines questions. Il pourrait présenter des avantages, mais aussi des inconvénients. Si j'ai bien compris, le gouvernement n'a pas pris position, et je vais suivre son exemple.

**La sénatrice M. Deacon :** En ce qui concerne les 3 400 ou 3 500 dont nous avons parlé au départ, a-t-on fait état des progrès accomplis, les a-t-on examinés ou a-t-on suivi leur avancement, ou le dossier est-il clos? J'essaie de me faire une idée des activités en amont, du travail que vous effectuez et de la manière dont il est documenté en aval.

**M. Brookfield :** Nous ne choisissons pas nos cibles simplement parce qu'elles possèdent des actifs au Canada. La plupart d'entre elles n'en ont pas. Nous choisissons des cibles

many of them, we do it with allies. We try to list them so that they can't come to Canada and have assets here. We also have the value of having them listed because it causes problems elsewhere. A number of oligarchs with no assets in Canada are suing to be delisted because they don't want the opprobrium that occurs when Canada — and in some cases, it's only Canada — has them listed. For those that do have assets in Canada, as I mentioned, we bring litigation when we think it's feasible to do so.

**Senator M. Deacon:** Thank you.

**Senator Harder:** When we last reviewed SEMA, some of you and some of your predecessors were here to talk about the coordination of Global Affairs Canada and Finance internationally. Have you reviewed with your international colleagues how this amendment — should it be incorporated — would fit in with the international regime that is being coordinated? Could you give us any sense of the gaps of the international regime that are left unaddressed that we should be aware of?

**Mr. Brookfield:** We do meet regularly with our counterparts at different levels and on different topics. Last week, I was in Brussels for a sanctions coordination meeting chaired by the EU. We discussed some of these things. On the specific issue of this legislation, there is nothing comparable other than in the United States, which has not been used. To clarify, there has been some suggestion the EU has followed a similar mechanism, and it's important to emphasize that the EU planned to use this mechanism. Belgium and Euroclear fought hard against it. The loan that was eventually given was not against these assets but was against the EU budget and against the loan.

No other country has actually gone forward against sovereign assets, but the United States has a mechanism that would allow it to do so. When we speak to countries, there is a lot of reticence — for various diplomatic and practical reasons — to go against sovereign assets. There is concern about counterattacks.

When the European Union proposed to go against the Euroclear assets, Russia brought a claim first in Russian court and then in European court, and the Belgian Prime Minister publicly said he had concerns about litigation in Russia but also in third countries that could go against Belgian or Euroclear assets.

parce que nous voulons freiner, contraindre ou condamner leurs activités. Pour bon nombre d'entre elles, nous agissons en collaboration avec des partenaires. Nous essayons de les inscrire sur une liste afin qu'elles ne puissent pas venir au Canada et y détenir des biens. Le fait de les inscrire sur la liste présente également l'avantage de causer des problèmes ailleurs. Plusieurs oligarques qui ne possèdent aucun actif au Canada ont intenté une action en justice pour demander leur radiation de la liste, car ils ne veulent pas subir l'opprobre qui découle de leur inscription sur cette liste par le Canada et, dans certains cas, uniquement par le Canada. Pour ceux qui possèdent des actifs au Canada, comme je l'ai mentionné, nous engageons des poursuites judiciaires lorsque nous estimons que c'est faisable.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci.

**Le sénateur Harder :** Lors de notre dernier examen de la Loi sur les mesures économiques spéciales, certains d'entre vous et certains de vos prédécesseurs ont participé aux discussions sur la coordination entre Affaires mondiales Canada et le ministère des Finances à l'échelle internationale. Avez-vous examiné avec vos collègues étrangers comment cet amendement — s'il venait à être intégré au texte — s'inscrirait dans le cadre du régime international en cours d'élaboration? Pourriez-vous nous donner une idée des lacunes du régime international qui n'ont pas encore été comblées, et que nous devrions connaître?

**M. Brookfield :** Nous rencontrons régulièrement nos homologues de différents niveaux pour discuter de divers sujets. La semaine dernière, j'étais à Bruxelles pour une réunion de coordination des sanctions présidée par l'Union européenne. Nous avons abordé certains de ces points. En ce qui concerne ce projet de loi en particulier, il n'existe aucun équivalent ailleurs qu'aux États-Unis, où il n'a toutefois jamais été appliqué. À titre de précision, certaines personnes ont suggéré que l'Union européenne avait suivi un mécanisme similaire, et il est important de souligner que celle-ci avait prévu d'utiliser ce mécanisme. La Belgique et Euroclear s'y sont fermement opposés. Le prêt qui a finalement été accordé n'était pas garanti par ces actifs, mais par le budget de l'Union européenne et par le prêt lui-même.

Aucun autre pays n'a encore pris de mesures contre des actifs souverains, mais les États-Unis disposent d'un mécanisme qui leur permettrait de le faire. Lorsque nous discutons avec d'autres pays, ceux-ci se montrent très réticents — pour diverses raisons diplomatiques et pratiques — à toucher à des actifs souverains. Ils craignent des représailles.

Lorsque l'Union européenne a proposé de saisir les actifs d'Euroclear, la Russie a introduit une action devant les tribunaux russes, puis devant les tribunaux européens, et le premier ministre belge a déclaré publiquement qu'il s'inquiétait des procédures judiciaires menées en Russie, mais aussi dans des pays tiers, qui pourraient porter atteinte aux actifs belges ou à ceux d'Euroclear.

**Senator Harder:** Are there risks in such litigation involving Canada?

**Mr. Brookfield:** Yes. I have no specific evidence, but it is reasonable to suppose that Russia would act against Canada the way it has against the European Union and against potential asset holders. If a bank's funds were frozen just like Euroclear's — if there were to be any such funds — and if they were forced to give it over, they could potentially be sued in third countries, as has happened now with respect to frozen transactions by private parties.

