

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 24, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day by videoconference at 11:30 [ET] to study Bill S-217, An Act respecting the repurposing of certain seized, frozen or sequestrated assets.

Senator Peter Harder (*Deputy Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Deputy Chair: My name is Peter Harder. I am a senator from Ontario and the deputy chair of the Committee on Foreign Affairs and International Trade. Today, in the absence of the chair, Senator Peter Boehm, and at his request, I will chair the meeting.

Before we begin, I wish to introduce committee members participating in today's meeting: Senator Gwen Boniface, from Ontario; Senator Marty Deacon, from Ontario; Senator Amina Gerba, from Quebec; Senator Stephen Greene, from Nova Scotia; Senator Michael MacDonald, from Nova Scotia; Senator Victor Oh, from Ontario; Senator Mohamed-Iqbal Ravalia, from Newfoundland and Labrador; Senator David Richards, from New Brunswick; Senator Yuen Pau Woo, from British Columbia.

Today, we are conducting a hybrid meeting. I'd like to remind senators and witnesses taking part by videoconference to please keep your microphones muted at all times, unless recognized by name by the chair.

Welcome to all of you, colleagues, and to all Canadians who are watching.

[*English*]

I will ask senators to use the "raise hand" feature in order to be recognized. Those present here in the committee room can signal the clerk with their desire to ask questions or to comment. Should any technical challenges arise, particularly in relation to interpretation, please signal this to the chair or clerk and we will work to resolve the issue.

Today, we are beginning our consideration of Bill S-217, An Act respecting the repurposing of certain seized, frozen or sequestrated assets. The proposed short title for this bill is: Frozen Assets Repurposing Act.

The bill was introduced in the Senate on November 24, 2021, by our colleague, Senator Ratna Omidvar. It received second reading on March 1 of this year and was referred the same day to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 24 mars 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), par vidéoconférence, pour étudier le projet de loi S-217, Loi sur la réaffectation de certains biens saisis, bloqués ou mis sous séquestre.

Le sénateur Peter Harder (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le vice-président : Je m'appelle Peter Harder. Je suis un sénateur de l'Ontario et je suis vice-président du Comité des affaires étrangères et du commerce international. En l'absence du président du comité, le sénateur Peter Boehm, et à sa demande, je présiderai notre réunion aujourd'hui.

Avant de commencer, je voudrais présenter les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui : la sénatrice Gwen Boniface, de l'Ontario; la sénatrice Marty Deacon, de l'Ontario; la sénatrice Amina Gerba, du Québec; le sénateur Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Victor Oh, de l'Ontario; le sénateur Mohamed-Iqbal Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador; le sénateur David Richards, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

Aujourd'hui, nous tenons une séance hybride. J'aimerais rappeler aux sénateurs et aux témoins qui participent à la réunion par vidéoconférence qu'ils sont priés de garder leur micro éteint en tout temps, à moins que le vice-président leur donne la parole.

Bienvenue à tous, chers collègues, ainsi qu'à tous les Canadiens et Canadiennes qui nous regardent.

[*Traduction*]

Pour demander la parole, les sénateurs utilisent la fonction « lever la main ». Ceux qui se trouvent dans la salle du comité signalent à la greffière qu'ils souhaitent poser des questions ou faire des observations. Les sénateurs voudront porter à l'attention du président ou de la greffière toute difficulté technique, notamment en ce qui concerne l'interprétation, et nous tâcherons d'y remédier.

Nous entamons aujourd'hui l'étude du projet de loi S-217, Loi sur la réaffectation de certains biens saisis, bloqués ou mis sous séquestre. Le titre abrégé proposé est le suivant : Loi sur la réaffectation des biens bloqués.

Le projet de loi a été présenté au Sénat le 24 novembre 2021 par notre collègue, la sénatrice Ratna Omidvar. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture le 1^{er} mars dernier et a été

our committee. Today to discuss this bill we have two one-hour panels with experts.

For the first panel, we welcome, the president of the World Refugee and Migration Council, Fen Hampson. He is also Chancellor's Professor and Professor of International Affairs at the Norman Patterson School of International Affairs at Carleton University here in Ottawa. Susan Côté-Freeman, President, Transparency International Canada; Brandon Silver, Director of Policy and Projects, Raoul Wallenberg Centre for Human Rights.

Welcome and thank you for joining us. Each of our witnesses will be given an opportunity to make a five-minute opening statement. I will keep you strictly to that time so we can maximize our conversation among us. Professor Hampson, the floor is yours but before I ask you to make your comments, I would like to, on behalf of the committee and I'm sure the Senate, express condolences on the passing of your honorary chair, the late Secretary of State Madeleine Albright, yesterday.

Fen Hampson, President, World Refugee and Migration Council, as an individual: Thank you very much, Mr. Chair. The world of sanctions has changed and profoundly so. When it comes to foreign assets in key Western countries, they are not just freezing but seizing foreign assets and repurposing them. They include the United States, France, Italy and Switzerland, but the pattern of doing this is with executive authority. Switzerland is a notable exception which requires the involvement of the federal administrative court in that process.

There can be no doubt that FARA is highly relevant to the situation we face today in Ukraine. But moral outrage, though entirely justified in this case, is not necessarily the basis of sound public policy. Let me put a number of propositions on the table to explain why I think FARA is good public policy.

Proposition 1: FARA is based on the concept that it is well within the proper role of our government to conduct our country's foreign policy. That same authority was used to enact Magnitsky and FARA is the logical extension of that authority. FARA is not building a completely new bridge. That bridge was built when Magnitsky was passed, when SEMA was passed and earlier when the FACFOA was passed.

Freezing assets under Magnitsky was meant to be a means to an end. FARA now provides that destination. If passed, we can think of FARA as the toll booth at the end of the Magnitsky bridge because those who have crossed it are already deemed under Magnitsky to be "... responsible for, or complicit in, extrajudicial killings, torture or other gross violations of

renvoyé au comité le même jour. Aujourd'hui, pour discuter du projet de loi, nous accueillons deux groupes d'experts qui comparaitront chacun pendant une heure.

Voici le premier groupe : le président du Conseil mondial pour les réfugiés et la migration, Fen Hampson, également professeur chancelier et professeur d'affaires internationales à la Norman Patterson School of International Affairs de l'Université Carleton, à Ottawa; Susan Côté-Freeman, présidente, Transparency International Canada; Brandon Silver, directeur de la politique et des projets, Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne.

Bienvenue et merci de vous joindre à nous. Chacun des témoins peut faire une déclaration liminaire de cinq minutes. Je vous prie de respecter strictement cette limite pour que nous puissions tirer le maximum de nos échanges. Monsieur Hampson, vous avez la parole, mais avant de vous inviter à vous exprimer, je tiens à présenter, au nom du comité et, j'en suis sûr, du Sénat tout entier, mes condoléances à la suite de la disparition de votre présidente d'honneur, la regrettée secrétaire d'État Madeleine Albright, décédée hier.

Fen Hampson, président, Conseil mondial pour les réfugiés et la migration, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président. Le monde des sanctions a profondément changé. Dans des pays occidentaux importants, dont les États-Unis, la France, l'Italie et la Suisse, les avoirs étrangers ne sont plus seulement bloqués, mais saisis et réaffectés. Ces mesures sont prises par le pouvoir exécutif, à une exception notable près, la Suisse, où le tribunal administratif fédéral doit intervenir.

Il ne fait aucun doute que le projet de loi proposé tombe à point nommé, vu la situation actuelle en Ukraine. Mais l'indignation morale, bien que tout à fait justifiée dans ce cas-ci, ne peut pas nécessairement servir de fondement à une bonne politique d'intérêt public. Permettez-moi d'avancer quelques propositions pour expliquer pourquoi, selon moi, le projet de loi constitue une bonne politique d'intérêt public.

Proposition 1 : Le projet de loi repose sur un principe voulant que ce soit le rôle du gouvernement de mener la politique étrangère de notre pays. Ce même pouvoir a été utilisé pour édicter la loi Magnitski, pouvoir dont le projet de loi est le prolongement logique. Il ne propose pas de bâtir un tout nouveau pont, car ce pont a été mis en place lorsque nous avons adopté la loi de Magnitski, la LMES et, plus tôt, la LBBDEC.

Le blocage des avoirs prévu par la loi Magnitski devait être un moyen de parvenir à une fin, fin que le projet de loi définit désormais. Si le projet de loi est adopté, il pourra être considéré comme le poste de péage du pont Magnitski, car quiconque a franchi ce pont est déjà réputé, en vertu de la loi Magnitski, être « responsable ou complice de meurtres extrajudiciaires, de

internationally recognized human rights . . .” violations and also corruption.

Proposition 2: FARA introduces political accountability and legal due process in the dispossession of assets for those complicit in gross human rights violations or corruption. It is also important to note that the experience of the courts is well established to deal with the repurposing of assets. As Senator Dalphond has noted on substance, Bill S-217 is nothing to fear. The concepts are already well established in our domestic law relating to the proceeds of crime under the Seized Property Management Act.

Proposition 3: Canada has the sovereign right to enact such legislation. When an individual chooses to invest or acquire assets in Canada, it is axiomatic in international law that those assets are subject to local laws and jurisdiction.

Proposition 4: FARA will reduce the costs to taxpayers and other holders of frozen assets. When an entity is frozen or sequestered, there are costs associated with managing it.

Proposition 5: FARA levels the playing field when our country is forced to deal with bad actors and corrupt regimes. Our government needs the ability to fire back at those who are not constrained by the rule of law, as we see in Russia.

Unlike the Emergency Powers Act, which does give the government extensive confiscatory powers in an international emergency, including situations short of all-out war, FARA is a scalpel and not a chainsaw.

Proposition 6: FARA will have significant deterrent effects against bad actors who want to park their money and ill-gotten gains in Canada. If the government has confiscatory powers, as it would under FARA, those individuals may think twice about hiding their wealth here, which is a good thing given our country's reputation for snow washing.

Proposition 7: Some believe that frozen assets should only be returned to the government of the asset holder's country of origin. That might come, for example, when there is regime change. FARA in no way constrains the ability of our government and officials to do that. But it does give our government the additional option to apply to repurpose those assets to help the victims of that state's action when there is no regime change. Repurposing those assets to help the victims of the heinous crimes that we are seeing now in Ukraine carried out

torture ou d'autres violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale », de violations et de corruption.

Proposition 2 : Le projet de loi introduit les notions de responsabilité politique et d'application régulière de la loi pour ce qui concerne la dépossession de biens de ceux qui sont complices de violations flagrantes des droits de l'homme ou de corruption. Il importe également de noter que l'expérience des tribunaux est bien établie pour ce qui est de la réaffectation des biens. Comme le sénateur Dalphond l'a fait remarquer, en substance, il n'y a rien à craindre du projet de loi S-217. Ces notions sont déjà bien établies dans le droit canadien relatif aux produits de la criminalité en vertu de la Loi sur l'administration des biens saisis.

Proposition 3 : Le Canada a le droit souverain d'édicter des lois de cette nature. Lorsqu'une personne choisit d'investir ou d'acquérir des biens au Canada, il est évident en droit international que ces biens sont assujettis aux lois et aux compétences locales.

Proposition 4 : Le projet de loi réduira les coûts pour les contribuables et les autres détenteurs de biens bloqués. Lorsque des biens sont bloqués ou mis sous séquestre, il y a des coûts associés à leur gestion.

Proposition 5 : Le projet de loi uniformise les règles du jeu lorsque notre pays est forcé de traiter avec des protagonistes malveillants et des régimes corrompus. Notre gouvernement doit pouvoir user de représailles contre ceux qui ne respectent pas la primauté du droit, comme c'est le cas en Russie.

Contrairement à la Loi sur les pouvoirs d'urgence, qui accorde au gouvernement des pouvoirs de confiscation étendus en cas d'urgence internationale, y compris dans des situations où il n'y a pas de guerre totale, le projet de loi peut se comparer à un scalpel et non à une tronçonneuse.

Proposition 6 : Le projet de loi aura des effets dissuasifs importants contre les protagonistes malveillants qui veulent placer leur argent et leurs gains mal acquis au Canada. Si le gouvernement a des pouvoirs de confiscation, comme le projet de loi le prévoit, ces gens-là y penseront peut-être à deux fois avant de cacher leurs richesses chez nous, ce qui est une bonne chose, compte tenu de la réputation de notre pays concernant le blanchiment à la neige.

Proposition 7 : Certains croient que les biens bloqués ne devraient être restitués qu'au gouvernement du pays d'origine du détenteur des biens. Cela pourrait se produire, par exemple, lorsqu'il y a un changement de régime. Le projet de loi ne limite en rien la capacité de notre gouvernement et de nos fonctionnaires à cet égard. Mais il donne au gouvernement une autre possibilité : présenter une demande pour réaffecter ces biens afin d'aider les victimes de l'action de cet État lorsqu'il n'y a pas de changement de régime. La réaffectation de ces actifs

by Russia is the kind of down payment on future reparations we could enact now.

Finally, I would like to suggest that FARA be officially named the Volodymyr Zelenskyy Act to honour and celebrate the courageous leader of Ukraine. If we pass this act, hopefully other countries will follow our lead.

Susan Côté-Freeman, President, Transparency International Canada, as an individual: Deputy chair, honourable senators, thank you very much for giving Transparency International Canada the opportunity to speak today on Bill S-217.

First I would like to say that TI Canada is supportive of the general intent of the bill. No one can be insensitive to the plight of refugees and the needs of displaced persons. The current war in Ukraine with the vivid images of throngs of mothers and children fleeing the country has reminded us of the sad consequences of conflict. I would add that the issue of justice for the victims of corruption is a missing link in the fight against this scourge, and we do appreciate the bill's attempt to address this issue. However, a close reading of the act raises several questions.

The first of these questions is the singular focus of the bill on refugees, particularly in the preamble. We fully recognize that poor governance and corrupt practices can lead to the forced displacement of persons. But unfortunately, the ill effects of poor governance and corruption on a grand scale are not limited to refugees. Citizens living in their own countries can be deeply affected by corruption in many ways. Infrastructure, health care, education and many more necessities will be massively underfunded, depriving citizens of basic rights and services. It may even put lives at risk. Not everyone can or will see these problems as refugees. They will stay in their countries and continue to live under the grind of grand corruption.

The worst kleptocrats commit serious human rights abuses to enrich themselves and maintain power, but their victims are not necessarily displaced persons. TI Canada would therefore urge senators to include a broader range of victims in the bill — in addition to refugees — who may be equally deserving of repurposed funds.

Another concern is that the bill appears to assume that meaningful sums or assets are being frozen in Canada under the Special Economic Measures Act, the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act and our own Magnitsky Law, which Bill S-217 builds on. We are not aware that large sums or assets have to date been seized under these laws. In fact, it is our view

pour aider les victimes des crimes odieux commis en Ukraine par la Russie apporte en quelque sorte une mise de fonds que nous pourrions prévoir dès maintenant pour les réparations futures.

Enfin, je voudrais proposer que le projet de loi soit officiellement intitulé Loi de Volodymyr Zelenski pour honorer et célébrer ce courageux dirigeant de l'Ukraine. Si nous adoptons cette loi, j'espère que d'autres pays suivront notre exemple.

Susan Côté-Freeman, présidente, Transparency International Canada, à titre personnel : Monsieur le vice-président, honorables sénateurs, merci beaucoup de donner à Transparency International Canada l'occasion de prendre la parole au sujet du projet de loi S-217.

Je dirai d'emblée que TI Canada appuie l'intention générale des auteurs du projet de loi. Personne ne peut être insensible au sort des réfugiés ni aux besoins des personnes déplacées. La guerre actuelle en Ukraine, où des foules, des mères et des enfants ont fui leur pays, nous a rappelé les tristes conséquences des conflits. J'ajouterai que la question de la justice pour les victimes de corruption est un chaînon manquant dans la lutte contre ce fléau, et nous sommes heureux que le projet de loi s'attaque à ce problème. Malgré tout, une lecture attentive du projet de loi fait surgir plusieurs questions.

La première, c'est que le projet de loi met l'accent sur les réfugiés, particulièrement dans le préambule. Nous reconnaissons pleinement que la mauvaise gouvernance et les pratiques de corruption peuvent entraîner des déplacements forcés de personnes. Malheureusement, les effets déplorables de la mauvaise gouvernance et de la corruption à grande échelle ne se limitent pas aux réfugiés. Ceux qui vivent toujours dans leur propre pays peuvent souffrir profondément de la corruption de bien des façons. Les infrastructures, les soins de santé, l'éducation et bien d'autres nécessités sont gravement sous-financés, privant les citoyens de leurs droits et de services fondamentaux. Il peut même arriver que des vies soient en danger. Tout le monde ne peut pas ou ne va pas percevoir ces problèmes par les yeux d'un réfugié. Certains restent dans leur pays et continuent de vivre, écrasés sous le poids de la corruption.

Les pires kleptocrates se rendent coupables de graves violations des droits de la personne pour s'enrichir et conserver le pouvoir, mais leurs victimes ne sont pas nécessairement des personnes déplacées. TI Canada exhorte donc les sénateurs à étendre la portée du projet de loi à un plus grand nombre de victimes, outre les réfugiés, qui méritent peut-être tout autant de profiter des fonds réaffectés.

Une autre préoccupation est que le projet de loi semble supposer que des sommes ou des biens importants sont bloqués au Canada en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales, de la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus et de notre propre loi Magnitski, sur lesquelles le projet de loi S-217 s'appuie. Nous ne savons pas si

that the powers granted by these laws are currently vastly underutilized. Canada does have reasonably aggressive civil and criminal forfeiture provisions that are not used to their full potential. We therefore query whether legislation such as Bill S-217 would simply create a new legal infrastructure while existing laws have not been used to full effect.

In addition, TI Canada urges senators to explore the constitutional division of powers involving forfeiture laws. These have previously been considered by the courts, including the Supreme Court of Canada, in the context of provincial civil forfeiture laws. The impact of such constitutional questions may be relevant to the procedures and standards set out in the bill for the court to determine issues and to order repurposing of seized assets and for affected parties to be heard. TI Canada takes no particular position on these questions but rather urges senators to ensure that these legal issues are fully canvassed as part of the consideration of the bill.

