BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

La version préliminaire du présent résumé législatif est mise à la disposition des parlementaires, de leur personnel parlementaire ainsi que du public afin qu'ils puissent accéder en temps opportun à de l'information, des recherches et une analyse qui faciliteront leur étude du projet de loi visé. La version officielle du résumé législatif, qui pourrait différer de la présente version non révisée, remplacera cette dernière sur le site Web du Parlement du Canada.

Résumé législatif

PROJET DE LOI S-214 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES (DISPOSITION DES BIENS D'UN ÉTAT ÉTRANGER)

45-1-S214-F

Le 1er septembre 2026

Brian Hermon

Services de bibliothèque et de recherche

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

ATTRIBUTION

Le 1er septembre 2026 Brian Hermon

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les résumés législatifs de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi à l'étude au Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par les Services de bibliothèque et de recherche, qui effectuent des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que les associations parlementaires, et leur fournissent de l'information et des analyses. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il convient cependant de souligner, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par le Sénat et la Chambre des communes, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement, tout changement d'importance depuis la publication précédente est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2026

Résumé législatif du projet de loi S-214

45-1-S214-F

This publication is also available in English.

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

TABLE DES MATIÈRES

1 CONTEXTE 1

2 DESCRIPTION ET ANALYSE 2

2.1 Exception (article 3) 2

2.2 Confiscation de biens d'un État étranger (article 4) 3

3 COMMENTAIRES 3

3.1 Objet 3

3.2 Immunité des États et doctrine des contre-mesures 4

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-214 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES (DISPOSITION DES BIENS D'UN ÉTAT ÉTRANGER)

1 CONTEXTE

Le projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger) (projet de loi S-214), a été déposé au Sénat par la sénatrice Donna Dasko le 28 mai 2025 [1]. Il a été adopté en deuxième lecture et renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international le 26 mars 2026. Le Comité a fait rapport du projet de loi au Sénat, sans amendement, le 7 mai 2026, puis il a été adopté en troisième lecture le 26 mai 2026 [2].

La teneur du projet de loi S-214 est la même que celle du projet de loi S-278, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger) (projet de loi S-278) [3]. Ce dernier a été déposé au Sénat par la sénatrice Ratna Omidvar le 4 octobre 2023, mais n'a pas franchi l'étape de la deuxième lecture avant la dissolution de la 44e législature au début de 2025.

Le projet de loi modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (LMES ou la *Loi*) afin d'établir un cadre pour la disposition des biens d'un État étranger qui est conforme au principe d'immunité des États et à la *Loi sur l'immunité des États* du Canada. À cette fin, le projet de loi établit un processus exécutif permettant au gouvernement fédéral de disposer des biens d'un État étranger qui ont été saisis en vertu de la LMES en l'absence d'ordonnance judiciaire. Le projet de loi préserverait le processus judiciaire prévu par la *Loi* pour la disposition de biens privés.

La LMES est l'une des deux principales dispositions législatives sur les sanctions autonomes du Canada [4], l'autre étant la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*. Adoptée en 1992, la LMES permet au Canada d'imposer des sanctions à l'encontre d'entités et d'États, ainsi qu'à des ressortissants étrangers, dans les situations suivantes :

- une organisation internationale ou une association, dont le Canada est membre, a incité ses membres à prendre des mesures économiques contre un État étranger;
- une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale;
- des violations graves et systématiques des droits de la personne ont été commises dans un État étranger;
- des actes de corruption à grande échelle ont été commis par des agents publics étrangers ou une personne qui est associée à un tel agent [5].