**Senator Harder:** Thank you.

[Translation]

**Senator Hébert:** Senator Adler stole my question.

I will continue with Global Affairs Canada. I would like to know why what we are trying to do here was not included in the original bill or in the subsequent amendments to the Special Economic Measures Act. Were there any discussions at Global Affairs Canada on this issue when past amendments were made? If so, what was the nature of those discussions?

**Mr. Brookfield:** It is very unlikely that there were any discussions at GAC about this process in particular. We implemented the current process quickly in response to Russia's invasion of Ukraine. We likely should have done some things differently. Now, we are having problems with the Antonov aircraft, for example.

Sovereign immunity is a major political and practical issue. From what I understand, GAC did not examine this or try to find solutions. Of course, there are several approaches that could be taken in such cases.

**Senator Hébert:** What is the best approach?

**Mr. Brookfield:** As a public servant, it is not my place to say.

**Senator Hébert:** Let me put it another way. Based on the studies that you have been carrying out internationally on the various approaches taken by different countries, if you have done such studies, which do you think are the most effective approaches?

**Mr. Brookfield:** To my knowledge, no such studies have been conducted. I know there is a lot of hesitation around dealing with sovereign assets, particularly by central banks, for economic reasons and out of fear of possible retaliatory measures. It is mostly the United States, the European Union, the

**Le sénateur Harder :** Le Canada risque-t-il des poursuites judiciaires de ce type?

**M. Brookfield :** Oui. Je n'ai pas de preuves concrètes, mais on peut raisonnablement supposer que la Russie agirait à l'encontre du Canada de la même manière qu'elle l'a fait à l'encontre de l'Union européenne et des détenteurs potentiels d'actifs. Si les fonds d'une banque étaient gelés, à l'instar de ceux d'Euroclear — si elle détient des fonds — et si elle était contrainte de les céder, elle pourrait faire l'objet de poursuites judiciaires dans des pays tiers, comme cela s'est produit récemment dans le cas de transactions gelées effectuées par des parties privées.

**Le sénateur Harder :** Merci.

[Français]

**La sénatrice Hébert :** Le sénateur Adler a devancé ma question.

Je vais continuer avec Affaires mondiales Canada. Je voudrais savoir pourquoi ce que l'on essaie de faire ici ne s'est pas présenté au départ et dans les modifications subséquentes de la Loi sur les mesures économiques spéciales. Est-ce qu'il y a eu des discussions à Affaires mondiales Canada sur cette question au moment où les modifications passées ont eu lieu? Quelle en était la teneur, le cas échéant?

**M. Brookfield :** Il est peu probable que l'on ait discuté précisément de ce processus. Le processus actuel a été mis en œuvre rapidement afin de répondre à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il y a des choses que l'on aurait probablement dû faire autrement. Maintenant, on a des difficultés avec l'Antonov, par exemple.

Cette question d'immunité souveraine est une grande question politique et pratique. Selon ce que je comprends, on n'a pas étudié cela ni essayé de trouver des solutions. Bien sûr, il y a plusieurs manières de procéder dans ces cas-là.

**La sénatrice Hébert :** Quelle est la meilleure manière de procéder?

**M. Brookfield :** En tant que fonctionnaire, ce ne serait pas approprié pour moi de répondre.

**La sénatrice Hébert :** Je vais reformuler ma question. Dans vos études à l'échelle internationale sur les manières de procéder des différents pays, quelles sont les plus efficaces, si vous avez de telles études?

**M. Brookfield :** À ma connaissance, il n'y a pas d'étude. Je sais qu'il y a une grande hésitation à faire affaire avec des biens souverains, surtout des banques centrales pour des raisons économiques et de mesures de rétorsion potentielles. Ce sont surtout les États-Unis, l'Union européenne, le Royaume-Uni et,

United Kingdom and sometimes Australia that have a regime in place and that try to at least freeze assets or, in some cases, take things further. It is very complicated because this is new for everyone, except the United States, which has adopted a different approach with Iran and Cuba in recent years. Otherwise, this sort of thing is rather new for most countries.

**Senator Hébert:** The United States does have a rather unusual way of doing things these days, to put it mildly.

Thank you.

[English]

**Senator MacDonald:** Last week, Preston Jordan Lim, Assistant Professor of Law at Villanova University, told the committee that the bill could open Canada up for retaliation from Russia and increase the risk of capital flight. He posed the question: “Do we have the kind of fiscal room to be driving out that kind of investment right now?” In your opinion, how significant is the risk that Bill S-214 could trigger capital flight from Canada, particularly from foreign state investors?

**Mr. Brookfield:** The risk of retaliation is quite significant. We’ve seen Russia already threaten within Russia and potentially in third-country litigation. As to the risk of capital flight, I’m not sure if my colleagues from Finance are in a position to express a view.

**Safeena Alarakhia, Director, Financial Crimes Governance, Department of Finance Canada:** Thank you for the question, senator. I don’t know that I could comment in the abstract on that. That would be specific to the reaction on the magnitude of any application of these measures should the amendments pass.

**Mr. Brookfield:** I can perhaps add that publicly there were comments by the Belgian Prime Minister and some in Belgium about concerns, in the Euroclear context at least, where there were significant amounts of funds such that it could impact that particular institution and its involvement in third countries, including China and India, for example.

**Senator Al Zaibak:** Inspector Larocque, from an enforcement perspective, what are the practical challenges in identifying, tracing and securing sanctioned foreign state assets held through complex financial structures or proxies?