Section 8.1 proposes:

Moneys paid into court under this Act may be distributed by the court, by order, to any individual or entity, including a foreign state, in any amount or proportion that the court sees fit if, in the court's opinion, the funds will be used for a purpose that the court believes is just and appropriate in the circumstances.

With the greatest of respect for Canadian courts, we query whether judges sitting in Canada where the illicit assets are seized will be sufficiently knowledgeable of the context of the country or group that might receive these funds. It is imperative that any repurposed funds do not end up in the hands of those who might use them to further perpetuate corruption or human rights abuses. To this end, TI Canada encourages Parliament to integrate concrete mechanisms of accountability for these repurposed funds.

Finally, a fundamental building block in support of the proposed bill is missing, in our view. To freeze illicit assets, we must know who the actual owners of these assets are. The war in Ukraine has highlighted how the ill-gotten fortunes of oligarchs have been successfully laundered through complex webs of the shell companies behind which they hide. At the moment, Canada does not have a registry of beneficial ownership, which would help alleviate this major impediment. Thankfully, Canadians heard this week that the planned implementation of such a registry will move up to 2023 from 2025.

des sommes importantes ou des biens ont été saisis jusqu'à maintenant en vertu de ces lois. En fait, nous sommes d'avis que les pouvoirs conférés par ces lois sont actuellement largement sous-utilisés. Le Canada a des dispositions de confiscation au civil et au criminel raisonnablement énergiques qui ne sont pas utilisées à fond. Nous nous demandons donc si une mesure législative comme le projet de loi S-217 ne créerait pas simplement une nouvelle infrastructure juridique alors que les lois existantes n'ont pas été pleinement utilisées.

De plus, TI Canada exhorte les sénateurs à examiner la répartition constitutionnelle des pouvoirs concernant les lois sur la confiscation. Les tribunaux, dont la Cour suprême du Canada, se sont déjà intéressés à la question dans le contexte des lois provinciales sur la confiscation civile. L'incidence des questions constitutionnelles n'est peut-être pas sans intérêt pour les procédures et normes prévues par le projet de loi pour que le tribunal puisse trancher les questions et ordonner la réaffectation des biens saisis et pour que les parties en cause soient entendues. TI Canada ne prend pas de position particulière sur ces questions, mais demande plutôt aux sénateurs de veiller à ce que ces questions juridiques soient pleinement examinées dans le cadre de l'étude du projet de loi.

L'article 8.1 propose ce qui suit :

Le tribunal peut rendre une ordonnance afin que les sommes qui lui ont été versées au titre de la présente loi soient distribuées à toute personne ou entité, notamment un État étranger, selon le montant ou la proportion qu'il estime appropriés, s'il est d'avis qu'elles seront utilisées à des fins justes et appropriées dans les circonstances.

En toute déférence pour les tribunaux canadiens, nous nous demandons si des juges qui siègent au Canada, où les biens illicites sont saisis, connaîtront suffisamment le contexte du pays ou du groupe qui pourrait recevoir ces fonds. Il est impératif que les fonds réaffectés ne se retrouvent pas entre les mains de ceux qui pourraient les utiliser pour perpétuer la corruption ou les violations des droits de la personne. Voilà pourquoi TI Canada encourage le Parlement à intégrer des mécanismes concrets de reddition de comptes à l'égard de ces fonds réaffectés.

Enfin, à notre avis, il manque un élément fondamental pour le projet de loi. Pour bloquer des biens illicites, nous devons savoir qui sont les véritables propriétaires de ces biens. La guerre en Ukraine a mis en lumière la façon dont les fortunes mal acquises des oligarques ont été blanchies à travers des réseaux complexes de sociétés-écrans derrière lesquelles les propriétaires se cachent. À l'heure actuelle, le Canada n'a pas de registre des bénéficiaires effectifs, ce qui contribuerait à atténuer cet obstacle majeur. Heureusement, les Canadiens ont appris cette semaine que la mise en œuvre prévue d'un tel registre sera ramenée de 2023 à 2025.

In closing, this is a bill with noble intent. It rightfully increases the emphasis on the fight against grand corruption. However, to achieve the aims of the bill, we must think more broadly about the victims of corruption, leverage existing legal mechanisms and, with your help, prioritize the establishment of a publicly accessible beneficial ownership registry. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you. We will now hear from Brandon Silver.

Brandon Silver, Director of Policy and Projects, Raoul Wallenberg Centre for Human Rights, as an individual: Thank you, honourable senators, Professor Hampson and Ms. Côté-Freeman for your compelling and comprehensive testimony.

At a time when the rules-based international order is under attack and democratic norms are in decline, Canada has a unique opportunity to set the global standard for human rights practice and policy by refining our targeted sanctions framework through Bill S-217. Our current sanctions legislation sends an important message of solidarity to victims and accountability to violators, ensuring through visa bans and asset seizures that the despots and dictators of the world cannot enjoy the freedoms in Canada that they deny their compatriots at home. Bill S-217 builds upon this in a meaningful way. We wholeheartedly endorse it and offer three prospective amendments for your consideration.

First, in section 6, “foreign national” should be changed to “foreign person.” The distinction is important. “Foreign national” restricts the proposed legislation to only apply to individual people, which would thereby exclude a significant proportion of currently implemented sanctions, particularly under the more expansive Special Economic Measures Act. Using the term “foreign person” would be more inclusive, covering the full range of those subject to sanctions under existing legislation, including legal persons such as corporate entities. Due to the current opacity that this bill addresses, we cannot explore the breakdown of seized assets. However, we can surmise that such entities constitute a compelling and significant proportion of them while being part and parcel of the human rights violations and corruption that the bill seeks to redress.

Second, with respect to section 5, you may wish to consider a mechanism for the public — or parliamentarians, such as this very committee — to be able to petition government to initiate a repurposing of assets and mandating a fulsome explanation if the government declines to do so. This additional democratic oversight and transparency would further strengthen standards

En conclusion, je dirai qu’il s’agit d’un projet de loi qui repose sur une noble intention. Il met à juste titre l’accent sur la lutte contre la corruption à un niveau élevé. Cependant, si nous voulons atteindre les objectifs, nous devons penser de façon plus générale aux victimes de la corruption, tirer parti des mécanismes juridiques existants et, avec votre aide, donner la priorité à l’établissement d’un registre public de la propriété effective. Merci.

Le vice-président : Merci. Nous allons maintenant entendre Brandon Silver.

Brandon Silver, directeur de la politique et des projets, Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne, à titre personnel : Je remercie les honorables sénateurs, ainsi que M. Hampson et Mme Côté-Freeman, qui ont livré un témoignage convaincant et complet.

À une époque où l’ordre international fondé sur des règles est menacé et où les normes démocratiques reculent, le Canada a une occasion unique d’établir la norme mondiale des pratiques et politiques en matière de droits de la personne en perfectionnant son cadre de sanctions ciblées au moyen du projet de loi S-217. Notre loi actuelle sur les sanctions envoie un message important de solidarité avec les victimes et de responsabilité à l’égard des coupables, en faisant en sorte que, grâce à des interdictions de visa et à des saisies de biens, les despotes et les dictateurs du monde ne puissent pas jouir au Canada des libertés qu’ils refusent à leurs compatriotes chez eux. Le projet de loi S-217 s’appuie sur ce principe de façon conséquente. Nous l’appuyons sans réserve et nous vous proposons trois amendements possibles.

Premièrement, à l’article 6, le terme « étranger » devrait être remplacé par « personne étrangère ». La distinction n’est pas anodine. Le terme « étranger » limite la portée du projet de loi aux seules personnes physiques, ce qui écarterait une proportion importante des sanctions actuellement en vigueur, particulièrement en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales, dont l’étendue est plus large. L’expression « personne étrangère » serait plus inclusive et couvrirait l’ensemble des personnes visées par les sanctions prévues par la législation en vigueur, y compris les personnes morales telles que les sociétés. En raison de l’opacité à laquelle le projet de loi s’attaque, nous ne pouvons pas examiner la répartition des biens saisis. Cependant, nous pouvons supposer que de telles entités constituent une proportion importante et conséquente d’entre elles, mêlées à des violations des droits de la personne et à la corruption que le projet de loi cherche à combattre.

Deuxièmement, en ce qui concerne l’article 5, vous voudrez peut-être envisager un mécanisme permettant au public — ou aux parlementaires, comme ce comité-ci — de demander au gouvernement de réaffecter des actifs et d’exiger une explication complète si le gouvernement refuse. Cette surveillance et cette transparence démocratiques supplémentaires renforceraient

and expand expertise while promoting a more proactive and responsive process. It would also very much be in line with foreign and domestic best practices. For instance, the U.S. Global Magnitsky Act requires a detailed government response to submissions by legislators. It also encourages petitions and submissions from NGOs and civil society actors, all of which have often anchored and inspired sanctions implementation in the United States.

Here at home, Canadian parliamentary procedure provides precedent for such legislative oversight practices where, for example, Order Paper questions pursuant to article 39 of the Standing Orders of the House of Commons have generally engendered substantive governmental responses within a mandated 45-day time frame. Enshrining such democratic oversight would enhance Bill S-217.

Third, it should be made clear that individual targeted victims and survivors can also be the beneficiaries of asset repurposing in addition to the important focus on the broader class of forcibly displaced populations that the current bill emphasizes. Section 8 of the bill could potentially be interpreted to offer this already, though the originators of the bill have made very clear that they view the forcibly displaced as the single and exclusive class of beneficiaries — the preamble of the bill alludes to this. The individual dissidents and human rights defenders who not only put their livelihoods but their lives on the line in the defence of fundamental freedoms are particularly deserving of consideration in such a framework for the repurposing of frozen assets.

While no amount of money could ever compensate for the loss of loved ones, limbs or years lost in unjust imprisonment, it can at least help them cover some of the heavy costs involved in reclaiming their lives — costs that are far too frequently out of reach for them financially. This can be accomplished without unduly complicating the bill's envisioned process. Its simple and straightforward summary hearing could be maintained with a more generous interpretation of section 7.1 so that victims and survivors are deemed to potentially have a valid interest in the frozen asset and may participate in the hearing. This more inclusive interpretation can be reinforced in a variety of ways, but the most unintrusive one — both for sections 7 and 8 — would be by simply amending the preamble of the bill so that it specifically references the importance of redress for individual victims as a core purpose alongside support for forcibly displaced persons.

davantage les normes et élargiraient l'expertise tout en favorisant un processus plus proactif et réceptif. Ce serait aussi tout à fait conforme aux pratiques exemplaires tant à l'étranger que chez nous. Par exemple, la Global Magnitsky Act des États-Unis exige une réponse détaillée du gouvernement aux mémoires présentés par les législateurs. Elle encourage également les pétitions et les soumissions d'ONG et d'acteurs de la société civile, qui ont tous souvent ancré et inspiré la mise en œuvre de sanctions aux États-Unis.

Chez nous, la procédure parlementaire canadienne établit un précédent pour de telles pratiques de surveillance législative. Ainsi, les questions inscrites au Feuilleton conformément à l'article 39 du Règlement de la Chambre des communes ont généralement donné lieu à des réponses gouvernementales de fond dans un délai prescrit de 45 jours. La consécration d'une telle surveillance démocratique améliorerait le projet de loi S-217.

Troisièmement, il devrait être clair que les victimes et les survivants ciblés peuvent également bénéficier de la réaffectation des biens, même si on met largement l'accent sur la catégorie plus vaste des populations déplacées de force, comme le projet de loi le fait. L'article 8 du projet de loi pourrait être interprété comme offrant déjà cette possibilité, même si les auteurs du texte ont dit très clairement qu'ils considèrent les personnes déplacées de force comme la catégorie unique et exclusive de bénéficiaires. Le préambule du projet de loi y fait allusion. Les dissidents et les défenseurs des droits de la personne qui mettent leur gagne-pain et leur vie en danger pour défendre les libertés fondamentales méritent de façon particulière d'être pris en considération dans un tel cadre de réaffectation des biens bloqués.

Bien que l'argent ne puisse jamais compenser la perte d'êtres chers ou de membres ni les années perdues à cause d'un emprisonnement injuste, il peut au moins aider les victimes à couvrir une partie des coûts élevés qu'elles doivent assumer pour rebâtir leur vie, des coûts qui dépassent souvent leurs moyens financiers. Il est possible de leur apporter cette aide sans compliquer indûment le processus envisagé dans le projet de loi. L'audience sommaire simple et directe qu'il prévoit pourrait être maintenue même si on retient une interprétation plus généreuse de l'article 7.1 afin que les victimes et les survivants soient réputés avoir un intérêt valide à l'égard du bien bloqué et puissent participer à l'audience. Cette interprétation plus inclusive peut être renforcée de diverses façons, mais la plus convaincante — pour les articles 7 et 8 — serait simplement une modification du préambule, qui devrait mentionner expressément l'importance de la réparation pour les victimes individuelles en tant qu'objectif principal, avec le soutien aux personnes déplacées de force.

We believe that the three proposed refinements strengthen the bill and ultimately its main purpose of advancing justice and accountability while assisting the most vulnerable.

In closing, we wish to reaffirm our strong endorsement of the bill and encourage its expeditious adoption. Senators, some of the worst kleptocrats and killers of the world are benefiting from foreign banks and lounging on beaches while their victims languish in pain.

When that image is replaced with one of an empowered survivor claiming their rights, international justice starts to tell a different story. Thank you.

The Deputy Chair: To our witnesses, we will now begin to open up the floor to questions.

Senator Ravalia: Thank you very much to all our witnesses for your compelling presentations today. I have a three-part question. Bill S-217 has a clause calling for the Minister of Foreign Affairs to put in place a registry accessible to the public with the name of any personal entity with a frozen asset as well as the value of that asset. What would creating and maintaining this registry involve with respect to Global Affairs Canada? What other federal departments or other entities, such as the provinces, should be involved in creating and maintaining this registry, if any, and do we have any evidence that other countries have registries accessible to the public as part of their sanctions regime?

Thank you. I'm leaving it open to all three.

The Deputy Chair: Who would like to start? Professor Hampson?

Mr. Hampson: I think you would have to put the question to Global Affairs Canada in terms of what the resourcing of such a registry would involve, senator, and if the beneficial ownership registry is developed sooner rather than later I think we can probably agree that would not only complement such a registry — and it may make sense just to have one registry there, to be honest — but it would also help to reduce the costs.

Right now it's a bit of a black hole. There's a lot of anecdotal evidence that there are Magnitsky Law individuals and others who have been sanctioned and who have assets in Canada. I think we can confidently say the number is not zero, but is it hundreds of millions or billions? That is a matter that we would only find out after we have done suitable forensics.

The Deputy Chair: Additional comments from Ms. Côté-Freeman or Mr. Silver?

Nous croyons que les trois améliorations proposées à l'instant renforcent le projet de loi et, au bout du compte, son objectif principal, qui est de promouvoir la justice et la reddition de comptes tout en aidant les plus vulnérables.

En terminant, nous tenons à réaffirmer notre ferme appui au projet de loi et à en encourager l'adoption rapide. Mesdames et messieurs les sénateurs, certains des pires kleptocrates et tueurs du monde profitent des banques étrangères et se prélassent sur les plages pendant que leurs victimes languissent dans la douleur.

Lorsque cette image est remplacée par celle d'un survivant autonome qui revendique ses droits, la justice internationale commence à prendre un autre visage. Merci.

Le vice-président : Je signale aux témoins que nous allons maintenant passer aux questions.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup aux témoins de leurs exposés convaincants. Ma question a trois volets. Le projet de loi S-217 contient une disposition qui demande au ministre des Affaires étrangères de mettre en place un registre accessible au public où seraient consignés le nom de toute personne ou entité ayant un bien bloqué ainsi que la valeur de ce bien. Qu'est-ce que la création et le maintien d'un tel registre supposent pour Affaires mondiales Canada? D'autres ministères fédéraux et autres entités, dont les provinces, devraient-ils prendre part à la création et au maintien d'un tel registre? Lesquels? Y a-t-il d'autres pays qui possèdent un registre public des biens bloqués dans le cadre d'un régime de sanctions?

Merci. Les trois témoins peuvent répondre à la question.

Le vice-président : Qui veut commencer? Monsieur Hampson?

M. Hampson : Monsieur le sénateur, il faudrait demander à Affaires mondiales Canada quelles sont les ressources nécessaires. Et si le registre de propriété effective est mis en place assez tôt et non tardivement, nous pouvons probablement convenir qu'il ne ferait pas que compléter le registre prévu dans le projet de loi — et il serait peut-être logique d'avoir un seul registre, pour être honnête —, mais aussi que cela aiderait à atténuer les coûts.

Pour l'instant, nous sommes plus ou moins devant l'inconnu. Bien des faits anecdotiques semblent montrer que des personnes visées par la loi Magnitski et d'autres ont été sanctionnées et possèdent des biens au Canada. Nous pouvons affirmer que le montant n'est pas nul, mais y a-t-il lieu de parler de centaines de millions ou de milliards? Nous ne le saurons qu'une fois effectuées les analyses judiciaires voulues.

Le vice-président : Mme Côté-Freeman ou M. Silver ont-ils quelque chose à ajouter?

Mr. Silver: I would concur with what Professor Hampson aptly described and add that in an informal way, Global Affairs Canada maintains online a consolidated sanctions list which identifies every entity and individual sanctioned under the variety of legislation that Bill S-217 would seek to invoke in repurposing assets.

In a more informal way, we would submit that might be an effective venue from a civil society standpoint and transparency standpoint to identify the assets that are actually seized, pursuant to that legislation and those individuals listed. Identifying the assets in a comprehensive and accessible way would be important matters of building trust with the public and engaging the public and even internally in terms of streamlining processes.

In a more formal way, it's usually under the relevant regulatory frameworks that the individuals are listed, and, obviously, it would be a more fulsome process to identify the assets involved. Perhaps there, too, there would be a clear way to identify in a particularistic manner assets that are associated with those individuals.

Senator Woo: Thank you to all the witnesses.