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

La LMES a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par la *Loi nº 1 d'exécution du budget de 2022*[6]. Ce projet de loi a modifié la LMES afin de permettre au ministre des Affaires étrangères de demander à un juge d'une cour supérieure la confiscation de biens visés par un décret de saisie ou de blocage pris en vertu de la *Loi*. Les modifications apportées en 2022 à la LMES précisaient également les conditions régissant la disposition d'un bien confisqué ainsi que les bénéficiaires possibles du produit de la disposition. Plus précisément, l'article 5.6 de la LMES autorise le ministre à payer le produit net du bien confisqué, s'il est destiné : (1) à la reconstruction d'un État étranger; (2) à l'indemnisation des victimes d'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales; ou (3) au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi S-214 contient 12 articles. Les deux plus importants sont abordés ci-dessous.

2.1 EXCEPTION (ARTICLE 3)

L'article 3 modifie la LMES de manière à créer une exception au paragraphe 5.4(1), qui traite de la confiscation d'un bien. À l'heure actuelle, le paragraphe 5.4(1) autorise le ministre des Affaires étrangères à demander à un juge d'une cour supérieure de réclamer que les biens visés par un décret de saisie ou de blocage pris en vertu de l'alinéa 4(1)b) de la *Loi* soient confisqués au profit de la Couronne. L'alinéa 4(1)b) de la *Loi* confère au gouverneur en conseil le pouvoir, par décret, de faire saisir ou bloquer un bien qui appartient à un État étranger ou à une personne visée par des sanctions en vertu de la *Loi*, ou un bien qui est détenu ou contrôlé, même indirectement, par cet État ou cette personne.

La procédure actuelle permettant la confiscation de biens en vertu du paragraphe 5.4(1) de la LMES nécessite une ordonnance judiciaire. Cette exigence pourrait constituer un obstacle potentiel dans les cas où les biens appartiennent à un État étranger, puisque celui-ci pourrait invoquer l'immunité des États dans le cadre d'une procédure judiciaire. L'immunité des États est un principe du droit international selon lequel un État est généralement à l'abri de la juridiction des tribunaux d'un autre État, sous réserve de certaines exceptions.

L'article 3 introduit un nouveau libellé après le paragraphe 5.4(1) pour prévoir qu'une ordonnance de confiscation au titre de cette disposition « ne peut viser des biens appartenant à un État étranger ou détenus ou contrôlés par lui, même indirectement ». En effet, cet amendement empêche que les ordonnances de confiscation prévues au paragraphe 5.4(1) s'appliquent aux actifs souverains, tout en maintenant l'approche actuelle pour les biens privés.

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

2.2 CONFISCATION DE BIENS D'UN ÉTAT ÉTRANGER (ARTICLE 4)

L'article 4 du projet de loi introduit le nouvel article 5,41, qui s'intitule « Confiscation de biens d'un État étranger ». Avec le nouvel article, le gouverneur en conseil peut, par décret, faire confisquer au profit de Sa Majesté, tout bien saisi ou bloqué en vertu de l'alinéa 4(1)b) qui appartient à un État étranger ou est détenu ou contrôlé, même indirectement, par lui.

Le présent amendement a pour objet de permettre au gouverneur en conseil d'ordonner directement la confiscation d'actifs souverains visés par une ordonnance de saisie ou de contrainte prise en vertu de l'alinéa 4(1)b) de la *Loi* sans ordonnance du tribunal. Lors de son témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international le 6 mai 2026, Robert Brookfield, directeur général des sanctions à Affaires mondiales Canada, a expliqué cet amendement, en notant que le projet de loi S-214 :

> modifierait [le processus] applicable aux biens souverains de manière à supprimer l'étape consistant à demander à un tribunal une ordonnance de confiscation des biens après leur saisie. Il permettrait plutôt au ministre des Affaires étrangères de recommander au gouverneur en conseil de procéder directement à la confiscation [7].

Un autre témoin qui a comparu devant ce comité, Preston Jordan Lim, professeur adjoint à la Faculté de droit Charles Widger de l'Université Villanova, a réitéré que cet amendement donnerait au gouverneur en conseil « le pouvoir d'autoriser directement la saisie et la confiscation [des actifs d'un État] sans l'intervention du pouvoir judiciaire canadien [8] ».