**Mr. Larocque:** Thank you for your question. On asset information, often we rely on the information that’s being disclosed to us by individuals in Canada or Canadians outside of

parfois, l’Australie qui ont un régime en place et qui essaient d’au moins geler un bien, et, dans quelques cas, d’aller plus loin. C’est très compliqué, parce que c’est nouveau pour tout le monde, sauf pour les États-Unis, qui ont adopté une pratique différente avec l’Iran et Cuba ces dernières années. Autrement, c’est assez nouveau pour la plupart des pays.

**La sénatrice Hébert :** Les États-Unis ont une façon de procéder par les temps qui courent qui est un peu particulière aussi. On pourrait le dire comme ça.

Merci.

[Traduction]

**Le sénateur MacDonald :** La semaine dernière, Preston Jordan Lim, professeur adjoint de droit à l’Université Villanova, a déclaré devant le comité que le projet de loi risquait d’exposer le Canada à des mesures de rétorsion de la part de la Russie et d’accroître le risque de fuite des capitaux. Il a posé la question suivante : « Disposons-nous actuellement de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour nous permettre de repousser ce type d’investissements? » Selon vous, dans quelle mesure le projet de loi S-214 risque-t-il d’entraîner une fuite des capitaux hors du Canada, en particulier des capitaux provenant d’États étrangers?

**M. Brookfield :** Le risque de représailles est assez important. La Russie a déjà proféré des menaces sur son propre territoire et peut-être dans le cadre de litiges dans des pays tiers. Quant au risque de fuite de capitaux, je ne suis pas sûr que mes collègues du ministère des Finances soient en mesure de se prononcer.

**Safeena Alarakhia, directrice, Crimes financiers — Gouvernance, ministère des Finances Canada :** Merci pour votre question, sénateur. Je ne suis pas sûre de pouvoir m’exprimer sur ce sujet de manière abstraite. Tout dépendrait de l’ampleur des répercussions de la mise en œuvre de ces mesures si les amendements sont adoptés.

**M. Brookfield :** Je pourrais peut-être ajouter que le premier ministre belge et certaines personnalités en Belgique ont fait part publiquement de leurs inquiétudes, du moins dans le contexte d’Euroclear. Des montants considérables étaient en jeu, ce qui aurait pu avoir des répercussions sur cette institution particulière et ses activités dans des pays tiers, notamment en Chine et en Inde.

**Le sénateur Al Zaibak :** Monsieur Larocque, du point de vue de l’application de la loi, quels sont les enjeux pratiques liés au repérage, à la recherche et à la saisie des avoirs d’États étrangers soumis à des sanctions, détenus dans des structures financières complexes ou par des intermédiaires?

**M. Larocque :** Merci pour votre question. En ce qui concerne les renseignements sur les biens, nous nous appuyons souvent sur les renseignements que nous communiquent des particuliers

Canada as per the obligations that they have to mandatorily report the existence of property in their possession or their control.

Of course, we've seen trends where there is layering being done to be able to obfuscate or to try to create some degrees of separation to make it a little bit more challenging. As part of our investigation, we do proceed with asset attribution, but only when it is directly connected to an investigation. We do receive reporting from financial institutions in a large majority of instances. Based on that information, we are able to also share that information back to Global Affairs Canada.

**Senator Al Zaibak:** I was surprised by the numbers that Mr. Brookfield mentioned before with respect to frozen non-Russian assets. I'm talking about Iranian assets, for example.

Given the history or the relationship between Iran and Canada, are there some more claims that have not been considered on Iranian assets? Are there assets that exist but have not been really seized with respect to the Iranian regime or Iranian-related individuals and entities?

**Mr. Brookfield:** Well, perhaps I can say that we deal very regularly with financial institutions. They are very aware of their obligations, and they report even the smallest amounts of thousands of dollars. I'm fairly certain that financial institutions would not be in a situation where they're not reporting.

For individuals or companies, I'm less confident, frankly, that they are reporting. They're not necessarily, perhaps, aware of their obligations, or if they are, there are some of them who might not be good actors. That's a broader concern.

I don't have any information. It's purely speculation, but I would take the opportunity to say that with respect to the suggestion of \$22 billion in assets in Euroclear here, if there were such assets in Canadian financial institutions, they would be reporting it. The fact that they have not, I think, is indicative that those assets are not here, as well as other information we've got, including when I personally met with Euroclear last year.

**Senator Al Zaibak:** Thank you.

**Senator Woo:** I would like to make an observation, and I would like Mr. Brookfield and, perhaps, the Department of Finance Canada to respond to it.

résidant au Canada ou des Canadiens vivant à l'étranger, dans le cadre de leur obligation de déclarer les biens qu'ils détiennent ou contrôlent.

Nous observons évidemment des tendances qui consistent à superposer des couches afin de brouiller les pistes ou d'essayer de créer une certaine distance pour rendre la tâche un peu plus difficile. Dans le cadre de nos enquêtes, nous procédons effectivement à l'attribution des biens, mais uniquement en cas de lien direct avec l'enquête. Dans la grande majorité des cas, nous recevons des signalements des institutions financières. Nous sommes ainsi en mesure de transmettre ces renseignements à Affaires mondiales Canada.

**Le sénateur Al Zaibak :** J'ai été surpris par les chiffres que M. Brookfield a mentionnés tout à l'heure au sujet des actifs gelés n'appartenant pas à la Russie. Je pense par exemple aux actifs iraniens.

Compte tenu du passé et des relations entre l'Iran et le Canada, y a-t-il d'autres revendications qui n'ont pas encore été examinées concernant des actifs iraniens? Certains actifs du régime iranien ou de particuliers et d'entités liés à l'Iran n'ont-ils pas encore été réellement saisis?