I have four questions for this round. The first is on Professor Hampson's seven propositions, which are very compelling, but they don't get to the question of whether these actions through the bill will change behaviour. There is a deterrent effect. I get that. But part of the idea of sanctions is to incentivize the targeted individual or country or organization to reverse a course of action. Seizing and repurposing the assets, it seems to me, would not give that opportunity for a change in behaviour.

Now, in the case of Magnitsky, we've already decided that these are bad actors and they have to be punished. This is a court making a decision, in a sense.

But in the case of SEMA and FACFOA, I suspect there is a slightly different motivation, an incentive, a desire, I would think, on the part of those acts to try to inspire some change in behaviour. The seizing and repurposing might not achieve that objective. That's for Professor Hampson.

For Ms. Côté-Freeman, I want to ask about the purposes for which these assets can be redirected and what your view is of the recent American decision to repurpose the entirety of Afghanistan's foreign reserves, half of them for humanitarian purposes, to be decided by the American government, and the other half to compensate the victims of the tragic 9/11 terrorist attacks. This is, in effect, taking all the wealth of a country — after regime change, by the way. This is an interesting case where the regime change was precipitated by the West itself, but after a regime change deciding to then take all of a country's

M. Silver : Je suis d'accord avec M. Hampson, qui a fort bien décrit la situation. J'ajouterais que, de façon non officielle, Affaires mondiales Canada tient en ligne une liste unique de sanctions qui indique chaque entité et personne sanctionnée en vertu des diverses lois que le projet de loi S-217 fera jouer pour réaffecter des biens.

Sur un plan quelque peu informel, nous dirions qu'il peut s'agir d'un moyen efficace, du point de vue de la société civile et de la transparence, d'identifier les biens qui sont réellement saisis, conformément à la loi, et les personnes en cause. Il serait important d'identifier les biens de façon exhaustive et accessible si nous voulons établir un lien de confiance avec le public et le mobiliser, mais aussi à l'interne, si nous voulons simplifier les processus.

De façon plus officielle, c'est habituellement en vertu des cadres réglementaires pertinents que les personnes sont inscrites sur une liste et, évidemment, il s'agirait d'un processus plus complet d'identification des biens en cause. Il y aurait peut-être là aussi une façon claire d'identifier de façon particulière les biens appartenant à ces personnes.

Le sénateur Woo : Merci à tous les témoins.

À ce premier tour, j'ai quatre questions à poser. La première porte sur les sept propositions de M. Hampson, qui sont très convaincantes, mais qui ne disent rien de l'efficacité des mesures prévues dans le projet de loi pour faire changer les comportements. Il y a un effet dissuasif, je le comprends. Mais les sanctions visent notamment à inciter la personne, le pays ou l'organisation ciblés à modifier leur façon d'agir. Il me semble que la saisie et la réaffectation de biens ne favorisent pas les changements de comportement.

Dans le cas de la loi Magnitski, nous avons déjà décidé que ce sont de mauvais sujets qui méritent d'être punis. En un sens, c'est un tribunal qui rend une décision.

Mais dans le cas de la LMES et de la LBBDEC, je soupçonne qu'il y a une motivation légèrement différente, un incitatif, un désir, je dirais, de la part du législateur, d'inspirer un certain changement de comportement. La saisie et la réaffectation de biens pourraient ne pas permettre d'atteindre cet objectif. Cette question s'adresse à M. Hampson.

De Mme Côté-Freeman, je voudrais savoir à quelles fins les biens peuvent être réaffectés. Que pensez-vous de la décision récente des États-Unis, qui ont choisi de réaffecter l'ensemble des réserves de l'Afghanistan à l'étranger, la moitié étant consacrée à des fins humanitaires choisies par le gouvernement américain et l'autre moitié servant à indemniser les victimes des tragiques attentats terroristes du 11 septembre? Il s'agit en fait de s'emparer de toute la richesse d'un pays — après un changement de régime, incidemment. C'est là un cas intéressant où le changement de régime a été précipité par l'Occident lui-même,

assets, freeze them, seize them, and now repurpose them essentially for the benefit, to a large extent, of Americans.

My third question can be taken by Ms. Côté-Freeman or Mr. Silver. It has to do with your point that this bill focuses on displaced peoples and not on other issues. You advocate a broader coverage. I understand your argument, but to the extent that we are focusing on the forced displacement of peoples, do you think it would cover the forced displacement of — well, the largest single forced displacement before Ukraine was Afghanistan. A lot of it happened during the last 20 years of Western involvement in Afghanistan. Do you think it should include an assessment of the reasons, causes, and the foreign actors who are directly involved or complicit in the forced displacement of Afghans and, of course, also of Iraq, which was before Afghanistan and during Afghanistan, also a significant source of internally displaced peoples and refugees?

Finally, there was some reference to the Swiss FIAA bill, which is a landmark bill, indeed, but that bill is very different from the one we are considering in that it places a huge amount of emphasis on mutual legal assistance. In other words, it really places the onus of action on the Swiss government on a foreign government making a request for assets to be seized, frozen and then repurposed. Could you comment on that distinction with our own effort here, which appears to be much more unilateral and coming from Canadian judgments of corrupt behaviour, of bad acts, and so on, and whether we might take an approach that is more based on cooperation with the foreign requesting country. Thank you.

Mr. Hampson: I will answer, with the permission of the chair, the first question that was put to me about the role of sanctions.

I think it is fair to say, as the senator correctly pointed out, that sanctions are viewed as a tool of compliance to force actors to do things they don't necessarily want to do or to reverse a course of action they have already taken. The effectiveness of sanctions has been exhaustively debated in the literature.

Let me draw your attention to three other aspects that are important here and that have a behavioural dimension to them.

The first is the deterrence function of the Frozen Assets Repurposing Act, or FARA, which I alluded to and whose purpose is to prevent bad actors. It is another tool to put bad actors on notice that, if they put their ill-gotten gains in Canada, they may lose them, not just freeze them but lose them. Deterrence plays an important role there, which is behavioural.

mais après un changement de régime, on a décidé de prendre tous les biens d'un pays, de les bloquer, de les saisir, et maintenant de les réaffecter essentiellement au profit des Américains, dans une large mesure.

Mme Côté-Freeman ou M. Silver peuvent répondre à ma troisième question. Vous dites que le projet de loi met l'accent sur les déplacements forcés, à l'exclusion d'autres situations. Vous préconisez une portée plus large. Je comprends votre point de vue, mais dans la mesure où nous nous concentrons sur les déplacements forcés, pensez-vous que cela couvrirait le déplacement forcé de... Le déplacement forcé le plus important, avant celui des Ukrainiens, s'est produit en Afghanistan. Il a eu lieu en grande partie au cours des 20 dernières années de présence occidentale en Afghanistan. Selon vous, faudrait-il évaluer les raisons et les causes, s'interroger sur les protagonistes étrangers qui sont directement impliqués ou qui sont complices du déplacement forcé des Afghans et aussi, bien sûr, des Irakiens, dont le déplacement a eu lieu avant et pendant celui des Afghans? Il y a de ce côté un nombre important de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et de réfugiés.

Enfin, il a été question la Loi sur les valeurs patrimoniales, la LVP, en Suisse, qui est une mesure marquante, certes, mais très différente du projet de loi à l'étude, en ce sens qu'elle met énormément l'accent sur l'entraide juridique. Autrement dit, c'est le gouvernement suisse qui a la charge de prendre des mesures si un gouvernement étranger lui demande de saisir, de bloquer et de réaffecter des biens. Que pensez-vous de cette différence par rapport à nos propres efforts, qui semblent être beaucoup plus unilatéraux et qui découlent des jugements canadiens de corruption, d'actes condamnables, etc.? Pourrions-nous adopter une approche qui serait davantage fondée sur la coopération avec le pays étranger qui fait la demande? Merci.

M. Hampson : Avec la permission de la présidence, je vais répondre à la première question qui m'a été posée au sujet du rôle des sanctions.

Il est juste de dire, comme le sénateur l'a fait fort justement, que les sanctions sont considérées comme un moyen d'assurer la conformité, de forcer les personnes ou entités en cause à agir d'une façon qui ne leur convient pas forcément ou à modifier leur façon de faire. L'efficacité des sanctions a fait l'objet d'un débat exhaustif dans la littérature.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur trois autres aspects qui sont importants ici et qui ont une dimension comportementale.

Le premier est la fonction de dissuasion de la Loi sur la réaffectation des biens bloqués à laquelle j'ai fait allusion et qui vise à prévenir les comportements répréhensibles. C'est un autre moyen d'avertir les vilains que s'ils placent leurs gains mal acquis au Canada, ils risquent de les perdre, pas seulement de les voir bloqués, mais de les perdre. La dissuasion joue un rôle

The second is prevention. Every Russian I've talked to has said that the oligarchs are part of President Putin's levers of power. Therefore, if you confiscate their ill-gotten gains, you are removing those levers of power. Why is that important? It is important for the reason that another witness pointed to, which is to prevent Humpty Dumpty from being put back together again when there is a regime change. You're altering the power structures in a country.

The third is the principle of compensation, which Mr. Silver referred to. It's well established in international practice that victims deserve reparations. FARA provides an instrument for dispensing reparations sooner rather than later.

So prevention, compensation, deterrence are aspects of this legislation that complement compliance. The same arguments could be levied against our existing sanctions regime to say that it's not going to change behaviour, but I think that this is upping the ante.

The Deputy Chair: Thank you, professor. We have one minute left in this round, Ms. Côté-Freeman, would you like to add to the comments that have been made?

Ms. Côté-Freeman: Yes.

The Deputy Chair: Senator Woo, I will put you on the next round.

Ms. Côté-Freeman: Yes. I wanted to speak to Senator Woo's question about the purpose of repurposed assets. The victims of corruption, from our perspective, deserve some form of compensation or a return of assets that will allow them to build the country that they want to build when we're talking about grand corruption. The effects are very pervasive. It would seem only fair that these victims be compensated.

I don't have any specific view on the questions regarding Afghanistan, but I wanted to make the point that this compensation or giving back assets that were stolen from people is important. It is an underdeveloped aspect of the fight against corruption, but it is an important one.

The Deputy Chair: Thank you. We'll come back both to you and to Brandon Silver in the next round.

Senator M. Deacon: Thank you to our guests and witnesses for being here today. You've provided helpful information, and it's an important and timely issue as we go through this bill.

My question concerns how the seized assets should be allocated. Does the legislation indicate how much leeway the courts actually have in determining where the money should go?

important à cet égard, c'est-à-dire la dimension comportementale.

Deuxièmement, il y a la prévention. Tous les Russes à qui j'ai parlé ont dit que les oligarques font partie des leviers de pouvoir du président Poutine. Confisquer leurs gains mal acquis, c'est donc le priver de ces leviers de pouvoir. Pourquoi est-ce important? Pour une raison qu'un autre témoin a expliquée : empêcher que nous n'en revenions au même point après un changement de régime. Il s'agit de modifier les structures du pouvoir dans un pays donné.

Le troisième principe est celui de l'indemnisation. M. Silver en a parlé. Il est bien établi dans la pratique internationale que les victimes méritent réparation. Le projet de loi permet d'accorder des réparations le plus tôt possible.

La prévention, l'indemnisation et la dissuasion sont donc des aspects de cette loi qui s'ajoutent au souci de la conformité. Les mêmes arguments pourraient être invoqués contre notre régime de sanctions actuel, dont on peut prétendre qu'il ne va pas changer les comportements, mais je pense qu'on augmente ainsi l'enjeu.

Le vice-président : Merci, monsieur. Il nous reste une minute, madame Côté-Freeman, voulez-vous ajouter quoi que ce soit à ces observations?

Mme Côté-Freeman : Oui.

Le vice-président : Sénateur Woo, je vous inscris au prochain tour.

Mme Côté-Freeman : Oui. Je voulais répondre à la question du sénateur Woo sur l'utilisation des actifs réaffectés. Selon nous, les victimes de la corruption ont droit à une forme d'indemnisation ou à la restitution de biens qui leur permettront, lorsqu'il y a eu corruption à un haut niveau, de bâtir le pays qu'elles veulent bâtir. Les effets sont omniprésents. Ce ne serait que justice si ces victimes étaient indemnisées.

Je n'ai pas de point de vue précis en ce qui concerne l'Afghanistan, mais je tiens à insister sur l'importance de cette indemnisation ou de cette restitution de biens volés. C'est un aspect négligé de la lutte contre la corruption, mais il est important.

Le vice-président : Merci. Nous reviendrons à vous et à Brandon Silver au prochain tour.

La sénatrice M. Deacon : Merci à nos invités et témoins d'être là. Vous nous avez donné une information utile. C'est là une question importante à laquelle il convient de s'intéresser au cours de l'étude du projet de loi.

Ma question porte sur la répartition des biens saisis. Le texte législatif dit-il de quelle latitude les tribunaux disposent pour décider où l'argent devrait aller? Y a-t-il un principe présumé,

I'm wondering if there is an assumption or a requirement that any money is to go to a cause that is related to why those assets have been frozen and seized, or if a court is free to make that determination on their own.

I'm going to direct this question to Ms. Côté-Freeman, and we can go from there. Thank you.

Ms. Côté-Freeman: You are asking the same questions that we ask. How will this discretion operate? How does a judge decide?

I assume there will be some guidelines, but I do worry. I'm sure it is not an insurmountable problem, but I worry that the lack of understanding or knowledge of whom the money should go to and the context of the country it may be going back to, is problematic.

I don't have an answer to your question. We are asking ourselves the same question.

The Deputy Chair: Does any other witness wish to respond?

Mr. Silver: Yes, if I may. I believe that section 8 of Bill S-217 strikes the right balance between mandated requirements and an emphasis on judicial independence and discretion. Section 8 does create a nexus between the criminality of those associated with the seized assets and its distribution, while emphasizing that the judge may — “may” is the key word — undertake whatever disbursement the court might feel is appropriate to the matter.

Therefore, section 8, on the one hand, mandates the nexus of the criminality and the individual offences of the listed individual or entity and, on the other hand, gives autonomy to the judge. I believe it provides strong guidance and a push in the right direction.

The Deputy Chair: Thank you.

Mr. Hampson: It is important to recognize that this is going to be done on a case-by-case basis and that the process will be initiated by the government through the Attorney General, who will make an application to the court. The Attorney General will consult with his cabinet colleagues, including the Minister of Foreign Affairs. Part of that application process will be to indicate the government's preference as to how those assets are disposed of.

The elegance of this process is that it provides for due process. It is not simply an executive decision of the kind we've seen in other countries. It allows victims, the owner of the assets or anyone who feels they have a legitimate claim to those assets to make an application to the court. Then, the court will decide how that disbursement should take place.

une exigence voulant que l'argent soit consacré à une cause liée au motif du blocage ou de la saisie, ou le tribunal est-il libre de prendre cette décision selon qu'il le juge bon?

J'adresse ma question à Mme Côté-Freeman, et nous verrons ensuite. Merci.

Mme Côté-Freeman : Vous posez les mêmes questions que nous. Comment cette latitude sera-t-elle utilisée? Comment le juge décidera-t-il?

Je présume qu'il y aura des lignes directrices, mais je m'inquiète. Le problème n'est sûrement pas insurmontable, mais je crains que des difficultés ne surgissent faute d'un niveau de compréhension ou de connaissance suffisant pour qu'on sache à qui l'argent doit aller et qu'on saisisse bien le contexte du pays en cause.

Je n'ai pas de réponse. Nous nous posons la même question.

Le vice-président : Y a-t-il d'autres témoins qui souhaitent répondre?

M. Silver : Je peux me permettre? Selon moi, l'article 8 du projet de loi S-217 établit un juste équilibre entre les paramètres d'application obligatoire et l'indépendance judiciaire, la latitude laissée au juge. Cet article établit un lien entre la criminalité des personnes associées aux biens saisis et la répartition des biens, tout en insistant sur le fait que le juge peut — « peut » est le mot clé — faire les versements qu'il juge appropriés.

En somme, l'article 8, d'une part, impose le lien entre la criminalité et les infractions individuelles de la personne ou de l'entité en cause et, d'autre part, donne une certaine latitude au juge. Selon moi, il établit une solide orientation qui va dans le bon sens.

Le vice-président : Merci.

M. Hampson : Il est important de reconnaître que les décisions seront prises au cas par cas et que l'initiative reviendra au gouvernement, par l'entremise du procureur général, qui présentera une demande au tribunal. Le procureur général consultera ses collègues du Cabinet, dont le ministre des Affaires étrangères. Dans cette démarche, le gouvernement fera valoir sa préférence concernant la réaffectation des biens.

L'élégance du processus, c'est qu'il assure l'application régulière de la loi. Il ne s'agit pas simplement d'une décision de l'exécutif comme celles que nous avons vues dans d'autres pays. Il permet aux victimes, au propriétaire des biens ou à quiconque estime avoir un droit légitime à leur égard de s'adresser au tribunal, qui décide ensuite ce qu'il y a lieu de faire.

I don't think we should prejudge that process by referring to our favourite cases where we've seen various crimes taking place, violating human rights or corruption, for example. It is going to be on a case-by-case basis. Again, this does give the government sufficient latitude in its application to the court to make that determination.

The Deputy Chair: Thank you.

Senator MacDonald: My question is for anyone who can reasonably answer it.

In 2016, Switzerland enacted a law allowing for the domestic assets of corrupt foreign officials and their close associates to be frozen, confiscated and returned. Under this law, once assets have been confiscated, Switzerland can seek to restore to the country of origin, the assets of a corrupt foreign official for the purpose of improving,

. . . the living conditions of the inhabitants of the country of origin; or . . . to strengthen the rule of law in the country of origin and thus contribute to the fight against impunity.

My two questions are: How often and effectively has the Swiss legislation been used since 2016? What, if any, unintended consequences have been observed with respect to the use and enforcement of this Swiss law?

Mr. Hampson: The law has been used. There have been quite a few cases where it has been applied. It has been used to repurpose assets for land mine clearance in Angola. It was also used for humanitarian purposes by setting up a foundation in Kazakhstan for illicit assets that were deemed under that administrative law to be repurposed. So it has been used. The Swiss government does have a paper that indicates the number of times it has been used.