3 COMMENTAIRES

3.1 OBJET

Dans ses commentaires à la deuxième lecture, la sénatrice Dasko a dit que le projet de loi S-214 avait pour but de créer une « voie juridique » pour la confiscation des biens d'un État [9]. Tout en reconnaissant que la LMES prévoit déjà la saisie des biens d'un État, elle considère que le mécanisme de mise en œuvre du processus de confiscation des biens en vertu de la *Loi* est « imparfait ». Selon la sénatrice Dasko, le principe de l'immunité des États empêche effectivement le gouvernement du Canada de demander à un tribunal la confiscation des biens de l'État saisis en vertu de la LMES.

En revanche, la sénatrice Dasko a fait valoir que la portée de la *Loi sur l'immunité des États* (dont il est question ci-dessous) « ne s'étend pas aux actions du pouvoir

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

exécutif, comme les décrets du Cabinet ». Elle a déclaré que le projet de loi établirait deux voies de confiscation des biens : « l'une par les tribunaux pour les biens individuels et l'autre par le pouvoir exécutif du gouverneur en conseil. Voyez-le comme deux autoroutes ayant la même destination, mais suivant des tracés différents. »

Bien que le projet de loi S-214 ne fasse pas spécifiquement référence à la Russie, il s'inscrit dans le cadre d'efforts internationaux plus larges visant à la tenir responsable de son agression contre l'Ukraine. La sénatrice Dasko a rappelé ce lien dans son discours à la deuxième lecture :

> Chers collègues, pourquoi envisageons-nous de prendre des mesures aussi extraordinaires que la saisie des biens d'un pays étranger? C'est parce que nous sommes aux prises avec des circonstances extraordinaires, en particulier l'invasion illégale et immorale par la Russie du pays libre, indépendant et démocratique qu'est l'Ukraine. Par souci de justice et en fonction de nos valeurs et de nos intérêts, nous devons continuer d'agir. Les fonds saisis en vertu de cette loi et des mesures semblables prises par d'autres pays occidentaux peuvent aider l'Ukraine à se reconstruire après la dévastation causée par la guerre [10].

La sénatrice Dasko a ajouté :

> Le projet de loi S-214 fournit un cadre juridique national clair qui permet la saisie des biens d'un État. Ce cadre législatif nous permet d'agir avec nos alliés ou de manière indépendante en cas d'arrangements multilatéraux qui s'affaiblissent ou qui sont retardés. Il s'agit d'un autre mécanisme pour tenir la Russie responsable de ses actes. Au besoin, le Canada peut réaffecter les biens gelés directement au soutien ou à la reconstruction de l'Ukraine sans attendre un accord international unanime. Ce cadre peut aussi servir à tenir d'autres pays – pas seulement la Russie – responsables de leurs actes illégaux. Sur ce plan, le cadre est neutre. Il n'est pas spécifiquement applicable seulement à la Russie. Il peut également être appliqué à d'autres situations connexes [11].

3.2 IMMUNITÉ DES ÉTATS ET DOCTRINE DES CONTRE-MESURES

Comme il a été mentionné précédemment, la *Loi sur l'immunité des États* régit les circonstances dans lesquelles des actions peuvent être intentées contre des États étrangers et leurs biens devant les tribunaux canadiens. Cette loi établit une présomption générale selon laquelle les États étrangers bénéficient de l'immunité de juridiction devant les tribunaux canadiens, sous réserve d'exceptions légales

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

limitées [12]. Selon le *New Lines Institute*, un groupe de réflexion américain, compte tenu des dispositions de la *Loi sur l'immunité des États* :

> si le gouvernement canadien venait à intenter une action en justice visant à confisquer des biens appartenant à l'État russe, comme le prévoit la LMES, la Russie invoquerait probablement son immunité à l'égard de cette action, ce qu'elle pourrait faire sans se soumettre à la juridiction du tribunal canadien [13].