**M. Brookfield :** Eh bien, je peux peut-être dire que nous traitons très régulièrement avec des institutions financières et qu'elles sont tout à fait conscientes de leurs obligations. Elles déclarent même les montants les plus modestes, de l'ordre de quelques milliers de dollars. Je doute fort que les institutions financières puissent se retrouver dans une situation où elles ne déclareraient pas ces actifs.

En ce qui concerne les particuliers ou les entreprises, je suis franchement moins certain qu'ils les déclarent. Ils ne sont peut-être pas nécessairement conscients de leurs obligations, ou s'ils le sont, certains d'entre eux ne se comportent peut-être pas comme ils le devraient. C'est une préoccupation plus générale.

Je ne dispose d'aucun renseignement particulier à cet égard, ce n'est que pure spéculation, mais je vais profiter de l'occasion pour souligner qu'en ce qui concerne l'estimation de 22 milliards de dollars d'actifs détenus ici par Euroclear, si de tels actifs existaient dans des institutions financières canadiennes, elles les déclareraient. Je crois que le fait qu'il n'y ait eu aucune déclaration de la sorte indique que ces actifs ne se trouvent pas ici, tout comme nous le laissent croire d'autres renseignements dont nous disposons, notamment ceux recueillis lors de ma rencontre personnelle avec Euroclear l'année dernière.

**Le sénateur Al Zaibak :** Je vous remercie.

**Le sénateur Woo :** Je voudrais formuler une observation, et j'aimerais que M. Brookfield et, peut-être, le ministère des Finances Canada me disent ce qu'ils en pensent.

The observation is that the global practice of unilateral sanctions is being rethought, I believe, for three parallel reasons: The first is the world is more multipolar, and countries that are sanctioned directly or through secondary sanctions have the ability to either evade or retaliate through countermeasures and so on. We saw this most recently not just in China but also in Europe with the blocking of U.S. sanctions against them.

The second development is the question of double standards, where sanctions are applied in some situations which are egregious but not in other similarly egregious situations.

The third is a growing awareness of the harms of unilateral sanctions. You may be aware of a recent study in *The Lancet*, which reported approximately 700,000 excess deaths in countries that are the subject of unilateral sanctions. My question is whether there is any thinking within Global Affairs Canada and maybe the Department of Finance Canada on the use of sanctions as a foreign policy tool and whether we are looking at other ways in which we can achieve some of our foreign policy objectives?

**Mr. Brookfield:** Certainly, I think it's a continuing debate and discussion from a policy and practical perspective about when sanctions are appropriate and when they are not and by which mechanism. The gold standard is, of course, the United Nations Security Council sanctions. That's what we used to do all the time. They're not available anymore for particular reasons.

In terms of autonomous sanctions, it will vary depending on what the nature of the sanction is. Is it targeted against certain individuals, or is it going against economic sectors? Certainly, within Global Affairs Canada, with our colleagues in the Department of Finance Canada and across the Government of Canada and with other stakeholders, we try to analyze the impacts.

Some of those can be mediated. For example, we get applications for permits when sanctions may cause impacts on the Canadian economy, and those are given from time to time as appropriate. I would say it is a challenging situation for both us and our like-minded countries and other countries that take different approaches to determine when they think certain sanctions are appropriate or not.

One interesting example to me is South Korea which, until recently, did not use autonomous sanctions. Recently, they put sanctions against a scam centre in Cambodia called Prince Group.

La pratique mondiale des sanctions unilatérales est en train d'être repensée, et je crois qu'il y a trois raisons parallèles à cela : la première, c'est que le monde est rendu « multipolaire », et que les pays qui font l'objet de sanctions directes ou de sanctions secondaires ont la capacité soit de les contourner, soit de riposter par des contre-mesures, etc. Nous l'avons vu tout récemment en Chine, mais aussi en Europe, où les Européens ont été en mesure de bloquer les sanctions américaines à leur rencontre.

La deuxième évolution concerne le phénomène des deux poids deux mesures, où des sanctions sont appliquées dans certaines situations jugées graves, mais pas dans d'autres, pourtant tout aussi graves.

La troisième est le fait que l'on se rend compte de plus en plus des méfaits des sanctions unilatérales. Vous avez peut-être pris connaissance d'une étude récente publiée dans *The Lancet*, qui fait état d'environ 700 000 décès supplémentaires constatés dans les pays soumis à des sanctions unilatérales. Ma question est la suivante ; y a-t-il une réflexion en cours au sein d'Affaires mondiales Canada et peut-être au ministère des Finances sur l'utilisation des sanctions comme outil de politique étrangère, et envisage-t-on d'autres moyens d'atteindre certains de nos objectifs en matière de politique étrangère?

**M. Brookfield :** Certainement, je crois que l'on n'arrête jamais de débattre et de discuter du bien-fondé des sanctions d'un point de vue politique et pratique, ainsi que des mécanismes qu'il y a lieu d'utiliser. La référence absolue est, bien sûr, les sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies. Nous en débattons constamment. Elles ne sont plus appliquées pour des raisons particulières.

En ce qui concerne les sanctions autonomes, cela varie en fonction de la nature desdites sanctions. Sont-elles ciblées contre certaines personnes, ou visent-elles des secteurs économiques? Il est certain qu'au sein d'Affaires mondiales Canada — avec nos collègues du ministère des Finances et dans l'ensemble le gouvernement du Canada, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes —, nous essayons d'analyser les impacts des sanctions.

Certains de ces impacts peuvent être atténués. Par exemple, nous recevons des demandes de permis lorsque les sanctions risquent d'avoir des répercussions sur l'économie canadienne, et ceux-ci sont accordés de temps à autre, selon le cas. Je dirais que c'est une situation difficile tant pour nous que pour les pays qui partagent notre vision et pour les autres pays qui adoptent des approches différentes pour établir le bien-fondé de certaines sanctions.