When we consulted with Swiss officials as we were doing our own thinking — including the architect, shall we say, of that particular piece of legislation — the Swiss themselves have recognized that sometimes returning those funds or using them in the country of origin, with the consent of local authorities, is not optimal because there has been no regime change, and so you are constrained.

In fact, one official said to us that the way you are thinking about FARA is a much more elegant solution because it is not tied to the country of origin; it is tied to the citizens of that country who may have been forcibly displaced. But it does give you more options.

Ms. Côté-Freeman: Just to emphasize the challenge of returning assets to countries where there hasn't been a regime change. That is a huge challenge because the risk is that you are just putting the money back in the hands of people who will

Nous ne devrions pas présumer de l'issue du processus en nous appuyant sur nos affaires judiciaires préférées dans lesquelles divers crimes, des violations des droits de la personne ou de la corruption étaient en cause, par exemple. Ce sera au cas par cas. Encore une fois, cela donne au gouvernement suffisamment de latitude dans sa requête adressée au tribunal.

Le vice-président : Merci.

Le sénateur MacDonald : Ma question s'adresse à quiconque peut raisonnablement y répondre.

En 2016, la Suisse a adopté une loi autorisant le blocage, la confiscation et la restitution de biens que possédaient chez elle des dirigeants étrangers corrompus et leurs proches collaborateurs. En vertu de cette loi, une fois les biens confisqués, la Suisse peut chercher à restituer au pays d'origine les biens d'un représentant étranger corrompu dans le but d'améliorer...

[...] les conditions de vie de la population du pays d'origine ou renforcer l'état de droit dans l'État d'origine et contribuer à lutter contre l'impunité.

Voici mes deux questions : est-il arrivé souvent que cette loi helvétique soit utilisée depuis 2016? Avec quelle efficacité? Le recours à cette loi, son application ont-ils eu des conséquences imprévues? Lesquelles?

M. Hampson : La loi a été utilisée dans un nombre appréciable de cas. Elle a servi à réaffecter des biens au déminage en Angola. Elle a également été utilisée à des fins humanitaires grâce à la création d'une fondation au Kazakhstan qui a repris des biens illicites dont la réaffectation a été jugée s'imposer aux termes de ces dispositions administratives. Elle a donc servi. Le gouvernement suisse a un document qui précise combien de fois.

Au cours de notre propre réflexion, nous avons consulté les fonctionnaires suisses, notamment l'architecte, dirons-nous, de cette mesure législative. Les Suisses eux-mêmes ont reconnu que parfois, lorsqu'il s'agissait de restituer ces fonds ou de les utiliser dans le pays d'origine, avec le consentement des autorités locales, les conditions n'étaient pas optimales parce qu'il n'y avait pas eu de changement de régime. Il y a donc des contraintes.

En fait, un fonctionnaire nous a dit que la conception du projet de loi à l'étude constitue une solution beaucoup plus élégante parce qu'elle n'est pas axée sur le pays d'origine; elle est liée aux citoyens de ce pays qui ont peut-être été déplacés de force. Le projet de loi ouvre davantage de possibilités.

Mme Côté-Freeman : Je tiens à insister sur la difficulté de restituer les biens aux pays où il n'y a pas eu de changement de régime. C'est un énorme défi, car on court le risque de rendre l'argent à des gens qui s'empresseront de commettre les mêmes

commit the same crimes and wreak the same type of havoc over their country. So it is challenging.

I don't quite see how FARA prevents that effectively. But I am happy to hear that Professor Hampson believes that, because he is more of an expert than I am in these matters. Thank you.

Senator MacDonald: Do you consider this stuff to be unintended consequences or are they expected consequences?

Mr. Hampson: Senator, if I may address Ms. Côté-Freeman's question.

FARA does allow you to help those who have been forcibly displaced, who are citizenless. A hypothetical contingency: The government could say that these funds should go to UNHCR or, as some are now arguing, be put in a global fund to help the people of Ukraine, both those who have been forcibly displaced but also those who are facing dire circumstances, who are still in-country. Again, it is going to be case by case.

[Translation]

Senator Gerba: Thank you to our witnesses for being here today. I'm going to come back to Senator MacDonald's question, because the Restitution of Illicit Assets Act, which was adopted by Switzerland in 2015, is the benchmark for this.

So, I know we were told that it has already been implemented, but the time frame for implementing this law is quite significant. We are talking about 10 to 15 years. My first question is for Mr. Fen Hampson. The deadline that applied, for example, in the case of the release of the assets of Egyptian President Mubarak, which had been seized after the Arab Spring, was 10 years. Do you think the situation that prevailed in Switzerland could be repeated in Canada, and what steps could we take to ensure reasonable restitution times?

My second question is for Ms. Côté-Freeman. Few countries in the world have adopted legislation to put in place mechanisms that allow, as Bill S-217 proposes, the reallocation of frozen assets when these assets are associated with a foreigner who is responsible for or complicit in serious human rights violations or corruption. What might be the effects of such legislation on foreign nationals' investments in Canada?

[English]

Mr. Hampson: My response would be that, yes, it may take longer than you want, but that is the nature of the rule of law, due process and transparent processes in this country. Sometimes

exactions et de faire les mêmes ravages dans leur pays. C'est donc une tâche redoutable.

Je ne vois pas très bien comment le projet de loi à l'étude prévient effectivement ce genre de chose, mais je me réjouis d'entendre un avis contraire dans la bouche de M. Hampson, car il s'y connaît mieux que moi en la matière. Merci.

Le sénateur MacDonald : S'agit-il là de conséquences imprévues ou de conséquences prévues?

M. Hampson : Sénateur, permettez-moi de répondre à la question de Mme Côté-Freeman.

Le projet de loi vous permet d'aider ceux qui ont été déplacés de force, qui n'ont pas de citoyenneté. Une hypothèse : le gouvernement pourrait dire que ces fonds devraient être remis au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou, comme certains le proposent maintenant, être versés dans un fonds mondial d'aide aux Ukrainiens, tant ceux qui ont été déplacés de force que ceux qui se trouvent dans une situation désespérée, toujours dans leur pays. Encore une fois, la décision se prendra au cas par cas.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos témoins d'être ici aujourd'hui. Je vais revenir sur la question du sénateur MacDonald, parce que la Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, qui a été adoptée par la Suisse en 2015, fait figure de référence en la matière.

Donc, je sais qu'on nous a répondu qu'elle a déjà été appliquée, mais les délais de mise en œuvre de cette loi sont assez importants. On parle de 10 à 15 ans. Ma première question s'adresse à M. Fen Hampson. Les délais qui se sont appliqués, par exemple, dans le cas de la libération des avoirs du président égyptien Moubarak, qui avaient été saisis après le Printemps arabe, étaient de 10 ans. Est-ce que vous pensez que la situation qui a prévalu en Suisse pourrait se répéter au Canada, et quelles mesures pourrions-nous prendre pour assurer des délais de restitution raisonnables?

Ma deuxième question s'adresse à Mme Côté-Freeman. Peu d'États dans le monde ont adopté des lois visant la mise en place de mécanismes qui permettent, comme le propose le projet de loi S-217, de réaffecter des biens bloqués lorsque ces biens sont associés à un étranger responsable ou complice de graves violations des droits de la personne ou de corruption. Quels pourraient être les effets de l'adoption d'une telle loi sur les investissements des ressortissants étrangers au Canada?

[Traduction]

M. Hampson : Il est vrai que les délais peuvent être plus longs que nous ne le voudrions, mais c'est la nature de la primauté du droit, de l'application régulière de la loi et des

it is not as efficient as we would like, but FARA is upholding the rule of law, and I think on very good grounds.

[Translation]

Ms. Côté-Freeman: Yes, to answer the senator, unfortunately, I do not know how many countries have laws like the one being considered. There is a lot of talk about asset recovery, because it is a theme that has been favoured for a long time. However, it is certain that the fact that the procedure takes a long time is a problem that will have to be resolved. When justice is delayed and slow, it is quite problematic, so I don't know. I'm sorry, but I don't think I understood the second part of your question about investors in the countries concerned. Could you possibly repeat it?

Senator Gerba: Actually, I'm wondering about the effects of Bill S-217 on foreign investment in Canada. Won't it hurt foreign investment in Canada?

Ms. Côté-Freeman: This is not a question that I've thought about, but it seems to me if Canada is seen as a state where the rule of law and justice prevail, that can't hurt foreign investment. I think it is important that Canada be seen as a country where you can invest, a country where all rights are protected. I haven't really thought about the question. I thank you for asking it.

The Deputy Chair: Thank you.

Senator Clement: I thank all the witnesses. I had the same question as Senator Deacon, but I have another one for Ms. Côté-Freeman. I was interested in the fact that you generally agree with the objectives of the proposed bill, but you expressed some doubt about what it might add to the conversation when we're in a context where other laws are underutilized. Can you add anything to your comments? I would like to better understand the tenor of the comments you made.

Ms. Côté-Freeman: Should I answer in French or English?

The Deputy Chair: It's your choice.

Ms. Côté-Freeman: All right, I'll answer in French. As you have clearly understood from my remarks, we support the bill and certainly its spirit. The problem in Canada is that we have very few anti-corruption laws that are implemented. We have very limited resources for that. There is a real question as to whether it makes sense to put in place a new legal process when our resources are so limited. We have tools, we use them very

processus transparents qui s'appliquent chez nous. Parfois, ce n'est pas aussi efficace que nous le souhaiterions, mais le projet de loi respecte la primauté du droit, et je crois qu'il le fait pour de très bonnes raisons.

[Français]

Mme Côté-Freeman : Oui, pour répondre à la sénatrice, malheureusement, je ne sais pas combien de pays se sont dotés d'une loi comme celle qui est présentement envisagée. On parle beaucoup de récupération des biens, car c'est un thème qui est privilégié depuis longtemps. Par contre, il est certain que le fait que la procédure prenne énormément de temps, c'est un problème qu'on va devoir régler. Lorsque la justice est différée et lente, c'est assez problématique, donc je ne sais pas. Je suis désolée, mais je ne crois pas avoir compris la seconde partie de votre question au sujet des investisseurs dans les pays. Est-ce possible de la répéter?

La sénatrice Gerba : En fait, je me questionne sur les effets du projet de loi S-217 sur les investissements étrangers au Canada. Cela ne va-t-il pas nuire à l'investissement étranger au Canada?

Mme Côté-Freeman : Ce n'est pas une question à laquelle j'ai réfléchi, mais il me semble si le Canada est vu comme un État de droit, un État où règne la justice, cela ne peut pas nuire aux investissements étrangers. À mon avis, il est important que le Canada soit vu comme un pays où l'on peut investir, un pays où tous les droits sont protégés. Je n'ai pas vraiment réfléchi à la question. Je vous remercie de l'avoir posée.

Le vice-président : Merci.

La sénatrice Clement : Je remercie tous les témoins. J'avais la même question que la sénatrice Deacon, mais j'en ai une autre qui s'adresse à Mme Côté-Freeman. J'étais intéressée par le fait que vous êtes d'accord en général avec les objectifs du projet de loi proposé, mais vous avez exprimé un doute en vous questionnant sur ce qu'il pourrait ajouter à la conversation lorsqu'on se trouve dans un contexte où d'autres lois sont sous-utilisées. Pouvez-vous ajouter quelque chose à vos commentaires? J'aimerais mieux comprendre la direction des commentaires que vous avez faits.

Mme Côté-Freeman : Est-ce que je devrais répondre en français ou en anglais?

Le vice-président : C'est votre choix.

Mme Côté-Freeman : D'accord, je vais répondre en français. Comme vous l'avez bien compris dans mes propos, nous appuyons le projet de loi et certainement son esprit. Le problème au Canada, c'est qu'on a très peu de lois qui luttent contre la corruption qui sont mises en œuvre. Nous avons des ressources très limitées par rapport à cela. On s'interroge vraiment sur le bien-fondé de la mise en place d'un nouveau processus juridique,

little for reasons that sometimes seem a bit mysterious to us, but we are always told that it is because of a lack of resources.

Will creating another mechanism not drain those same resources that are already insufficient? This is really a question we have to ask ourselves, just as we have to ask ourselves whether we want to optimize the mechanisms we already have. That's the spirit in which I made my comments.

Senator Gerba: Thank you very much.

[English]

The Deputy Chair: Senator Woo, we're in the second round. Can I suggest that you leave room for an answer?

Senator Woo: I will just repeat the questions quickly. The first has to do with a view on American repurposing of Afghanistan reserves and whether that is a suitable approach to what we're proposing. I would remind you that the Russian central bank is a listed entity under SEMA.

Secondly, the question of whether or not the Swiss approach is something that we should follow more closely. That discussion has happened already. The Swiss approach tends to put more emphasis on mutual legal assistance, in other words, working with the country to request corruption action.

I think about some major countries that have huge corruption, anti-corruption drives. If one of these countries were to come to Canada and say, "Look, we have 50 fugitives in your country living in Vancouver, Toronto and Montréal. They are all corrupt officials from our country who have escaped to your country. We would like you to freeze their assets and send them back to us," is this something that we would contemplate?

The Deputy Chair: We'll begin with Brandon Silver as you were disadvantaged in the first round.

Mr. Silver: Sure. Thank you, Mr. Chair.

I believe that the American example is not necessarily germane to consideration of the current legislation because it was done pursuant to executive order in the United States.

As Professor Hampson explained, Bill S-217 is far more sophisticated and nuanced than what the United States has undertaken. There is a mechanism within Bill S-217 that allows, as the professor aptly described, for an application from the federal government, which would then engage judicial discretion and authority which would, of course, be tethered to the acts of those listed and sanctioned persons, but which would allow

alors que nos ressources sont si limitées. Nous avons des outils, nous les utilisons très peu pour des raisons qui nous semblent parfois un peu mystérieuses, mais on nous dit toujours que c'est à cause d'un manque de ressources.

Est-ce que, en créant un autre mécanisme, on ne va pas drainer ces mêmes ressources qui ne sont pas suffisantes? C'est vraiment une question que nous devons nous poser, tout comme nous devons nous demander si nous voulons optimiser les mécanismes que nous avons déjà. C'est dans cet esprit que j'ai fait mes commentaires.

La sénatrice Gerba : Merci beaucoup.

[Traduction]

Le vice-président : Sénateur Woo, nous en sommes au deuxième tour. Puis-je vous suggérer de laisser un peu de temps aux témoins pour répondre?

Le sénateur Woo : Je vais répéter rapidement les questions. La première concerne votre opinion sur la réaffectation des réserves de l'Afghanistan par les Américains. Est-ce une approche acceptable par rapport à ce que nous proposons? Je vous rappelle que la banque centrale russe est visée par la LMES.

Deuxièmement, devrions-nous nous inspirer davantage de l'approche suisse? Cette discussion a déjà eu lieu. Les Suisses tendent à mettre davantage l'accent sur l'entraide juridique, c'est-à-dire la collaboration avec le pays pour lutter contre la corruption.

Je songe à certains grands pays qui mènent de vastes campagnes de lutte contre la corruption. Supposons que l'un d'eux dise au Canada : « Il y a chez vous 50 fugitifs qui vivent à Vancouver, à Toronto et à Montréal. Ce sont tous des responsables corrompus de notre pays qui se sont enfuis chez vous. Nous voudrions que vous bloquiez leurs avoirs et que vous nous les rendiez. » Est-ce une requête à laquelle nous envisagerions de répondre?

Le vice-président : Nous allons commencer par Brandon Silver, qui a été désavantagé au premier tour.

M. Silver : Bien sûr. Merci, monsieur le président.

L'exemple américain n'est pas nécessairement pertinent pour l'étude du projet de loi actuelle, parce qu'il s'agit d'un décret de l'exécutif.

Comme M. Hampson l'a expliqué, le projet de loi S-217 est beaucoup plus complexe et nuancé que ce que les États-Unis ont fait. Il prévoit un mécanisme qui, comme l'a si bien décrit le professeur, permet au gouvernement fédéral de présenter une demande, rend possible l'exercice du pouvoir judiciaire et laisse au juge une certaine latitude. Bien entendu, le processus serait lié aux actes des personnes inscrites et sanctionnées, mais il

for — and this touches upon your second question, Senator Woo — the engagement of interested third parties. Whether that interested third party comes in the form of a notice and an intervention from a foreign state with an interest in the assets or whether that comes from the victim claimants or from the listed individuals themselves, it allows for a full and broad engagement in a multi-party manner.

That's quite a distinction from the unilateral executive action in the United States and in a more nuanced way I believe that the United States' transfer was done largely based on existing court decisions and writs of action against those assets that were separate from the executive order itself. I feel like it is an apples-and-oranges scenario here. The current legislation being considered is a completely different mechanism with a lot more sophistication and nuance and checks and balances from different levels within the democratic process.

The Deputy Chair: Thanks. Ms. Côté-Freeman would you like to add?

Ms. Côté-Freeman: I would defer to agree with Mr. Silver's response.

The Deputy Chair: Professor Hampson, last word to you on this.

Mr. Hampson: I would agree with everything that has been said.

The Deputy Chair: Senator Woo, can you cope with agreement?

Senator Woo: Would anyone care to comment on my other question about the focus on displaced peoples and whether you would consider recent massive displacements of individuals in, say, Afghanistan and Iraq to be subject to coverage under this bill and whether we should entertain requests for investigations into what is called foreign actors who are responsible or complicit in the displacements of these individuals?

The Deputy Chair: Briefly, Professor Hampson?

Mr. Hampson: The short answer is yes.

Senator MacDonald: Professor Hampson, you recently co-authored an article called *Let's seize — not freeze — the wealth of Putin's cronies*.

In the article you argue that, if enacted, Bill S-217 will provide the Government of Canada with an additional tool to hold President Putin and his associates to personal account by giving our government the authority to repurpose their wealth in a legal and transparent way.

permettrait, et cela touche à votre deuxième question, sénateur Woo, l'intervention de tiers intéressés. Que cette participation de tiers prenne la forme d'un avis ou d'une intervention d'un État étranger qui a un intérêt à l'égard des biens ou que la démarche soit le fait de victimes ou de personnes inscrites sur la liste, cela permet une participation complète et large de parties multiples.