Certains observateurs ont qualifié le projet de loi S-214 d'approche novatrice visant à cibler les actifs de l'État russe et à renforcer la responsabilisation envers l'Ukraine. Par exemple, un résumé du projet de loi rédigé par l'Initiative mondiale contre l'impunité, une coalition d'organisations internationales de la société civile, le décrit comme une tentative « d'établir des mécanismes distincts pour la réaffectation des biens souverains plutôt que privés [14] ». En créant une voie distincte pour les biens souverains, l'organisation soutient que « le projet de loi S-214 tient compte du fait que les biens souverains nécessitent une approche sur mesure, distincte des mécanismes de confiscation qui s'appliquent plus directement aux biens privés ». Michael Cholod, directeur général de la Peace Coalition, un organisme sans but lucratif qui coordonne les efforts internationaux pour reconstruire l'Ukraine, et Geoffrey Goodell, chargé de cours au University College de Londres, font également valoir que le projet de loi S-214 offre une « solution législative de référence au problème épineux de l'immunité des États [15] ».

M. Jordan Lim a déclaré devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international que le projet de loi S-214 « constitue une tentative créative et fructueuse de remédier à une incohérence juridique nationale » entre la LMES et la *Loi sur l'immunité des États*. Il a néanmoins fait valoir que le projet de loi laisse en suspens une question plus large concernant la compatibilité entre la LMES et le droit international [16]. Selon M. Lim, les dispositions de la LMES relatives à la confiscation ou à la saisie de biens publics étrangers sont susceptibles d'enfreindre les règles du droit international sur l'immunité des États et ne peuvent pas se justifier au titre de la doctrine des contre-mesures.

En vertu du droit international coutumier, un « État lésé » peut, sous réserve de certaines conditions, prendre des contre-mesures qui seraient autrement contraires à ses obligations internationales, en vue d'inciter l'État responsable à respecter ses obligations internationales [17]. Ce principe est reflété aux articles 49 à 53 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adoptés par la Commission du droit international en 2001, qui énoncent l'objet, les limites et les conditions régissant les contre-mesures [18].

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

Dans le cas de l'Ukraine, certains commentateurs ont fait valoir que la violation par la Russie de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine autorise d'autres États à imposer des contre-mesures, y compris la confiscation des actifs de la Banque centrale russe[19]. En vertu de la doctrine de contre-mesures, Robert Currie, professeur de droit à l'Université Dalhousie, a déclaré que le Canada « suspendrait l'immunité souveraine sur tous les actifs souverains russes dont il a la garde, afin de faire pression sur la Russie pour qu'elle mette fin à sa guerre illégale[20] ».

Bien que le M. Lim ait convenu que le *gel* des actifs publics russes pourrait être justifié en vertu de la doctrine de contre-mesures, il a soutenu que la même justification ne s'appliquerait pas à la *confiscation* ou à la *saisie* de ces biens. Dans des commentaires écrits, il explique que la doctrine des contre-mesures « comporte des exigences qui peuvent, en pratique, être difficiles à respecter. Les contre-mesures doivent être réversibles, temporaires, proportionnées et conçues pour inciter le respect des obligations[21] ». Selon lui, les propositions visant à saisir les actifs de l'État pourraient ne pas satisfaire à ces exigences, car il est « difficile de voir comment des saisies pourraient être réversibles ou temporaires ». Une fois qu'un gouvernement a saisi des fonds de l'État et les a réaffectés à des fins précises (p. ex. la reconstruction de l'Ukraine), soutient-il, il n'y aurait aucun moyen pratique de restituer ces fonds à leur propriétaire d'origine.