Un exemple qui me semble intéressant est celui de la Corée du Sud qui, jusqu'à récemment, n'utilisait pas de sanctions autonomes. Récemment, elle a imposé des sanctions contre un centre de cyberfraude du Cambodge appelé Prince Group.

Different countries make their own calculations as to what is appropriate.

**Senator Woo:** Are you faced with the accusation of double standards in terms of how we apply sanctions in some situations but not in others that are equally egregious?

**Mr. Brookfield:** Certainly. Russia and China, for example, have a whole narrative of unilateral coercive measures, which is the term they like to push at the United Nations. It's not one that we accept. We think it should be done in appropriate circumstances. Obviously, there are political, practical and other decisions about when those are appropriate to be decided.

It's for the government of the day to decide whether to do that in a particular circumstance within Canada and for us as public servants to assist in the advice and implementation of those decisions.

**Senator Woo:** Good answer.

**The Chair:** We have fine public servants here.

**Senator Dasko:** Thank you, witnesses, for being here today. It's very interesting and very helpful.

I go back to the testimony from our previous panel, and this is with regard to the question of risks.

Professor Hampson had a comment about risks, and he concluded by saying that the risks for Canada taking this action are manageable. He said, "manageable risks." I just want to put that on the table for a moment.

Mr. Larocque, in your comments a few minutes ago, you talked about state assets being part of a larger ecosystem, and you also said that we're not acting in isolation. I just want to take that to the level of Canada acting, which is often now especially focused on acting with other countries, such as within the EU — mainly the EU, of course. In speaking to the issue of risk, I would also suggest that when we act with others, we are also mitigating the risk to Canada in terms of repercussions or actions that might be taken.

I wonder if you might assess those two comments: manageable risks and acting with others mitigates risks. I wonder if you might have a comment on that.

Chaque pays fait ses propres calculs pour déterminer ce qui est approprié.

**Le sénateur Woo :** Vous faites-vous accuser de faire deux poids deux mesures quant à la façon dont le Canada applique des sanctions dans certaines situations, mais pas dans d'autres qui sont tout aussi graves?

**M. Brookfield :** Absolument. La Russie et la Chine, par exemple, ont tout un discours sur les « mesures coercitives unilatérales », terme sur lequel elles aiment insister auprès des Nations unies. Ce n'est pas un terme que nous acceptons. Nous pensons que cela doit se faire dans des circonstances appropriées. Évidemment, il y a des décisions politiques, pratiques et autres qui doivent être prises pour établir quand ces circonstances sont effectivement appropriées.

C'est au gouvernement en exercice de décider ce qu'il convient de le faire dans telle ou telle situation, et à nous, en tant que fonctionnaires, d'apporter notre aide en donnant des conseils et en mettant en œuvre ces décisions.

**Le sénateur Woo :** C'est une bonne réponse.

**Le président :** Nous avons ici d'excellents fonctionnaires.

**La sénatrice Dasko :** Mesdames et messieurs les témoins, merci de votre présence. Ce que vous nous dites est très intéressant et fort utile.

Je reviens sur le témoignage de notre groupe d'experts, et plus précisément sur la question des risques.

Le professeur Hampson a fait une observation au sujet des risques, et il a conclu en disant que les risques pour le Canada de prendre cette mesure sont gérables. Il a parlé de « risques gérables ». Je voudrais m'attarder là-dessus un instant.

Monsieur Larocque, il y a quelques minutes, vous avez évoqué le fait que les actifs de l'État s'inscrivent dans un écosystème plus large, et vous avez également dit que nous n'agissons pas de manière isolée. Je voudrais simplement mettre cela dans le contexte de l'action du Canada, qui est aujourd'hui souvent particulièrement axée sur la collaboration avec d'autres pays, notamment avec l'Union européenne — principalement avec elle, bien sûr. En ce qui concerne la question du risque, je suggérerais en outre que lorsque nous agissons avec d'autres, nous atténuons le risque pour le Canada quant aux répercussions ou aux mesures de représailles qui pourraient être prises.

Pouvez-vous me donner votre avis sur ces deux notions, c'est-à-dire celle des risques gérables et celle voulant que le fait d'agir avec d'autres atténue les risques? Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet.

**Mr. Brookfield:** Well, I can start. Certainly, in terms of working with others, that's what we prefer to do, both because sanctions are more effective when we work with others and, as you note, they mitigate the risk.

Conversely, one of the most effective ways, arguably, that Canada acts is by listing oligarchs that no one else has because then we get litigated over it because they want to go against us. But we are, perhaps, taking action that others are not willing to.

In terms of this specific bill, as I mentioned in my opening statement, it provides a slightly nuanced approach in terms of process that may have pros and cons. As some of the witnesses have spoken to, the real risk would be if we were to, in fact, try to seize and forfeit Russian sovereign assets or Russian assets owned by the Russian state, however that's defined. That may vary depending on the amounts, the value to the Russian states and where it's located.

As I mentioned, there are very limited assets in Canada that have been reported. My understanding is for the Euroclear assets, while there was one statement that suggested that the Russian assets were in Canadian dollars, all evidence points to that being Canadian-denominated bonds in Europe and there were never funds in Canadian deposits.

There are limited funds here that we could go against at the present time. Of course, that could change.

**Senator Dasko:** Certainly, a lot of people think that the \$22 billion is accessible to Canada, but I appreciate your comment.

**The Chair:** I'm going to ask a question. I appreciate that you're in a delicate position as public servants in terms of what you can say. I know exactly where you are because I used to be there.

We are moving forward toward a G7 summit in Évian-les-Bains, France. There is a finance track. There is a foreign policy track. The subject of sanctions — and particularly the war in Ukraine — has dominated that agenda for the past several years.