C'est toute une différence par rapport à l'action unilatérale de l'exécutif aux États-Unis. De façon plus nuancée, je dirai que le transfert effectué par les États-Unis se fonde en grande partie sur des arrêts judiciaires et des procédures antérieures qui étaient distincts du décret lui-même. J'ai l'impression que nous comparons des pommes et des oranges. Le projet de loi à l'étude est un mécanisme complètement différent, avec beaucoup plus de raffinement et de nuances et des freins et contrepoids qui jouent à divers niveaux du processus démocratique.

Le vice-président : Merci. Madame Côté-Freeman, quelque chose à ajouter?

Mme Côté-Freeman : J'abonde dans le même sens que M. Silver.

Le vice-président : Monsieur Hampson, un dernier mot à ce sujet.

M. Hampson : Je suis d'accord sur tout ce qui a été dit.

Le vice-président : Sénateur Woo, êtes-vous d'accord?

Le sénateur Woo : Quelqu'un voudrait-il répondre à mon autre question au sujet de l'accent mis sur les personnes déplacées? Considéreriez-vous que les récents déplacements massifs comme il y en a eu en Afghanistan et en Irak doivent être visés par le projet de loi? Devrions-nous accepter des demandes d'enquête sur des protagonistes étrangers responsables ou complices de ces déplacements?

Le vice-président : Brièvement, monsieur Hampson?

M. Hampson : En un mot, oui.

Le sénateur MacDonald : Monsieur Hampson, vous avez récemment corédigé un article intitulé « *Let's seize — not freeze — the wealth of Putin's cronies* ».

Dans l'article, vous dites que, s'il est adopté, le projet de loi S-217 fournira au gouvernement du Canada un moyen supplémentaire de tenir le président Poutine et ses associés personnellement responsables en donnant à notre gouvernement le pouvoir de réaffecter leurs biens de façon légale et transparente.

I'm curious what publicly available information exists presently on the estimated value of the frozen assets of Russians listed under Canada's sanctions regime?

Mr. Hampson: Nothing has been officially published on that. However, I think it's fair to say that there are a number of Russian oligarchs who have been sanctioned under Magnitsky or SEMA, and that is a question that should be put to our officials because presumably they were put on that list because they hold assets here.

There's certainly anecdotal evidence. It has been widely reported that there are oligarchs who have holdings in steel companies in Western Canada, in aluminum companies in Eastern Canada, large real estate holdings and have benefited from lax oversight when it comes to those investments and holdings in our country.

As I said, we know it is not zero. Is it hundreds of millions or billions? Some say it is billions.

The Deputy Chair: Thank you. This brings our first session to a close. I want to thank our witnesses, Fen Hampson, Susan Côté-Freeman and Brandon Silver, for your comments and insights and sharing them with us. Thank you to our witnesses and we look forward to introducing our next panel.

[Translation]

The Deputy Chair: We'll now move to our second panel of experts. From Global Affairs Canada, we have Alexandre Lévêque, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy. Mr. Lévêque, we welcome you to the committee.

To assist you, if necessary, in answering our questions, you have with you Louis-Martin Aumais, Executive Director, Criminal, Security and Diplomatic Law Division; Ms. Matina Karvellas, Deputy Executive Director and General Counsel; Brandon Cove, Senior Advisor, Sanctions Policy and Operations Coordination Division.

[English]

We also have with us Meredith Lilly, Associate Professor and Simon Reisman Chair in International Affairs at Carleton University; and Ihor Michalchyshyn, Chief Executive Officer and Executive Director of the Ukrainian Canadian Congress.

We would like to welcome everyone and thank you for being available for us today. As is our practice, we will hear from the principal witnesses each for five minutes.

Quels sont les renseignements du domaine public sur la valeur estimative des biens bloqués des Russes inscrits sur la liste du régime de sanctions du Canada?

M. Hampson : Rien n'a été publié officiellement à ce sujet. Il me semble toutefois juste de dire qu'un certain nombre d'oligarques russes ont été sanctionnés en vertu de la loi de Magnitski ou de la LMES. C'est une question qu'il faudrait poser aux fonctionnaires, car on présume que les oligarques ont été inscrits sur la liste parce qu'ils détiennent des biens au Canada.

Il y a certainement des faits anecdotiques connus. Il a été largement rapporté que des oligarques détiennent des intérêts dans des sociétés sidérurgiques de l'Ouest du Canada, dans des sociétés d'aluminium de l'Est du Canada ainsi que de gros avoirs immobiliers, et qu'ils ont bénéficié d'une surveillance laxiste en ce qui concerne ces investissements et ces avoirs dans notre pays.

Comme je l'ai dit, nous savons que le montant n'est pas nul, mais est-il de l'ordre de centaines de millions ou de milliards de dollars? D'aucuns prétendent que ce sont des milliards.

Le vice-président : Merci. Voilà qui met fin à la première partie de la séance. Je tiens à remercier les témoins, Fen Hampson, Susan Côté-Freeman et Brandon Silver, de leurs observations et de leurs idées. Merci aux témoins de nous en avoir fait part. Nous avons hâte de présenter notre prochain groupe de témoins.

[Français]

Le vice-président : Nous passons maintenant à notre deuxième groupe d'experts. D'Affaires mondiales Canada, nous accueillons Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique. Maître Lévêque, nous vous souhaitons la bienvenue au comité.

Pour vous aider, au besoin, à répondre à nos questions, vous avez avec vous Louis-Martin Aumais, directeur exécutif, Direction du droit criminel, de la sécurité et de la diplomatie; Me Matina Karvellas, directrice exécutive adjointe et avocate générale; Brandon Cove, conseiller principal, Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions.

[Traduction]

Nous accueillons également Meredith Lilly, professeure agrégée et titulaire de la Chaire des affaires internationales Simon Reisman, à l'Université Carleton, et Ihor Michalchyshyn, premier dirigeant et directeur général du Congrès des Ukrainiens Canadiens.

Bienvenue à tous et merci de vous être libérés pour comparaître. Comme d'habitude, les principaux témoins ont cinq minutes chacun pour s'exprimer.

Mr. Lévêque, you have the floor, and we'll follow with Professor Lilly with Mr. Michalchyshyn following immediately thereafter.

Alexandre Lévêque, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy, Global Affairs Canada: Thank you, Mr. Chair, for inviting us to appear today to speak to you about Bill S-217.

[*Translation*]

Let me begin with a few contextual points on Canada's use of sanctions. In the current context, sanctions are a valuable foreign policy tool for enabling accountability and compliance with international norms and standards. It is important to underscore that the decision to impose autonomous sanctions is not one taken lightly. The imposition of sanctions should be regarded as a coercive measure of last resort. In that vein, Canada views sanctions as only one component of a more comprehensive suite of foreign policy tools, including engagement, dialogue, and capacity-building.

[*English*]

As many of you know, Canada employs several sanctions laws that can be used to deal with current international realities, two of which have been mentioned. I will not go into great detail because I believe the members are familiar with them, but we're talking about the Special Economic Measures Act, or SEMA; and the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, or JVCFOA, also known as the Magnitsky Act. As well, it has been mentioned as the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act, or FACFOA. The only thing I would say on this is it should be noted that FACFOA is a distinct piece of legislation that sits apart from Canada's broader sanctions regime.

[*Translation*]

In a recent example of our use of sanctions, Canada, in coordination with its allies and international partners, has imposed a significant number of new sanctions in response to Russia's unprovoked and unjustifiable invasion of Ukraine. This includes sanctions on the Russian regime, including President Putin, oligarchs, and businesses in sectors of strategic importance to Russia. Further, Canada has imposed robust financial sanctions that have significantly reduced Russia's ability to access global financing to fund its unprovoked war.

Bill S-217 would expand on Canada's existing sanctions framework through establishing a regime by which certain property related to international human rights abuses and

Monsieur Lévêque, vous avez la parole. Nous entendrons ensuite Mme Lilly et M. Michalchyshyn.

Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique, Affaires mondiales Canada : Merci, monsieur le président, de nous avoir invités à comparaître pour vous parler du projet de loi S-217.

[*Français*]

Permettez-moi d'abord d'exposer quelques éléments contextuels sur le recours aux sanctions par le Canada. Dans le contexte actuel, les sanctions constituent un outil précieux de la politique étrangère pour favoriser la responsabilisation et la conformité aux normes internationales. Il est important de souligner que la décision d'imposer des sanctions autonomes ne se prend pas à la légère. L'imposition de sanctions doit être considérée comme une mesure coercitive de dernier recours. En ce sens, le Canada considère les sanctions comme faisant partie d'un ensemble plus complet d'outils de politique étrangère, qui comprend notamment la mobilisation, le dialogue et le renforcement des capacités.

[*Traduction*]

Comme bon nombre d'entre vous le savent, le Canada a recours à plusieurs lois sur les sanctions pour composer avec les réalités internationales actuelles. Deux d'entre elles ont été mentionnées. Je n'entrerai pas dans les détails parce que je crois que les membres du comité les connaissent, mais il s'agit de la Loi sur les mesures économiques spéciales, ou LMES, et de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus, ou LJVDEC, également appelée loi de Magnitski. Il a aussi été question de la Loi sur le blocage des biens des dirigeants étrangers corrompus, ou LBBDEC. La seule chose que je dirais à ce sujet, c'est qu'il faut souligner que cette dernière loi est une mesure législative distincte qui n'est pas liée au régime général de sanctions du Canada.

[*Français*]

Dans un exemple récent de recours à des sanctions, le Canada, de concert avec ses alliés et partenaires internationaux, a imposé un nombre important de nouvelles sanctions à la suite de l'invasion non provoquée et injustifiable de la Russie en Ukraine. Ces mesures comprennent des sanctions contre le régime russe, y compris le président Poutine, des oligarques et des entreprises dans des secteurs d'importance stratégique pour la Russie. De plus, le Canada a imposé des sanctions financières sévères qui ont considérablement réduit la capacité de la Russie à accéder à des fonds mondiaux pour financer sa guerre non provoquée.

Le projet de loi S-217 élargirait le cadre de sanctions actuel du Canada en établissant un régime selon lequel certaines propriétés liées aux violations des droits de la personne et à la corruption,

corruption that is frozen under the three aforementioned acts may be repurposed for humanitarian support.

Global Affairs Canada has undertaken an initial analysis of this bill, in consultation with the Department of Justice. We note that this new tool would represent an innovative, ground-breaking approach to responding to human rights abuses and acts of corruption, and would be unique in the international sanctions context. However, in its current formulation, the bill does raise some issues from both a policy and legal perspective that may need to be addressed.

[English]

From a foreign policy perspective, we note that sanctions are currently intended to be a coercive measure to effect a change in behaviour, particularly in the case of SEMA, which implies that measures could be lifted if that behaviour has changed. However, the confiscation and redistribution of assets under this new mechanism suggest that sanctions would be permanent.

The bill also contemplates an environment where the Governor-in-Council has already issued orders to freeze the assets of specific persons listed under the JVCFOA and SEMA. In practice, no such orders have ever been issued under either of these acts. Rather, the JVCFOA and SEMA effectively freeze the assets of listed persons who are located in Canada because they restrict any dealing with the listed person.

The Department of Justice has also identified concerns from a division-of-powers perspective, as has been mentioned by previous witnesses, in that certain elements of this bill may fall under provincial jurisdiction. Another potential legal challenge is that some of the decision-making assigned to the courts appears to be policy-related in nature, which may be seen to undermine the independence and impartiality of the judiciary.

We raise these potential challenges as issues that may need to be taken into account in order to help ensure that this new act is effective in meeting the objectives it sets out to achieve. In that vein, we welcome the opportunity to answer any questions you may have today and stand ready to assist. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you very much. We will hear from Professor Lilly.

Meredith Lilly, Associate Professor and Simon Reisman Chair in International Affairs, Carleton University, as an individual: Mr. Chair, thank you for the opportunity to be here today to speak with members of the committee. I have expertise in the application of Canada's sanctions laws and have written

qui sont gelées en vertu des trois lois mentionnées, pourraient être réaffectées à des fins de soutien humanitaire.

Affaires mondiales Canada a fait une analyse initiale de ce projet de loi, en consultation avec le ministère de la Justice. Nous sommes d'avis que ce nouvel outil constituerait une approche novatrice et sans précédent pour réagir aux violations des droits de la personne et aux actes de corruption, et qu'il serait unique dans le contexte des sanctions internationales. Cependant, dans sa version actuelle, le projet de loi soulève quelques questions sur les plans stratégique et juridique qui devraient être prises en compte.

[Traduction]

Du point de vue de la politique étrangère, nous constatons que les sanctions se veulent actuellement une mesure coercitive visant à modifier un comportement, en particulier dans le cas de la LMES, qui suppose que les mesures pourraient être levées si le comportement a changé. Cependant, la confiscation et la redistribution de biens dans le cadre de ce nouveau mécanisme suggèrent que les sanctions seraient permanentes.

Ce projet de loi prévoit également un environnement où le gouverneur en conseil a déjà rendu des ordonnances visant à geler les biens de personnes en particulier dont le nom figure sur les listes prévues par la LJVDEC et la LMES. Dans les faits, une telle ordonnance n'a jamais été rendue en vertu de l'une de ces lois. La LJVDEC et la LMES servent plutôt à geler efficacement les avoirs qui se trouvent au Canada et appartiennent à des personnes inscrites sur ces listes, parce qu'elles restreignent toute opération liée aux propriétés d'une personne figurant sur la liste.

Le ministère de la Justice a aussi exprimé des préoccupations du point de vue de la répartition des compétences; en effet, certains éléments de ce projet de loi pourraient relever de la compétence des provinces. Une autre contestation juridique potentielle est le fait qu'une partie des décisions données aux tribunaux semble être de nature politique, ce qui pourrait être considéré comme nuisant à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Nous soulevons ces problèmes potentiels comme des questions qui doivent être prises en compte afin de nous assurer que cette nouvelle loi est efficace pour atteindre les objectifs fixés. En ce sens, nous accueillons l'occasion de répondre à toutes vos questions aujourd'hui et sommes prêts à vous appuyer. Merci.

Le vice-président : Merci beaucoup. Nous allons entendre Mme Lilly.

Meredith Lilly, professeure agrégée et titulaire de la Chaire des affaires internationales Simon Reisman, Université Carleton, à titre personnel : Monsieur le président, merci de me donner l'occasion de m'adresser aux membres du comité. J'ai une certaine compétence en matière d'application

about recent amendments to our regime, including the passage of the Magnitsky Law. Today, I will focus my contribution on the interplay of Bill S-217 with the enabling legislation that would give FARA legal effect, that is the Special Economic Measures Act, SEMA, and the Sergei Magnitsky Law. Because while Bill S-217 would enable the repurposing and reporting on frozen assets held in Canada, it's these other originating legislative instruments that enable the initial orders to freeze those assets.

I would like to make three points. First, I am supportive of the spirit and goals of the bill. I support moving beyond simply freezing assets via Canadian sanctions laws to repurposing those funds to help alleviate the suffering caused by the events that led to sanctions. Having said that, it is my strong view that Canada should never act alone in imposing sanctions on foreign nationals. This has always been Canada's tradition. We have never acted in a truly unilateral fashion to impose sanctions against any country. We've always worked in concert with at least one other jurisdiction, usually the United States, the European Union or both. If this legislation is passed, the repurposing of assets should also be implemented in coordination with other countries to repurpose funds as part of an allied effort.

There has already been potential for this. In the case of the current crisis in Ukraine, G7 countries have committed to the creation of a Russian Elites, Proxies and Oligarchs Task Force to freeze and seize assets. The U.S. and the EU are considering legislation specific to the crisis to freeze and repurpose assets to aid Ukrainians, so for Canada, the passage of Bill S-217 can help fulfill our commitment in this area.

Second, I support the requirements outlined in the bill to use the courts to make determinations about the repurposing of funds. Currently, individuals can be sanctioned by the Government of Canada under the UN Act, SEMA or the Magnitsky Law without any due process in a court of law. In drawing up lists of individuals to be sanctioned, mistakes can be made and have been made in Canada. While individuals and entities can appeal to be removed from Canada's sanctions lists, if the FARA bill is passed, it will be important to provide due process before repurposing assets irreversibly. This is particularly important because the FARA bill shifts emphasis from using sanctions to coerce behaviour change, to that of punishment. Therefore, by requiring a court ruling, the bill offers an important element of due process while also curbing the potential for government overreach.

des lois canadiennes prévoyant des sanctions et j'ai publié des écrits au sujet des modifications apportées récemment à notre régime, dont l'adoption de la loi de Magnitski. Aujourd'hui, je me concentrerai sur l'interaction entre le projet de loi S-217 et les lois habilitantes qui lui donneraient un effet juridique, soit la Loi sur les mesures économiques spéciales, la LMES, et la loi de Sergueï Magnitski. En effet, bien que le projet de loi S-217 permette la réaffectation et la déclaration des biens bloqués détenus au Canada, ce sont ces autres instruments législatifs qui permettent les ordonnances initiales de blocage des biens.

Je voudrais soulever trois points. Premièrement, j'appuie l'esprit et les objectifs du projet de loi. Je suis d'accord pour que nous allions plus loin que le simple blocage des biens au moyen des lois canadiennes sur les sanctions pour réaffecter les fonds afin d'atténuer les souffrances causées par les actes qui ont mené aux sanctions. Cela dit, je suis fermement convaincue que le Canada ne devrait jamais agir seul en imposant des sanctions à des ressortissants étrangers. Cela a toujours été la tradition du Canada. Nous n'avons jamais agi de façon vraiment unilatérale pour imposer des sanctions à quelque pays que ce soit. Nous avons toujours travaillé de concert avec au moins un autre pays, habituellement les États-Unis, l'Union européenne ou les deux. Si le projet de loi est adopté, la réaffectation des biens devrait également être mise en œuvre en coordination avec d'autres pays afin que la réaffectation s'inscrive dans les efforts des pays alliés.

C'est déjà possible. Dans le cas de la crise actuelle en Ukraine, les pays du G7 se sont engagés à créer un Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes pour bloquer et saisir les biens. Les États-Unis et l'Union européenne envisagent d'adopter une loi propre à la crise actuelle pour bloquer et réaffecter les biens afin d'aider les Ukrainiens. Ainsi, l'adoption du projet de loi S-217 peut aider le Canada à honorer son engagement à cet égard.