Répondant à ce point de vue lors de sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, M. Currie a fait valoir que la doctrine sur les contre-mesures exige seulement que « le manquement à l'obligation soit lui-même réversible, et non que toutes ses conséquences le soient ». À son avis, le Canada pourrait respecter la doctrine et « lever l'immunité sur les avoirs russes », puis « la rétablir », une fois que l'agression de la Russie aura pris fin. M. Currie a également fait valoir que, une fois les contre-mesures levées, le Canada ne serait pas tenu de restituer les fonds[22].

NOTES

1. Projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger), 45e législature, 1re session. L'honorable Donna Dasko a pris sa retraite du Sénat le 19 août 2026.
2. Pour le libellé actuel du projet de loi S-214, voir Projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger), 45e législature, 1re session.
3. Projet de loi S-278, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger), 44e législature, 1re session. L'honorable Ratna Omidvar a pris sa retraite du Sénat le 5 novembre 2024.

VERSION PRÉLIMINAIRE
NON RÉVISÉE

4. Les sanctions autonomes font référence à celles qui sont imposées sans mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Canada peut également imposer des sanctions en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*, qui est le mécanisme juridique par lequel le gouvernement fédéral met en œuvre les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour obtenir de plus amples renseignements sur la législation canadienne à l'égard des sanctions, voir Gouvernement du Canada, *Législation canadienne sur les sanctions*.

5. *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17, art. 4(1.1).

6. Projet de loi C-19, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 7 avril 2022 et mettant en œuvre d'autres mesures, 44e législature, 1re session (L.C. 2022, ch. 10).

7. Sénat, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 6 mai 2026 (Robert Brookfield, directeur général, Direction générale des sanctions, Affaires mondiales Canada).

8. Sénat, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 30 avril 2026 (Preston Jordan Lim, professeur adjoint, Université Villanova, Faculté de droit Charles Widger, à titre personnel).

9. Sénat, *Débats*, 12 mars 2026, 2050 (l'honorable Donna Dasko).

10. *Ibid*.

11. *Ibid*., 2100.

12. *Loi sur l'immunité des États*, L.R.C. 1985, ch. S-18.

13. New Lines Institute, *Multilateral Asset Transfer: A Proposal for Ensuring Reparations for Ukraine*, juin 2023, p. 38.

14. REDRESS, Initiative mondiale contre l'impunité, *Reparation Today, Not Tomorrow – Guidelines for Repurposing Russia-linked Assets to Finance Reparation for Victims of the War in Ukraine*, mars 2026, p. 20.

15. Michael Cholod et Geoffrey Goodell, « Canada has the legislative tool to break through seizing Russian assets – it's time to use it », *The Hill Times*, 10 septembre 2025.

16. Sénat, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 30 avril 2026 (Preston Jordan Lim, professeur adjoint, Université Villanova, Faculté de droit Charles Widger).

17. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les contre-mesures et les règles de l'immunité des États en vertu du droit international coutumier, voir Royaume-Uni, Patrick Butchard, *Sanctions, international law and seizing Russian assets*, document de recherche, House of Commons Library, 7 novembre 2024; et Ingrid (Wuerth) Brunk, *Countermeasures and the Confiscation of Russian Central Bank Assets*, Lawfare, 3 mai 2023.

18. Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, Nations Unies, 2001.

19. Robert J. Currie, Fen Osler Hampson et Allan Rock, *Leading by Example – Canada's Approach to Seizing Frozen Assets and Holding Corrupt Leaders to Account*, document de travail, Groupe de travail canadien contre la grande corruption, World Refugee and Migration Council, juin 2023.

20. Sénat, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 30 avril 2026 (Robert Currie, professeur de droit, titulaire de la chaire Viscount Bennett, Université Dalhousie, à titre personnel).

21. Preston Lim, *Canada's Special Economic Measures Act Under International Law*, Just Security, 27 février 2024.

22. Sénat, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 30 avril 2026 (Robert Currie, professeur de droit, titulaire de la chaire Viscount Bennett, Université Dalhousie, à titre personnel).