I'm wondering whether that trend line for discussion is still there or whether the war in Iran and the easing of oil sanctions by the United States on the Russian Federation have had any impact in the deliberations that you undertake with your colleagues from those countries.

**M. Brookfield :** Eh bien, je peux commencer. Il est certain qu'en matière de collaboration avec d'autres, c'est ce que nous préférons faire, à la fois parce que les sanctions sont plus efficaces lorsque nous travaillons avec d'autres et, comme vous le faites remarquer, parce qu'elles atténuent les risques.

À l'inverse, l'un des moyens les plus efficaces dont dispose le Canada consiste sans doute à inscrire sur une liste des oligarques que personne d'autre ne vise, car cela nous vaut alors des poursuites judiciaires, attendu qu'ils veulent s'en prendre à nous. Il reste que nous prenons peut-être des mesures que d'autres ne sont pas disposés à prendre.

Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire, ce projet de loi particulier propose une approche légèrement nuancée sur le plan des procédés, ce qui peut présenter des avantages et des inconvénients. Comme certains témoins l'ont évoqué, le véritable risque serait que nous essayions effectivement de saisir et de confisquer des actifs souverains russes ou des actifs russes détenus par l'État russe, quelle que soit la définition de ce terme. Cela peut varier en fonction des sommes, de la valeur que ces sommes représentent pour l'État russe et de l'endroit où ces actifs se trouvent.

Comme je l'ai mentionné, les actifs signalés au Canada sont très limités. D'après ce que j'ai compris au sujet des actifs d'Euroclear, bien qu'une déclaration ait laissé entendre que les actifs russes étaient en dollars canadiens, tout porte à croire qu'il s'agit d'obligations libellées en dollars canadiens en Europe et qu'il n'y a jamais eu de fonds en dépôts canadiens.

Pour le moment, il y a peu de fonds ici sur lesquels nous pourrions agir. Bien sûr, cela pourrait changer.

**La sénatrice Dasko :** Effectivement. Beaucoup de gens pensent que ces 22 milliards de dollars sont accessibles au Canada, mais je vous remercie de votre explication.

**Le président :** Je vais vous poser une question. Je comprends que vous vous trouviez dans une position délicate en tant que fonctionnaires quant à ce que vous pouvez dire. Je sais exactement dans quelle situation vous êtes, car j'ai moi-même été dans cette situation.

Nous nous dirigeons vers le sommet du G7 à Évian-les-Bains, en France. Il y a un volet financier. Il y a un volet politique étrangère. La question des sanctions — et en particulier la guerre en Ukraine — a dominé cet ordre du jour ces dernières années.

Je me demande si cette tendance dans les discussions est toujours d'actualité ou si la guerre en Iran et l'assouplissement des sanctions pétrolières par les États-Unis à l'encontre de la Fédération de Russie ont eu une incidence sur les échanges que vous avez avec vos collègues de ces pays.

**Mr. Brookfield:** I can say when Canada held the G7 presidency last year, we put increased effort into the issues of sanctions. There was the G7 Sanctions Working Group, which I chaired. We had the G7 Shadow Fleet Task Force dealing with the Russian shadow fleet. Arguably, it could also apply to other shadow fleets, such as the Iranian, the Venezuelan and the North Korean.

I would say that different countries, obviously, have different perspectives depending on the focus of the day. I don't think it's appropriate for me to comment on their particular views, but I think in looking at the news, it is fair to say that some countries — the United States — are, perhaps, less focused on Russia now than they were and more focused now on Iran or Venezuela.

As a general point, all of the G7 continues to actively debate and discuss measures that could be taken with respect to Russia and other problems in the world.

I would note that, last year, the United States did list Lukoil and Rosneft on their sanctions regime, which is arguably one of the most significant sanctions actions taken in the last calendar year.

[Translation]

**Senator Gerba:** Mr. Brookfield, in December 2025, the European Union and 34 countries signed the Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine. The commission will be the administrative body for deciding on compensation claims. What is Canada's position on this claims commission? How might the asset forfeiture regimes established in various jurisdictions interact with this claims commission?

**Mr. Brookfield:** I'm sorry. I don't know the government's position on that particular body. However, I can say that Canada wants to help Ukraine and ensure that the assets and funding it provides are put to good use, whether they come from frozen Russian assets or from Canadian assets.

There are several agreements that could be ratified to establish joint commissions or claims commissions. That would be a matter for Ukraine and also likely for Russia in that we hope that they will reach an agreement at some point.

**Senator Gerba:** Thank you.

**M. Brookfield :** Je peux dire que lorsque le Canada a assuré la présidence du G7 l'année dernière, nous avons mis les bouchées doubles sur la question des sanctions. Il y avait le groupe de travail du G7 sur les sanctions, que j'ai présidé. Nous avions le groupe de travail du G7 sur la flotte fantôme, qui s'occupait de la flotte fantôme russe. On pourrait soutenir que cela s'applique également à d'autres flottes fantômes, telles que celles de l'Iran, du Venezuela et de la Corée du Nord.

Je dirais que les différents pays ont évidemment des perspectives différentes selon les priorités du moment. Je ne pense pas qu'il soit approprié pour moi de commenter leurs points de vue particuliers, mais je pense qu'en regardant l'actualité, il est juste de dire que certains pays — les États-Unis — sont peut-être moins concentrés sur la Russie aujourd'hui qu'ils ne l'étaient auparavant. Leur attention portée davantage sur l'Iran ou le Venezuela.

De manière générale, l'ensemble du G7 continue de débattre et de discuter activement des mesures qui pourraient être prises à l'égard de la Russie et d'autres problèmes dans le monde.