Deuxièmement, je suis favorable aux exigences du projet de loi prévoyant le recours aux tribunaux pour décider de la réaffectation des fonds. À l'heure actuelle, des personnes peuvent être sanctionnées par le gouvernement du Canada en vertu de la Loi sur les Nations unies, de la LMES ou de la loi de Magnitski sans qu'il y ait application régulière de la loi devant un tribunal. Lorsqu'on dresse des listes de personnes à sanctionner, des erreurs peuvent être commises et ont effectivement été commises au Canada. Bien que les particuliers et entités puissent interjeter appel pour être retirés des listes de sanctions du Canada, si le projet de loi à l'étude est adopté, il sera important d'assurer l'application régulière de la loi avant de réaffecter des biens de façon irréversible. C'est d'autant plus important que le projet de loi met l'accent non plus sur le recours à des sanctions pour forcer un changement de comportement, mais plutôt sur la punition. Par conséquent, en exigeant une décision des tribunaux, le projet de loi apporte un élément important de l'application régulière de la loi tout en atténuant le risque que le gouvernement n'aille trop loin.

My final point is very specific to the language in section 6 of the bill. Committee members may wish to study in more depth the list of conditions in section 6 for which frozen assessments can be ordered by a court to be repurposed. Specifically, the list of conditions in Bill S-217 differs from the list of conditions for imposing satisfactions under the enabling legislation of SEMA and Magnitsky. This inconsistency could potentially create challenges for implementing the FARA legislation.

For example, the FARA bill refers to a full range of human rights violations under paragraph 6(d) whereas SEMA and the Magnitsky Law are limited to gross and systematic human rights abuses such as torture, illegal detention and extrajudicial killings. Elsewhere, the bill, the proposed FARA legislation, is narrower in the list of conditions for repurposing than the enabling legislation in SEMA. By far the most common legal rationale for imposing Canadian sanctions is for the condition of:

. . . a grave breach of international peace and security that has resulted or is likely to result in a serious international crisis

— as defined in SEMA.

This is the legal rationale listed for the more than 800 individuals sanctioned to date over Russia's invasion of Ukraine. However, the SEMA condition of a "grave breach of international peace and security" is not listed under FARA for repurposing assets. Instead, FARA casts a narrower set of conditions that requires evidence that sanctioned individuals have been responsible for or complicit in human rights violations, forced displacement or significant acts of corruption.

This matters because this inconsistency of language may potentially impact the court's ability to fully repurpose assets that have been frozen in Canada, particularly with respect to the current crisis in Ukraine. Therefore, I want to ensure the list of conditions reflected in FARA reflects the intentions of senators for its potential use should the bill pass.

I will stop there, Mr. Chair. I am happy to answer questions.

Ihor Michalchyshyn, Chief Executive Officer and Executive Director, Ukrainian Canadian Congress: Thank you, Senator Harder. It is good to see you and the senators and the other witnesses here today. Thank you for the opportunity. Thank you to Senator Omidvar for bringing this bill forward.

Mon dernier point porte précisément sur le libellé de l'article 6 du projet de loi. Les membres du comité voudront peut-être étudier plus en profondeur la liste des conditions prévues à cet article permettant au tribunal d'ordonner la réaffectation de biens bloqués. Plus précisément, la liste prévue par le projet de loi S-217 diffère des conditions à respecter pour imposer des réparations en vertu de la LMES et de la loi de Magnitski. Cette incohérence risque de donner lieu à des difficultés pour la mise en œuvre du projet de loi.

Ainsi, le projet de loi renvoie à une gamme complète de violations des droits de la personne au paragraphe 6d), tandis que la LMES et la loi de Magnitski se limitent aux violations flagrantes et systématiques des droits de la personne, comme la torture, la détention illégale et les exécutions extrajudiciaires. Ailleurs, le projet de loi à l'étude est plus restreint dans la liste des conditions de réaffectation que ne l'est la loi habilitante, la LMES. La justification juridique la plus courante, et de loin, pour imposer des sanctions canadiennes est la condition suivante :

[...] une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale [...]

... comme le dit la LMES.

Il s'agit de la justification juridique invoquée pour les plus de 800 personnes sanctionnées à ce jour à cause de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Toutefois, la condition de la LMES, une « rupture grave de la paix et de la sécurité internationales », ne figure pas dans le projet de loi pour la réaffectation des biens. Il propose plutôt un ensemble restreint de conditions qui exige des preuves que les personnes sanctionnées ont été responsables ou complices de violations des droits de la personne, de déplacements forcés ou d'actes de corruption à grande échelle.

La question n'est pas futile, car cette incohérence de libellé pourrait avoir une incidence sur la capacité de la juridiction compétente de réaffecter pleinement des biens qui ont été bloqués au Canada, particulièrement en ce qui concerne la crise actuelle en Ukraine. Par conséquent, je veux m'assurer que la liste des conditions énoncées dans le projet de loi est fidèle aux intentions des sénateurs quant à son utilisation éventuelle si le projet de loi est adopté.

Je vais m'arrêter là, monsieur le président. Ce sera un plaisir de répondre à vos questions.

Ihor Michalchyshyn, premier dirigeant et directeur général, Congrès des Ukrainiens Canadiens : Merci, sénateur Harder. Heureux de vous trouver là, avec les autres sénateurs et les autres témoins. Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer et je remercie la sénatrice Omidvar d'avoir présenté le projet de loi.

As you know, the Ukrainian Canadian Congress is the voice of our community here in Canada, which includes at the last census 1.4 million Canadians who have self-identified as Ukrainian. We bring together local, national and provincial organizations.

Certainly, it has been a very busy month. The conflict in Ukraine has brought forward tremendous support from all corners of Canada. We represent the voice of our community to you, to the federal government and to Canadians.

In February 2014, Russia invaded Ukraine. From 2014 onward, over 13,000 people have been killed, 30,000 wounded and 1.5 million internally displaced.

One month ago today, on February 24, Russia launched an all-out assault on Ukraine. In the past month, the Ukrainian people have been putting up a valiant defence of their homeland, inflicting heavy casualties on Russian forces. We believe Russia is committing systematic war crimes on a mass scale by bombing civilians from the air and destroying cities and civilian infrastructure with cruise missiles and artillery.

At least 4 million Ukrainians, which is about 10% of the country's population, have fled Ukraine in the last month; more than 10 million, which is a quarter of the country's population, have been internally displaced. We know that thousands of innocent people have been killed including children.

Part of the West's response to these barbaric attacks has been to impose sanctions. The sanctions Canada has imposed in the last month with its allies on sectors of the Russian economy and Russian officials responsible for this brutality are strong. They are sanctions we have argued for years which should have been used to deter against the current attack on Ukraine we're seeing. These sanctions are now being used as a punishment in response to Russian aggression. We believe it would have been better, in the opinion of our community, to use them before the attack. The implementation of sanctions in a timely fashion may have deterred Russia, but that is not what we are here to discuss today.

The UCC has consistently argued that the Government of Canada should be stronger on sanctions. We have in the past, unfortunately, not always been heard.

For years before February 2022, Canada has lagged behind our allies on imposing sanctions on Russia for aggression against Ukraine. From March 2019 until February 2022, no significant sanctions were imposed on Russia, during which time the U.S. and the EU broadly expanded sanctions against Russian officials.

Comme vous le savez, le Congrès des Ukrainiens Canadiens est la voix de la communauté ukrainienne au Canada, qui comprend, selon le dernier recensement, 1,4 million de Canadiens qui se sont déclarés Ukrainiens. Nous regroupons des organisations locales, nationales et provinciales.

Le mois a certainement été très chargé. Le conflit en Ukraine a suscité un appui phénoménal aux quatre coins du Canada. Nous sommes la voix de notre communauté auprès de vous, du gouvernement fédéral et des Canadiens.

En février 2014, la Russie a envahi l'Ukraine. À partir de 2014, plus de 13 000 personnes ont été tuées, 30 000 ont été blessées et 1,5 million ont été déplacées à l'intérieur du pays.

Il y a un mois aujourd'hui, le 24 février, la Russie a lancé une attaque en règle contre l'Ukraine. Au cours du dernier mois, le peuple ukrainien a défendu vaillamment sa patrie, infligeant de lourdes pertes aux forces russes. Nous croyons que la Russie commet systématiquement des crimes de guerre à grande échelle en bombardant des civils des airs et en détruisant des villes et des infrastructures civiles au moyen de missiles de croisière et de l'artillerie.

Au moins 4 millions d'Ukrainiens, soit environ 10 % de la population du pays, ont fui l'Ukraine au cours du dernier mois; plus de 10 millions, soit le quart de la population, ont été déplacés à l'intérieur du pays. Nous savons que des milliers d'innocents ont été tués, y compris des enfants.

Une partie de la réponse de l'Occident à ces attaques barbares a été d'imposer des sanctions. Celles que le Canada a imposées au cours du dernier mois avec ses alliés à certains secteurs de l'économie russe et aux responsables russes de cette brutalité sont sévères. Ce sont des sanctions que nous réclamons depuis des années et qui auraient dû être utilisées pour décourager l'attaque actuelle contre l'Ukraine. Ces sanctions servent maintenant de punition en réaction à l'agression russe. Il aurait été préférable, de l'avis de notre communauté, de les utiliser avant l'attaque. La mise en œuvre des sanctions en temps opportun aurait peut-être découragé la Russie, mais nous ne sommes pas là pour discuter de cela.

Le CUC a toujours soutenu que le gouvernement du Canada devrait imposer des sanctions plus sévères. Malheureusement, nous n'avons pas toujours été entendus.

Pendant des années, avant février 2022, le Canada a été à la traîne, derrière ses alliés, en ce qui concerne l'imposition de sanctions à la Russie pour cette agression contre l'Ukraine. De mars 2019 à février 2022, aucune sanction importante n'a été imposée à la Russie. Pendant cette période, les États-Unis et l'Union européenne ont beaucoup élargi les sanctions contre les responsables russes.

With regard to Bill S-217, our community strongly supports this bill. We know that the officials, oligarchs and businessmen who profit off of Russia's aggression, who abuse internationally recognized human rights and who hide their money in the West should be deprived, at long last, of this safe haven for ill-gotten gains and should be deprived of the opportunity to corrupt our institutions with this money. The legislation is overdue and we welcome it.

We offer three points to consider in your work in reviewing this legislation.

First, identification of assets. Often these assets are hidden through shell companies, numbered companies and so forth. We ask you to consider how they will be identified and tracked. I will use a simple example. If there was a corrupt Russian official named Orest who is under Canadian sanctions law of Magnitsky Act, who has a 20-year-old daughter, Mariyeva. If Orest gives her \$50 million and she opens a bank account in Canada, is there any recourse? Is there any way for Canada to freeze and seize these assets? If there is, that's excellent; if there isn't, then we need to understand how that can be done.

Next, second point, on implementation. What are the mechanisms by which the federal government tracks these assets? Do we know about the total amount of assets that hundreds of Russian officials, politicians and oligarchs sanctioned in the last month have in Canada? Do we know if they are being tracked effectively? I urge you to ask the Global Affairs Canada and Justice Department officials about this matter.

Finally, enforcement. In the last three decades or so, there have been, to our knowledge, only four successful prosecutions for sanctions violations in Canada. I won't get into the details of them, but there may be more cases. So we believe either Canadians are extraordinarily law-abiding or our government hasn't been excellent at identifying and prosecuting violations of sanctions law.

Therefore, I would submit the problem is more likely the latter that Canada has not been excellent at identifying sanctions violations. So I would urge you to ask those questions of the department and welcome the discussion. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you, Ihor Michalchyshyn. We will open up the floor now for questions. Again, I would remind both witnesses and senators that we will allocate four minutes to each question and answer. If we don't finish, we will get to the second round.

Senator Oh: Thank you, witnesses. My question is: Bill S-217 has a clause calling for the Minister of Foreign Affairs to put in place a registry, accessible to the public with the name of any person or entity with a foreign asset as well as the

La communauté ukrainienne appuie fermement le projet de loi S-217. Nous savons que les fonctionnaires, les oligarques et les hommes d'affaires qui profitent de l'agression de la Russie, qui violent les droits de la personne reconnus à l'échelle internationale et qui cachent leur argent en Occident devraient enfin être privés de ce refuge pour leurs gains mal acquis et devraient être privés de la possibilité de corrompre nos institutions avec cet argent. Le projet de loi, dont nous nous réjouissons, se fait attendre depuis longtemps.

Nous proposons trois points à prendre en considération au cours de votre étude du projet de loi.

Premièrement, l'identification des biens. Il arrive souvent qu'ils soient dissimulés au moyen de sociétés fictives, de sociétés à numéro et ainsi de suite. Nous vous demandons de réfléchir à la façon dont les biens seront identifiés et pistés. Voici un exemple simple. Prenons un responsable appelé Orest, qui est visé par les sanctions prévues dans la loi de Magnitski et qui a une fille de 20 ans, Mariyeva. Si Orest donne à sa fille 50 millions de dollars et qu'elle ouvre un compte bancaire au Canada, y a-t-il un recours? Y a-t-il moyen pour le Canada de bloquer et de saisir ces biens? S'il y en a un, excellent; sinon, il faut arriver à comprendre comment il est possible de s'y prendre.

Deuxième point, la mise en œuvre. Quels sont les mécanismes par lesquels le gouvernement fédéral peut suivre la trace de ces biens? Savons-nous quel est le montant total des biens que des centaines de dirigeants, de politiques et d'oligarques russes sanctionnés au cours du dernier mois possèdent au Canada? Savons-nous s'ils font l'objet d'un suivi efficace? Je vous exhorte à poser la question aux représentants d'Affaires mondiales Canada et du ministère de la Justice.

Enfin, l'application de la loi. Depuis une trentaine d'années, il n'y a eu, à notre connaissance, que quatre poursuites fructueuses pour violation de sanctions au Canada. Je n'entrerai pas dans les détails, mais il y a peut-être d'autres cas. Nous croyons donc que soit les Canadiens sont extraordinairement respectueux des lois, soit le gouvernement n'a pas excellé dans le dépistage des infractions aux lois sur les sanctions et les poursuites.

Par conséquent, je dirais que la deuxième explication est la bonne : le Canada n'a pas excellé dans le dépistage des violations des sanctions. Je vous exhorte donc à poser ces questions au ministère et j'ai hâte d'entendre cet échange. Merci.

Le vice-président : Merci, Ihor Michalchyshyn. Nous allons maintenant passer aux questions. Je rappelle aux témoins et aux sénateurs que nous allouons quatre minutes à chaque question et à sa réponse. Si nous avons encore du temps, il y aura un deuxième tour.

Le sénateur Oh : Merci aux témoins. Voici ma question. Le projet de loi S-217 contient une disposition qui demande au ministre des Affaires étrangères de mettre en place un registre accessible au public qui contiendrait le nom de toute personne ou

value of the foreign asset. What would creating and maintaining this registry involve for Global Affairs Canada? What other federal departments or other entities, such as the provincial, should be involved in creating and maintaining this registry if any?

Mr. Lévêque: Thank you for the question. I will take a first crack at this.

It is a fact that under existing legislation, Global Affairs Canada does not have access to detailed information on the assets that have effectively been frozen. That is due mainly to the fact that Global Affairs Canada is not designated as a disclosure recipient under existing sanctions legislation. In order for this to be a reality in the future, legislative amendments would need to be made and adequate and commensurate resourcing to our department in order to be able to maintain such a registry.

Senator M. Deacon: Thank you for being here to all of our witnesses today. I do certainly appreciate the perspectives and the work we're trying to do to get this bill to be the best it can be right now. My question is obviously tied to the times that we're in and some of the events we are in right now. I will field this question to Global Affairs but, of course, open it up to anyone. It's a bit hypothetical but given the recent events in Ukraine it has made me think about them and how this might relate to the legislation as certain things unfold.

Should Ukraine and Russia come to a peaceful settlement, I would guess that the unfreezing of Russian assets could be a condition of any agreement. In a world where this bill was already law and assets had been seized and redistributed, what would be the mechanism for Canada to return them? Could the government just transfer money from another source? I wonder what that might look like. If Global Affairs could start and then open that up. Thank you.

Mr. Lévêque: Thank you, senator, for the question. Mr. Chair, I think this is precisely what I was alluding to in my opening remarks. The risk of making the transfer of assets effectively permanent or effectively doing the transfer of assets would make the sanctions permanent. The intent of these sanctions is that they serve to deter and amend behaviour. There is a potential gap there, so we would need to see in the legislation such mechanisms or very high threshold to be met in order for the transfer of assets to be effective.

There is, of course, currently in existence a procedure to follow for individuals and entities that have been sanctioned to apply to be withdrawn from the list of sanctioned individuals. It is a process that has been utilized in the past. In a few instances it has been granted, I'm thinking among others in the case of

entité possédant des biens étrangers et indiquerait la valeur de ces biens. Qu'est-ce que la création et le maintien d'un tel registre supposent pour Affaires mondiales Canada? Le cas échéant, quels autres ministères fédéraux et autres entités, dont les provinces, devraient prendre part à la création et au maintien d'un tel registre?

M. Lévêque : Je vous remercie de la question. Je vais essayer de répondre en premier.

Il est vrai qu'en vertu de la loi actuelle, Affaires mondiales Canada n'a pas accès à des renseignements détaillés sur les biens qui ont effectivement été bloqués. Cela tient principalement au fait que le ministère n'est pas désigné comme destinataire des renseignements divulgués en vertu des lois existantes sur les sanctions. Si nous voulons qu'il en aille autrement à l'avenir, il faudrait apporter des modifications législatives et affecter des ressources adéquates et proportionnelles à notre ministère afin qu'il puisse tenir un tel registre.

La sénatrice M. Deacon : Merci à tous les témoins d'être là. Je comprends assurément les divers points de vue et le travail que nous essayons de faire pour élaborer le meilleur projet de loi possible. Ma question est évidemment liée à la situation actuelle et à ce qui se passe en ce moment. J'adresse ma question à Affaires mondiales, mais, bien sûr, tous les témoins peuvent répondre. C'est un peu hypothétique, mais ce qui s'est passé récemment en Ukraine m'a fait réfléchir et m'interroger sur le lien avec le projet de loi.

Si l'Ukraine et la Russie parvenaient à un règlement pacifique, je suppose que le déblocage des biens russes pourrait être une condition de tout accord. Dans un monde où le projet de loi serait déjà en vigueur et où des biens auraient été saisis et réaffectés, par quel mécanisme le Canada pourrait-il les restituer? Le gouvernement pourrait-il simplement transférer de l'argent d'une autre source? Je me demande comment les choses pourraient se passer. Si Affaires mondiales pouvait répondre en premier, les échanges pourraient s'ouvrir à d'autres témoins. Merci.

M. Lévêque : Je vous remercie de votre question, sénatrice. Monsieur le président, c'est précisément ce à quoi je faisais allusion dans ma déclaration liminaire. Le risque de rendre le transfert d'actifs effectivement permanent ou de transférer effectivement les biens, c'est de rendre les sanctions permanentes. Ces sanctions ont un objectif de dissuasion et de modification des comportements. Il peut y avoir là une lacune, et il faudrait donc prévoir dans la loi de tels mécanismes ou alors des conditions très exigeantes à respecter avant que le transfert des biens ne soit effectif.

Bien entendu, il existe actuellement une procédure à suivre dans le cas des personnes et des entités qui ont été sanctionnées et qui demandent à être retirées de la liste des personnes sanctionnées. Ce processus a été utilisé par le passé. Dans quelques cas, la requête a été accueillie. Je songe notamment au

Myanmar, I believe in the case of Zimbabwe, a long time after the reasons to impose sanctions have been resolved.

Senator M. Deacon: With the time that I have left — I'm not sure if our witnesses heard the first panel — but I would like to come back to the scenario around Switzerland and Switzerland's law and ask if any of our witnesses here have been aware and observing the potential pitfalls that have arisen. Or if there are any best practices from their perspectives of the recent experiences of Switzerland. Similar to the first panel but looking forward to feedback from this panel. Thank you.

Mr. Lévêque: Certainly, thank you, Mr. Chair. I may turn to my colleagues from the legal department to complement my answer.

Of course we follow these evolving pieces of legislation elsewhere in the world. We want to learn from their successes and their mistakes. The one thing I would flag at this time is that to our knowledge, other countries that are contemplating or about to implement such pieces of legislation on the repurposing of assets focus on corruption and repurposing money that has been obtained through the proceeds of crime.

The legal threshold to be met on that is considerably higher than in some of the triggers, I believe, as Professor Lilly mentioned, that have been used in the past for our pieces of legislation.

Senator Woo: For Global Affairs, picking up on the Switzerland case study, it strikes me that the Switzerland FIAA example is not part of the sanctions regime but part of a mutual assistance for claiming back funds that have been syphoned out of the country, working together with Canada, so it's more akin to our FACFOA. I'm just characterizing — I may be wrong. But if I am right about it, if the FIAA in Switzerland is more akin to FACFOA in Canada, would it be helpful to think about Bill S-217 purely in the context of FACFOA and not in the context of SEMA and Magnitsky? Because SEMA and Magnitsky, as you point out and as Senator Deacon has pointed out, should have a compelling effect to change behaviour and not lead to irreversibility of actions. I think you know what I mean. That's for GAC.

For Professor Lilly, I wonder if she might clarify whether she feels that the criteria of the displacement of people should or should not be included in the list of triggers for Bill S-217. She pointed out the discrepancy, but I'm not clear what her view is.

To Mr. Michalchyshyn, let me say how much admiration we have for you to be with us at this stressful and trying time for you and Ukrainian-Canadians.

cas du Myanmar, et au cas du Zimbabwe, longtemps après que les raisons d'imposer des sanctions eurent disparues.

La sénatrice M. Deacon : Compte tenu du temps qu'il me reste — je ne sais pas si les témoins ont entendu le premier groupe —, je voudrais revenir au scénario de la Suisse et à la loi suisse. Un des témoins a-t-il eu connaissance d'écueils qui auraient surgi? Ou y aurait-il des pratiques exemplaires que les témoins auraient remarquées dans les expériences récentes de la Suisse? Un peu comme avec le premier groupe, j'ai hâte d'entendre le point de vue des témoins de ce groupe-ci. Merci.

M. Lévêque : Certainement, merci, monsieur le président. Je vais peut-être demander à mes collègues du service juridique de compléter ma réponse.

Bien sûr, nous suivons l'évolution de ces lois ailleurs dans le monde. Nous voulons tirer des enseignements de leurs succès et de leurs erreurs. À notre connaissance, les autres pays qui envisagent ou qui sont sur le point de mettre en œuvre de telles mesures législatives sur la réaffectation des biens mettent l'accent sur la corruption et la réaffectation de l'argent qui a été obtenu au moyen de produits de la criminalité.

Le critère légal à respecter à cet égard est considérablement plus exigeant que certains de ceux qui ont été utilisés par le passé dans nos mesures législatives, comme l'a dit Mme Lilly.

Le sénateur Woo : Je m'adresse à Affaires mondiales. Pour revenir à l'étude de cas portant sur la Suisse, il me semble que la LVP de ce pays ne s'inscrit pas dans un régime de sanctions. Il s'agit plutôt d'une forme d'entraide visant à récupérer, avec le concours du Canada, des fonds qui ont été détournés. Elle ressemble donc davantage à notre LBBDEC. Je propose une simple description, et il est possible que je me trompe. Mais si j'ai raison, si la LVP des Suisses ressemble davantage à la LBBDEC du Canada, serait-il utile de réfléchir au projet de loi S-217 uniquement dans le contexte de la LBBDEC et non dans celui de la LMES et de la loi de Magnitski? Car la Loi sur les mesures économiques spéciales et la loi de Magnitski, comme vous l'avez dit et comme la sénatrice Deacon l'a souligné, devraient avoir un effet déterminant pour changer les comportements et ne pas mener à des actions irréversibles. Je pense que vous me comprenez. La question s'adresse à AMC.

Mme Lilly pourrait-elle préciser si, à son avis, le critère de déplacement des personnes devrait figurer ou pas dans la liste des critères du projet de loi S-217? Elle a souligné les divergences, mais je ne sais pas exactement ce qu'elle en pense.

Monsieur Michalchyshyn, permettez-moi de vous dire à quel point nous vous admirons de comparaître en cette période tendue et éprouvante pour vous et pour les Canadiens d'origine ukrainienne.

You make the good point that maybe we should have had these tough sanctions in place well before the war erupted, and it's hard to abstract, but if I can ask you to try to abstract, if we could wind the clock back 10 years or think of a different situation where there is an abusive situation in some part of the world that could lead to war 10 years later, would you have advocated for a sanctions regime that in fact seizes and repurposes the assets immediately? Or would you prefer to have it as an incentive that doesn't actually seize and repurpose, so there is, as you put it, the prospect of the bad actor changing its actions before things get too bad?

Mr. Lévêque: I will turn to my colleague Louis-Martin Aumais for Senator Woo's first question.

Louis-Martin Aumais, Executive Director, Criminal, Security and Diplomatic Law Division, Global Affairs Canada: Thank you. On Senator Woo's question, just to emphasize that the Swiss example in 2011 was very much on the mind of civil servants when the time came to develop a piece of legislation that would address the situation, that is, a country that is facing turmoil, and yet there is a situation where significant amounts of assets have departed with the senior leader that has left the country at the time, for instance, Tunisia and Egypt.

You are correct, senator, in that FACFOA is not sanctions legislation but very much dovetails with our mutual legal assistance mechanisms in Canada, the ones that exist already in Canada. It was to enable those countries in turmoil sufficient time to get back in order, in order to come back to Canada, to Canadian courts, with formal mutual legal assistance requests, and that could be handled under our Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, which allows for the implementation of foreign orders, forfeiture, seizure, and confiscation.

The Deputy Chair: Thank you. We will put down for a second round, senator.

Senator MacDonald: I will direct my question to Professor Lilly. This bill ostensibly complements other sanctions legislation we already have on the books. I'm thinking specifically of the Justice for Victims of Terrorism Act, enacted in 2012 by the Harper government. How do you see this bill complementing rather than overlapping the existing legislation?

Ms. Lilly: Thank you, senator. At present, as I think other witnesses have said, we have not focused on redistributing assets and instead have focused on the freezing of assets. In that way, I believe it could be complementary. I won't get into domestic legislation around repurposing of civil assets, primarily because it's not my expertise. Those do exist. I believe it could be complementary in that way.

Vous avez raison de dire que nous aurions peut-être dû appliquer ces sanctions sévères bien avant que la guerre n'éclate. Il n'est pas facile de se livrer à ces hypothèses, mais si nous pouvions reculer de 10 ans dans le passé ou imaginer une situation différente où des abus seraient commis dans une région du monde, susceptibles de mener à une guerre 10 ans plus tard, auriez-vous préconisé un régime de sanctions qui, en fait, permet de saisir et de réaffecter des biens immédiatement? Ou préféreriez-vous des mesures incitatives, sans confiscation ni réaffectation de biens, de sorte que, comme vous l'avez dit, un protagoniste hostile modifie son comportement avant que la situation ne dégénère?

M. Lévêque : Je cède la parole à mon collègue Louis-Martin Aumais pour qu'il puisse répondre à la première question du sénateur Woo.

Louis-Martin Aumais, directeur exécutif, Direction du droit criminel, de la sécurité et de la diplomatie, Affaires mondiales Canada : Merci. À propos de la question du sénateur Woo, je tiens à souligner que l'exemple de la Suisse en 2011 était très présent à l'esprit des fonctionnaires lorsque le moment est venu d'élaborer une mesure législative portant sur une situation donnée, celle d'un pays plongé dans des bouleversements, mais dont le dirigeant principal s'en va en emportant des biens considérables, comme dans les cas de la Tunisie et de l'Égypte.

Vous avez raison, sénateur, en ce sens que la LBBDEC n'est pas une loi sur les sanctions, mais s'inscrit tout à fait dans les mécanismes d'entraide juridique qui existent déjà au Canada. Il s'agissait de donner aux pays en difficulté suffisamment de temps pour se remettre sur pied et s'adresser au Canada, aux tribunaux canadiens, afin de demander officiellement une entraide juridique, ces demandes pouvant être accueillies aux termes de notre Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, qui permet l'application d'ordonnances étrangères, et la confiscation et la saisie de biens.

Le vice-président : Merci. Vous pourrez poursuivre au deuxième tour, sénateur.

Le sénateur MacDonald : Ma question s'adresse à Mme Lilly. Le projet de loi est manifestement complémentaire à d'autres lois sur les sanctions qui existent déjà. Je songe notamment à la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme, édictée en 2012 par le gouvernement Harper. Selon vous, en quoi le projet de loi à l'étude complète-t-il la législation actuelle plutôt que de la recouper?

Mme Lilly : Merci, sénateur. Jusqu'ici, comme d'autres témoins l'ont dit, nous ne nous sommes pas beaucoup intéressés à la redistribution des actifs, mais plutôt à leur blocage. Par conséquent, il doit y avoir complémentarité, mais je ne vais pas parler de nos lois sur la réaffectation de biens civils, surtout parce que ce n'est pas dans mon champ de compétence. Ces lois sont là, et je crois qu'il y a complémentarité.

My main concern is to ensure that the triggers of the existing legislation align properly with this legislation, should it be approved.

Senator MacDonald: Are there amendments you would suggest that could improve the ability of this bill to complement the other legislation?

Ms. Lilly: As far as the improvements that I would suggest, I think it is for senators to determine the goals for this legislation. If you would like it to remain very restricted to specific categories of individuals, the conditions could be left as they are. But if parliamentarians want to give the courts greater latitude to use and repurpose assets for a variety of purposes, then it is section 6 that I would recommend be amended, depending on what your goals are.

The Deputy Chair: Thank you very much.

Senator Boniface: My question is for Mr. Lévêque. I wanted to clarify his opening comments.

Mr. Lévêque, you made reference to an area of the bill, if I understood correctly, that you thought were policy considerations, not legal considerations, and I wonder if you could clarify whether I heard that correctly and if there is anything you can share further.

On the second point you made, you thought in the division of powers respect that some fall under provincial. Could you be more specific on those two issues?

Mr. Lévêque: Thank you for the question. I will keep it general because we could go down some rabbit holes. What I meant by that in my opening remarks is that the scope of the bill as it is and the trigger we choose to enable the transfer of assets are essentially policy choices, and putting this in the hands of the courts might put them in difficult situations. What I'm referring to here is what I was alluding to earlier, which is the repurposing of assets because of financial crimes and corruption is a very different trigger from a grave breach of international peace and security or gross human rights violations.

On your second question, I would defer to my legal colleagues.

The Deputy Chair: Who will take that up? Ms. Matina Karvellas? I think you're on mute. Can you unplug and replug?

Mr. Lévêque, is there anything that you can add before we go to the next question?

Ma principale préoccupation est de veiller à ce que les critères prévus dans les lois actuelles s'harmonisent correctement avec ceux du projet de loi.

Le sénateur MacDonald : Avez-vous des amendements à proposer pour améliorer la complémentarité entre le projet de loi et les autres lois?

Mme Lilly : Des améliorations à proposer? Il appartient aux sénateurs de définir les objectifs du projet de loi. S'ils veulent en limiter strictement la portée à des catégories particulières de personnes, les conditions établies peuvent rester telles quelles. Mais si les parlementaires veulent donner aux tribunaux une plus grande latitude pour qu'ils puissent utiliser et réaffecter des biens à diverses fins, c'est l'article 6 que je recommanderais de modifier en fonction de leurs objectifs.

Le vice-président : Merci beaucoup.

La sénatrice Boniface : Ma question s'adresse à M. Lévêque. Je voudrais des précisions sur sa déclaration liminaire.

Monsieur Lévêque, si j'ai bien compris, vous avez fait allusion à des dispositions du projet de loi qui, selon vous, relèvent de la politique et non du droit. Ai-je bien compris? Pouvez-vous préciser votre pensée?

Sur un deuxième point, vous avez dit penser, à propos de la répartition des pouvoirs, que certains éléments relèvent des provinces. Pourriez-vous apporter des précisions sur ces deux questions?

M. Lévêque : Je vous remercie de la question. Je vais m'en tenir à des généralités, sans quoi nous risquons de tomber dans des complications inextricables. Ce que j'ai voulu dire dans ma déclaration liminaire, c'est que la portée actuelle du projet de loi et le critère que nous choisissons pour permettre le transfert d'actifs sont essentiellement des choix politiques. Confier la question aux tribunaux pourrait les placer dans des situations délicates. Je songeais à un fait auquel il a été fait allusion plus tôt : la réaffectation de biens à cause de crimes de nature financière et d'actes de corruption est un critère bien différent d'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales ou de violations flagrantes des droits de la personne.

Quant à votre deuxième question, je m'en remets à mes collègues juristes.

Le vice-président : Qui interviendra? Madame Matina Karvellas? Je crois que vous êtes en sourdine. Pouvez-vous débrancher l'appareil et le rebrancher?

Monsieur Lévêque, avez-vous quelque chose à ajouter avant que nous ne passions à la prochaine question?

Mr. Lévêque: Not at this time, Mr. Chair, but I will try to communicate quickly with my colleagues and come back.

The Deputy Chair: We'll come back when you signal that to me.

Senator Boniface, do you have a supplementary, or shall we come back when they're available?

Senator Boniface: I'm good. Thank you, Mr. Chair.

[*Translation*]

Senator Gerba: My question is for Mr. Lévêque. The confiscation and restitution process is undoubtedly very complex and costly. Section 19 of the Swiss law, which was mentioned earlier, provides that Switzerland retains at most 2.5% of the confiscated assets to cover confiscation and procedural costs.

Do you think that Bill S-217 should include a provision similar to the Swiss law? If such a means of funding were applied in Canada, do you think it would enhance the effectiveness of this legislation?

Mr. Lévêque: I think what you are referring to is entirely appropriate and sensible. Indeed, if this bill comes into being, we would like to see the administrative considerations of the costs of administration to support the operations taken into account. It would be a bit premature to give you an exact percentage, but you are right that these kinds of costs should be considered in order to align resources with objectives.

[*English*]

Senator Woo: I think Professor Lilly answered the question already. She is leaving it up to legislators, I think is her view. If she wants to elaborate on whether forced displacement should be a criterion, I welcome her to jump in.

I have a question for Mr. Michalchyshyn. If we could look back or look to abstract to a different situation, would you do it differently in terms of actually seizing and repurposing assets?

Mr. Michalchyshyn: We feel that deterrence and seizure as soon as possible is the best approach. We saw the creep of Russian forces first in the east, then in Crimea and then in the north, so our advice to the government was, and will continue to be, to deter proactively and to seize proactively to show an authoritarian regime like Putin's Russia that we're serious.

M. Lévêque : Pas pour le moment, monsieur le président, mais je vais essayer de communiquer rapidement avec mes collègues et je reviendrai.

Le vice-président : Nous y reviendrons lorsque vous me le signalerez.

Sénatrice Boniface, avez-vous une question complémentaire, ou pouvons-nous reprendre l'échange lorsque les témoins seront disponibles?

La sénatrice Boniface : Cela me va. Merci, monsieur le président.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Ma question s'adresse à M. Lévêque. Le processus de confiscation et de restitution est sans aucun doute très complexe et onéreux. L'article 19 de la loi suisse, dont on a parlé tout à l'heure, prévoit que la Suisse retient tout au plus 2,5 % des valeurs patrimoniales confisquées pour couvrir les frais de confiscation et les frais de procédure.

Pensez-vous que le projet de loi S-217 devrait prévoir une disposition semblable à celle de la loi suisse? Si un pareil moyen de financement était appliqué au Canada, pensez-vous que cela serait de nature à renforcer l'efficacité de cette loi?

M. Lévêque : Je crois que ce à quoi vous faites allusion est tout à fait adéquat et judicieux. En effet, si ce projet de loi voit le jour, nous souhaiterions que les considérations administratives liées aux coûts d'administration visant à soutenir les opérations soient prises en compte. Il serait un peu prématuré de vous donner un pourcentage exact, mais vous avez raison de penser que ce genre de coûts devrait être considéré afin que l'on aligne les ressources avec les objectifs.