Je tiens à souligner que, l'année dernière, les États-Unis ont inscrit Lukoil et Rosneft à leur liste d'entités sanctionnées, ce qui constitue sans doute l'une des mesures les plus importantes prises au cours de la dernière année civile en matière de sanctions.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Monsieur Brookfield, en décembre 2025, l'Union européenne et 34 pays ont signé la Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine. La commission deviendra l'organe pour statuer sur les demandes d'indemnisation. Quelle est la position du Canada concernant cette commission? Comment les régimes de confiscation mis en place dans diverses administrations pourront-ils interagir avec cette commission?

**M. Brookfield :** Je suis désolé, je ne connais pas la position du gouvernement quant à cet organe en particulier. Cependant, je peux dire que le Canada souhaite aider l'Ukraine et faire en sorte que les avoirs et les fonds qu'il donne, qu'ils proviennent de fonds gelés de la Russie ou des avoirs du Canada, soient efficaces.

Il y a plusieurs accords que l'on peut ratifier pour des commissions mixtes ou des commissions pour faire des réclamations. Ce serait une question pour l'Ukraine et probablement aussi pour la Russie, en ce sens que l'on espère qu'il y aura un accord à un certain moment.

**La sénatrice Gerba :** Merci.

[English]

**Senator Harder:** I'm going to enter into the delicate questioning of the chair by suggesting that, as you indicated, Mr. Brookfield, the executive has not commented on this bill, and you haven't either other than to explain it in terms of support. The whole sanctions regime rests very much on the discretion of the executive. The power we have given the executive as parliamentarians is quite extensive.

Should we worry about amendments to the regime that don't come from the executive but from the legislative branch upon which the executive has not taken a view? Are we at risk of making it more difficult for the regime itself, which you are part of coordinating internationally, to be viewed as effective, appropriate and governed by the responsibilities of the executive rather than the voices of Parliament?

**Mr. Brookfield:** The other place is debating another bill to change the Special Economic Measures Act. I am appearing at committee there tomorrow. I would suggest, as a humble functionary, that as a general point, each piece of legislation would be wise to look on its merits. If it improves the system and with appropriate controls, either by Parliament, the judiciary or other mechanisms, then that would be useful. If it adds complications and does not, then perhaps not.

**Senator Harder:** To push you a bit, it seems that those who are running the system should tell us whether that is helpful, and that would guide us on whether it is an amendment we should be moving. Just saying there are ups and downs doesn't guide our thinking.

**Mr. Brookfield:** To be a bit more precise without taking a position, this bill would certainly simplify some procedural elements. We would not need to go to court for forfeiture. It would complicate others in that there would be issues of potential claims at the International Court of Justice, as an example, which Iran has already done against Canada in the context of terrorist financing.

It may also introduce complications in terms of the difference between these provisions and the existing process which does, on its face at least, allow the seizure of sovereign assets.

**Senator Harder:** Thank you.

**The Chair:** I think we had to get that out there, so thank you, Senator Harder.

[Traduction]

**Le sénateur Harder :** Je vais aborder la question délicate posée par le président en soulignant que, comme vous l'avez indiqué, monsieur Brookfield, l'exécutif ne s'est pas prononcé sur ce projet de loi, et vous non plus, si ce n'est que pour en expliquer l'utilité. L'ensemble du régime de sanctions repose en grande partie sur le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. Le pouvoir que nous avons conféré à l'exécutif en tant que parlementaires est assez étendu.

Devrions-nous nous inquiéter des modifications apportées au régime qui ne proviennent pas de l'exécutif, mais du pouvoir législatif, et sur lesquelles l'exécutif ne s'est pas prononcé? Risquons-nous de rendre plus difficile la perception du régime lui-même — que vous contribuez à coordonner au niveau international — comme étant efficace, approprié et régi par les responsabilités de l'exécutif plutôt que par les voix du Parlement?

**M. Brookfield :** L'autre chambre débat actuellement d'un autre projet de loi visant à modifier la Loi sur les mesures économiques spéciales. Je comparaitrai demain devant le comité de cette chambre. En tant qu'humble fonctionnaire, je suis d'avis que, de façon générale, il serait sage d'examiner chaque projet de loi sur la base de ses propres qualités. Si le projet de loi améliore le système et s'accompagne de contrôles appropriés, qu'ils soient exercés par le Parlement, le pouvoir judiciaire ou d'autres mécanismes, alors il sera utile. S'il ajoute des complications et n'apporte rien de plus, alors peut-être pas.

**Le sénateur Harder :** Pour vous pousser un peu, il semble que ceux qui gèrent le système devraient nous dire si cela est utile, ce qui nous aiderait à établir si tel ou tel amendement devrait être proposé. Le fait de se contenter de dire qu'il y a des avantages et des inconvénients ne nous aide pas à nous forger une opinion.

**M. Brookfield :** Pour être un peu plus précis sans pour autant prendre position, ce projet de loi simplifierait assurément certains aspects procéduraux. Il ne serait plus nécessaire de saisir les tribunaux pour obtenir une confiscation. Il en compliquerait d'autres, dans la mesure où cela soulèverait des questions relatives à d'éventuelles plaintes devant la Cour internationale de justice, par exemple, comme l'Iran l'a déjà fait contre le Canada dans le contexte du financement du terrorisme.

Cela pourrait également entraîner des complications en raison de la différence entre ces dispositions et la procédure existante qui, à première vue du moins, permet la saisie d'actifs souverains.