[*Traduction*]

Le sénateur Woo : Sauf erreur, Mme Lilly a déjà répondu à la question et s'en remet aux législateurs. Si elle veut préciser que le déplacement forcé devrait être un critère, je l'invite à intervenir.

J'ai une question à poser à M. Michalchyshyn. Si nous pouvions revenir en arrière et imaginer une situation différente, aborderiez-vous différemment la saisie et la réaffectation de biens?

M. Michalchyshyn : À nos yeux, la meilleure approche consiste à appliquer le plus tôt possible les mesures de dissuasion et de saisie. Nous avons vu les forces russes se masser peu à peu d'abord à l'est, puis en Crimée et ensuite au nord. Ce que nous avons conseillé au gouvernement et lui conseillons toujours, c'est d'appliquer de façon proactive les mesures de dissuasion et de saisie pour montrer à la Russie de Poutine que nous sommes sérieux.

We did not think that the approach of sending weapons or sanctions after an invasion was the correct one. I believe we did see Canada and other countries changing their tact as things were going.

But we believe that, yes, deterrence and showing a strong hand to authoritarian regimes are the best ways to go.

The Deputy Chair: Professor?

Ms. Lilly: I will jump in because my view is that, yes, forced displacement could be one of those reasons, and I support that.

My concern, though, is that, currently, the enabling legislation is not one of the reasons to freeze assets in the first place. You could repurpose assets, but if you haven't frozen the assets due to triggering refugee flows, then there is nothing to repurpose.

You would have to trace a reason such as the SEMA condition of a grave breach of international peace and security. Triggering refugee flows could be one of those reasons, but you would then have to trace that original reason for freezing assets with the follow-on of repurposing under FARA.

The fact that these two do not line up, to me, could create potential challenges down the road as I think about how the courts would actually give life to this.

This. I hope that makes sense.

Senator Woo: Thank you both.

Senator Richards: Mr. Michalchyshyn, I'm wondering if freezing assets beforehand would have caused him to attack sooner. I'm just interested in what you think of that.

Will freezing assets in the long run do any good for the Ukrainian people because of the terrible atrocities that are going on at the moment?

Mr. Michalchyshyn: Thank you for the question.

We can go back to February 2014 when Russia invaded Crimea, which is part of Ukraine, obviously. The response from Canada, the West and the various world powers was not strong or seen to be a sufficient deterrent. We would use that example as doing something after the fact that did not really impact the Russian regime. They continued on with their war of aggression for eight years until they launched a larger war of aggression.

That would be my answer in terms of what we feel in terms of the proactiveness of that.

Senator Richards: Thank you very much.

Nous ne pensions pas que l'approche consistant à envoyer des armes ou à appliquer des sanctions après une invasion était la bonne. Le Canada et d'autres pays ont changé de tactique au fur et à mesure.

Mais nous croyons que, effectivement, la dissuasion et une manifestation de fermeté face aux régimes autoritaires sont la meilleure façon de procéder.

Le vice-président : Madame?

Mme Lilly : Je vais intervenir parce que, selon moi, oui, le déplacement forcé pourrait être l'un des critères. Je suis d'accord.

Ce qui me préoccupe, cependant, c'est que, à l'heure actuelle, la loi habilitante ne prévoit pas ce motif de blocage des biens. Vous pourriez réaffecter des biens, mais s'ils n'ont pas été bloqués à cause de l'afflux de réfugiés, il n'y aura rien à réaffecter.

Il faudrait trouver une raison comme celle prévue dans la LMES : une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales. Le critère des flux de réfugiés pourrait être une raison, mais il faudrait alors retrouver la raison initiale du blocage des biens et assurer le suivi avec une réaffectation en vertu du projet de loi.

Le fait que ces deux éléments ne concordent pas, selon moi, pourrait entraîner des contestations plus tard, si je songe à la façon dont les tribunaux pourraient appliquer ces dispositions.

J'espère que cela a du sens.

Le sénateur Woo : Merci à vous deux.

Le sénateur Richards : Monsieur Michalchyshyn, le blocage proactif des biens aurait-il poussé Poutine à attaquer plus tôt? Qu'en pensez-vous?

Le blocage durable des biens sera-t-il bénéfique pour le peuple ukrainien, vu les atrocités terribles qui se produisent en ce moment?

M. Michalchyshyn : Je vous remercie de la question.

Remontons à février 2014, au moment où la Russie a envahi la Crimée, qui fait évidemment partie de l'Ukraine. La réaction du Canada, de l'Occident et des diverses puissances mondiales n'a pas été vigoureuse ni perçue comme suffisamment dissuasive. Nous utiliserions cet exemple pour montrer qu'agir après coup n'a pas vraiment eu d'effet sur le régime russe. Il a poursuivi sa guerre d'agression pendant huit ans, jusqu'à ce qu'il lance une guerre d'agression de plus grande ampleur.

Voilà ce que je répondrais à propos de la proactivité.

Le sénateur Richards : Merci beaucoup.

Seeing how the West over the last number of years has courted Ukraine, in a way, and tried to make them feel a part of the European Union, of which they are still not a part, do you think they have more responsibility for arms and weapons to go into Ukraine to try to stop these atrocities, such as a no-fly zone, for instance?

Mr. Michalchyshyn: Yes. We believe that Canada, NATO and the EU must be doing more than nothing. There is an argument that nobody wants to trigger World War III or a nuclear attack from Russia, but between that extreme and doing nothing, there must be other options.

We know Canada and our foreign policy leadership have been bold in the past in terms of coming up with the concepts of peacekeeping and other such leadership positions. We are disappointed that it seems to be an either/or; either we do nothing and watch the slaughter of civilians, or there will have a nuclear attack. There must be options in the middle.

We are encouraging Canadian officials at all level to think about what those options must be, because the current situation, as you said, is untenable.

Senator Richards: I agree with you, sir. Thank you.

The Deputy Chair: Colleagues, if I could, I would like to use the chair's prerogative to ask a question of both Alexandre Lévesque and Meredith Lilly.

It seems to me that we are in a conflict situation here with respect to the purpose of the sanction regime. As Senator Woo and others have commented, the sanction regime is intended to change behaviour. Repurposing is intended to utilize the resources that have been seized for a different purpose.

Perhaps you can help me, because I don't see what amendments could provide the incentive to change behaviour while allowing repurposing, if not immediately, then at some point. Is there a way to save this contradiction going forward?

I would start with Alexandre Lévesque and then ask Meredith Lilly to comment.

Mr. Lévesque: Thank you, Mr. Chair. It's a very good question. Usually, people say this when they don't have a good answer, but it is.

The only thing I would say to this, sir, is that, as I mentioned before, sanctions are one of several tools that we use to apply pressure on foreign governments and leaders. You are right that

Compte tenu de la façon dont l'Occident, au cours des dernières années, a courtisé l'Ukraine, d'une certaine façon, et a tenté de lui faire sentir qu'elle fait partie de l'Union européenne, dont elle n'est toujours pas membre, pensez-vous qu'il a une responsabilité plus lourde pour ce qui est de l'envoi d'armes en Ukraine, pour tenter de mettre fin à ces atrocités, et de l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne, par exemple?

M. Michalchyshyn : Oui. Nous croyons que le Canada, l'OTAN et l'Union européenne doivent faire plus au lieu de rien faire. On dit que personne ne veut déclencher la Troisième Guerre mondiale ou une attaque nucléaire de la Russie, mais entre cet extrême et l'inaction, il doit y avoir d'autres possibilités.

Nous savons que le Canada et son leadership en matière de politique étrangère n'ont pas manqué d'audace par le passé. Le Canada a proposé une mission de maintien de la paix et adopté d'autres positions de leadership de cette nature. Nous sommes déçus que la situation soit perçue comme une alternative entre deux termes qui s'excluent : ou bien nous ne faisons rien et nous assistons au massacre de civils, ou bien il y aura une attaque nucléaire. Il doit y avoir des possibilités entre les deux.

Nous encourageons les fonctionnaires canadiens à tous les niveaux à réfléchir à ces possibilités, parce que la situation actuelle, comme vous l'avez dit, est intenable.

Le sénateur Richards : Je suis d'accord avec vous, monsieur. Merci.

Le vice-président : Chers collègues, si vous me le permettez, je vais profiter de la prérogative de la présidence pour poser une question à Alexandre Lévesque et à Meredith Lilly.

Il me semble y avoir une divergence de vues au sujet de la raison d'être du régime de sanctions. Comme le sénateur Woo et d'autres l'ont dit, le régime de sanctions vise à faire changer les comportements. La réaffectation vise à utiliser à une fin différente les ressources qui ont été saisies.

Peut-être pourriez-vous m'éclairer, car je ne vois pas quels amendements pourraient à la fois encourager des changements de comportement et permettre la réaffectation de biens sinon immédiatement, du moins à un moment donné. Y a-t-il moyen d'échapper à cette contradiction?

Je m'adresse d'abord à Alexandre Lévesque, puis je demanderai à Meredith Lilly de répondre.

M. Lévesque : Merci, monsieur le président. C'est une très bonne question. Habituellement, c'est ce qu'on dit quand on n'a pas de bonne réponse à donner, mais c'est effectivement une bonne question.

La seule chose que je dirais à ce sujet, monsieur, c'est que, comme je l'ai déjà fait remarquer, les sanctions sont un moyen parmi d'autres d'exercer des pressions sur les gouvernements et

it is not the be-all and end-all that will make the ultimate difference.

Therefore, we would also like to see additional pressures through this piece of legislation or others to effect the changes we are looking for, but we're constantly reminded of the fact that it has to go hand-in-hand with other measures and, very importantly, coordination with other countries. Because of the size of our economy and the impact we can have on any given sanctions measures, but also because doing it together prevents sanctions evasion and culpable individuals from moving their assets around to avoid the harsh, blunt object that sanctions can be.

The Deputy Chair: Thank you.

Professor Lilly?

Ms. Lilly: Thank you, Mr. Chair. Thank you for the question.

I think this is an important tension, but I would like to be a bit provocative and say it is not necessarily a settled one.

While sanctions experts typically want to use sanctions to encourage a foreign state to change its behaviour, and they ideally would like to return the funds eventually, that is not an uncontroversial position. The truth is that sanctions are imposed for many reasons. Sanctions are imposed to signal to a home audience that a country is doing something, even if they expect minimal effect. Sanctions are implemented to threaten or sabre rattle, and they are also implemented to deter others who might be watching from pursuing the same path.

Professor Kim Nossal of Queen's University documented in 1989 the idea that sanctions are imposed as punishment for wrongdoing, including retribution, which is not about changing behaviour. My own research on the passage of Canada's Magnitsky Law demonstrated that Canadian parliamentarians passed this law in part as punishment for the torture and murder of Mr. Magnitsky while imprisoned in Russia. In their statements during the passage of this law, parliamentarians across political parties reflected a desire to hold accountable the individuals responsible for Mr. Magnitsky's death and to end a culture of impunity, as the former MP, Robert Nault, put it. He was head of the Foreign Affairs Committee in the House at the time that legislation was passed. In other words, the purpose was to punish.

If you look at current public opinion polls in Canada, you will see similar sentiments of a desire to punish rather than to necessarily change behaviour. In that respect, I think the shift in FARA towards repurposing that favours punishment is formalizing a sentiment that clearly exists among lawmakers

les dirigeants étrangers. Vous avez raison de dire que ce n'est pas la panacée qui changerait la situation du tout au tout.

Par conséquent, nous voudrions également que le projet de loi ou d'autres mesures exercent des pressions supplémentaires pour apporter les changements souhaités, mais on nous rappelle constamment que cela doit s'accompagner d'autres mesures et, ce qui est très important, qu'il faut agir de concert avec d'autres pays. Cela, en raison de la taille de notre économie et de l'impact que nous pouvons avoir avec des sanctions données, mais aussi parce que le fait d'agir ensemble empêche les coupables de se soustraire aux sanctions et de déplacer leurs biens pour éviter de subir de plein fouet l'effet brutal des sanctions.

Le vice-président : Merci.

Madame Lilly?

Mme Lilly : Merci, monsieur le président. Je vous remercie de votre question.

Il s'agit d'une tension importante, mais je vais provoquer un peu en disant que tout n'est pas nécessairement réglé.

Les experts en sanctions veulent généralement recourir à ces mesures pour encourager un État étranger à changer de comportement, et idéalement, ils aimeraient rendre les fonds, un jour, mais ce point de vue n'échappe pas à la controverse. En vérité, les sanctions sont imposées pour diverses raisons. Elles servent parfois à faire comprendre à un auditoire national qu'un pays donné fait quelque chose de répréhensible, même si on n'attend des sanctions qu'un effet minime. Des sanctions sont mises en œuvre pour menacer ou faire entendre le bruit des armes, et elles sont également utilisées pour dissuader d'autres personnes qui pourraient suivre la même voie.

Kim Nossal, de l'Université Queen's, a documenté en 1989 l'idée que les sanctions sont imposées comme punition pour des actes répréhensibles, y compris comme représailles, ce qui n'a rien à voir avec le changement de comportement. Mes propres recherches sur l'adoption de la loi de Magnitski au Canada ont montré que les parlementaires canadiens ont adopté cette loi en partie pour infliger une punition, après la torture et le meurtre de M. Magnitski, emprisonné en Russie. Dans leurs déclarations lors de l'adoption de cette loi, les parlementaires de tous les partis politiques ont exprimé le désir d'exiger des comptes des responsables de la mort de M. Magnitski et de mettre fin à une culture d'impunité, comme l'a dit l'ancien député Robert Nault. Il était à la tête du Comité des affaires étrangères de la Chambre au moment où le projet de loi a été adopté. Autrement dit, le but était de punir.

Les sondages d'opinion actuels, au Canada, font ressortir cette même volonté de punir et non forcément de faire changer les comportements. À cet égard, la réorientation du projet de loi en faveur de la punition manifeste un sentiment qui existe clairement chez les législateurs qui ont initialement adopté la loi

who originally passed the Magnitsky legislation, even if those intentions are at odds with the goals of sanctions experts.

The Deputy Chair: Thank you. I have to limit myself here.

Ms. Lilly: Sure.

The Deputy Chair: Thank you very much.

It seems to me that the legislation being permissive, that is to give the tool to the government, is another safeguard for abuse. That is just a commentary on my part.

Madam Karvellas, you are definitely muted now. Let's see.

Matina Karvellas, Deputy Executive Director and General Counsel, GAC Legal Services, Global Affairs Canada: One last try, can anyone hear me?

The Deputy Chair: Yes.

Senator Boniface, you have your answers.

Ms. Karvellas: Thank you, honourable senators. The windup might be more exciting than the pitch.

This does touch back to some of the earlier points that were raised in the first session regarding division of power. The bill itself would have to come under the federal head of power, and as we know, the provincial head of power relates to property and civil rights.

The understanding is that the more the bill appears to relate to property and civil rights in the —

The Deputy Chair: Excuse me, Ms. Karvellas. The quality of the sound does not allow translation.

Ms. Karvellas: Oh, goodness.

The Deputy Chair: May I suggest we ask you for a written response to be tabled with the Clerk and shared with the senators?

Ms. Karvellas: I would be very pleased to follow up in writing. Thank you, senator.

The Deputy Chair: Thank you very much.

I would like to thank our witnesses for their testimony. It has been very helpful.

I would like to remind senators that our next meeting will be on March 31, a week hence. We intend to have one panel of witnesses, after which we will move to clause-by-clause consideration of Bill S-217.

de Magnitski, même si ces intentions sont en contradiction avec les objectifs des experts en sanctions.

Le vice-président : Merci. Je dois me limiter.

Mme Lilly : Bien sûr.

Le vice-président : Merci beaucoup.

Il me semble que le fait que la loi se limite à permettre des mesures, c'est-à-dire qu'elle donne un outil au gouvernement, est une autre protection contre les abus. Ce n'est là qu'une observation personnelle.

Madame Karvellas, vous êtes nettement en sourdine, maintenant. Voyons.

Matina Karvellas, directrice exécutive adjointe et avocate générale, Services juridiques, Affaires mondiales Canada : Une dernière tentative. Quelqu'un peut m'entendre?

Le vice-président : Oui.

Sénatrice Boniface, voici vos réponses.

Mme Karvellas : Merci, honorables sénateurs. La conclusion pourrait être plus passionnante que la présentation.

Cela nous ramène à certains points qui ont été soulevés au cours de la première partie de la séance au sujet du partage des pouvoirs. Le projet de loi lui-même devrait relever de l'autorité fédérale et, comme nous le savons, les compétences provinciales portent sur la propriété et les droits civils.

Il est entendu que plus le projet de loi semble porter sur la propriété et les droits civils...

Le vice-président : Excusez-moi, madame Karvellas. À cause de la piètre qualité du son, l'interprétation n'est pas possible.

Mme Karvellas : Oh, mon Dieu.

Le vice-président : Puis-je proposer que vous transmettiez une réponse écrite à la greffière, qui la communiquera aux sénateurs?

Mme Karvellas : Je me ferai un plaisir d'assurer un suivi par écrit. Merci, sénateur.

Le vice-président : Merci beaucoup.

Je remercie les experts de leurs témoignages. Ils ont été très utiles.

Je rappelle aux sénateurs que notre prochaine séance aura lieu le 31 mars, dans une semaine. Nous avons l'intention de recevoir un groupe de témoins, après quoi nous passerons à l'étude article par article du projet de loi S-217.

I would also like to remind committee members who may want to propose amendments to Bill S-217 that they are encouraged to consult the Office of the Law Clerk as soon as possible to ensure any amendments are drafted in the proper format in both official languages.

The Clerk will circulate a memo to the same effect later today or tomorrow.

(The committee adjourned.)

Je rappelle également aux membres du comité qui souhaitent proposer des amendements au projet de loi S-217 qu'ils sont invités à consulter le Bureau du légiste le plus tôt possible pour s'assurer que les amendements sont rédigés dans les deux langues officielles.

Le Bureau du légiste distribuera une note à ce sujet plus tard aujourd'hui ou demain.

(La séance est levée.)