**Le sénateur Harder :** Je vous remercie.

**Le président :** Je pense qu'il fallait que cela soit dit, alors merci, sénateur Harder.

**Senator Dasko:** Mr. Brookfield, I just wanted to get back to your comments about the European opinion. You did express the views of concern from Belgium, which is where Euroclear is located, and there are concerns that they have expressed over the past year. I would also note that the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, has pushed for the confiscation of Russian assets. Perhaps we could view the European opinion as being more divided than might appear, just by mentioning Belgium's position that Europeans are divided, but eventually they move together in some way because of the diverse opinions — but in this case, they have moved quite decisively with the €90-billion loan from Europe which, specifically in that agreement, is backed by the Russian assets that they say they can claim legally if they need to down the road.

I just wanted to mention that point.

**Mr. Brookfield:** I regret to say otherwise. That was the plan of the European Commission; you're quite right about that. Ms. von der Leyen and other European statespeople were very interested in using those assets as backing for a loan to Ukraine. However, in the face of the opposition by Belgians and others potentially, that is not the mechanism that was used in the end. The loan was not backed by frozen Russian assets. It was backed by the budget of the European Union.

**Senator Dasko:** Yes, but in the agreement, they have specifically noted that the Russian assets can be used down the road if the arrangements are not brought together.

**Mr. Brookfield:** My understanding is that their approach is the same as ours: The hope is that, at a certain point, there will be an end to the conflict between Russia and Ukraine and there will be a peace agreement. Those funds would be used as reparations, but that would be by agreement of the Russian state as part of that final agreement. The problem with the Belgian Prime Minister and Belgium is that they did not want to go ahead with that before it was agreed. The concern was that if the Russians did not agree to that in the end, Belgium and Euroclear would be exposed to liability in the meantime.

**Senator Dasko:** Yes, for sure. Whether Russia will pay reparations is something many people are doubtful about, so that scenario is less likely than the other.

**Mr. Brookfield:** Certainly, the frozen assets give leverage in terms of any final agreements. However, they could be litigated for years to come, whether that is sovereign assets or private assets.

**Senator Dasko:** Thank you.

**La sénatrice Dasko :** Monsieur Brookfield, je voudrais revenir sur vos observations concernant l'opinion européenne. Vous avez fait part des préoccupations de la Belgique, où se trouve Euroclear, et de celles qu'ils ont exprimées au cours de la dernière année. Je tiens également à souligner que la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a plaidé en faveur de la confiscation des avoirs russes. Nous pourrions peut-être considérer que l'opinion européenne est plus divisée qu'il n'y paraît — simplement en mentionnant la position de la Belgique selon laquelle les Européens sont divisés —, sauf qu'ils finissent par s'accorder d'une manière ou d'une autre en raison de la diversité des opinions. Il reste que dans ce cas précis, ils ont agi de manière assez décisive avec le prêt de 90 milliards d'euros accordé par l'Europe, lequel, selon les termes de l'accord, est garanti par les actifs russes sur lesquels ils affirment pouvoir faire valoir leurs droits légalement si le besoin s'en fait sentir.

Je tenais simplement à mentionner ce point.

**M. Brookfield :** Je regrette de devoir vous contredire. C'était bien le plan de la Commission européenne; vous avez tout à fait raison sur ce point. Mme von der Leyen et d'autres responsables européens étaient très intéressés par la possibilité d'utiliser ces actifs comme garantie pour un prêt à l'Ukraine. Cependant, face à l'opposition des Belges et d'autres pays potentiellement concernés, ce n'est pas le mécanisme qui a été utilisé en fin de compte. Le prêt n'était pas garanti par des avoirs russes gelés. Il était garanti par le budget de l'Union européenne.

**La sénatrice Dasko :** Oui, mais dans l'accord, ils ont explicitement noté que les avoirs russes pourraient être utilisés à l'avenir en cas d'impasse.

**M. Brookfield :** D'après ce que j'ai compris, leur approche est la même que la nôtre : l'espoir est qu'à un certain moment, le conflit entre la Russie et l'Ukraine prendra fin et qu'un accord de paix sera conclu. Ces fonds serviraient de réparations, mais cela se ferait avec l'aval de l'État russe dans le cadre de cet accord définitif. Le problème avec le premier ministre belge et la Belgique, c'est qu'ils ne voulaient pas aller de l'avant avant que cela ne soit convenu. La crainte était que si les Russes n'acceptaient pas cela au final, la Belgique et Euroclear seraient exposées à une responsabilité civile dans l'intervalle.

**La sénatrice Dasko :** Oui, bien sûr. Beaucoup de gens doutent que la Russie paie des réparations, ce scénario est donc moins probable que l'autre.

**M. Brookfield :** Il est certain que les avoirs gelés constituent un levier dans le cadre de tout accord définitif. Cependant, ils pourraient faire l'objet de contestations pendant des années, qu'il s'agisse d'actifs souverains ou d'actifs privés.

**La sénatrice Dasko :** Merci.

**The Chair:** We have come to the end of the panel. On behalf of the committee, I would like to thank Guy Paul Larocque, Robert Brookfield, Halleh Koleyni, Safeena Alarakhia and Matthew Shannon for appearing today as witnesses. Thank you for your testimony, and thank you for the work you do as excellent public servants for our country.

Colleagues, clause-by-clause consideration of Bill S-214 will take place tomorrow during the first hour of our meeting. For our second hour, we will discuss the situation in Haiti.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Nous arrivons à la fin de ce deuxième segment. Au nom du comité, je tiens à remercier Guy Paul Larocque, Robert Brookfield, Halleh Koleyni, Safeena Alarakhia et Matthew Shannon d'avoir témoigné aujourd'hui. Merci de vos témoignages, et merci de l'excellent travail que vous faites en tant que fonctionnaires au service de notre pays.

Chers collègues, l'examen article par article du projet de loi S-214 aura lieu demain pendant la première heure de la séance. Au cours de la deuxième heure, nous discuterons de la situation en Haïti.

(La séance est levée.)

---