

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

FOREIGN AFFAIRS
AND INTERNATIONAL
TRADE

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Thursday, September 27, 2012 (in camera)
Wednesday, October 3, 2012
Thursday, October 4, 2012

Issue No. 14

First meeting on:

Examination of such issues as may arise from time
to time relating to foreign relations
and international trade generally

First and second meetings on:

Bill S-10, An Act to implement the Convention
on Cluster Munitions

APPEARING:

The Honourable John Baird, P.C., M.P.,
Minister of Foreign Affairs

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
DU COMMERCE
INTERNATIONAL

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le jeudi 27 septembre 2012 (à huis clos)
Le mercredi 3 octobre 2012
Le jeudi 4 octobre 2012

Fascicule n^o 14

Première réunion concernant :

L'étude des questions qui pourraient survenir
occasionnellement se rapportant aux relations étrangères
et au commerce international en général

Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre
de la Convention sur les armes à sous-munitions

COMPARAÎT :

L'honorable John Baird, C.P., député,
ministre des Affaires étrangères

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Percy E. Downe, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Dallaire Finley Fortin-Duplessis Hubley Johnson	* LeBreton, P.C. (or Carignan) Nolin Robichaud, P.C. Smith, P.C. (<i>Cobourg</i>) Wallace Wallin
---	--

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Wallin replaced the Honourable Senator Mockler (*October 4, 2012*).

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator De Bané, P.C. (*October 3, 2012*).

The Honourable Senator De Bané, P.C., replaced the Honourable Senator Dallaire (*October 3, 2012*).

The Honourable Senator Mockler replaced the Honourable Senator Wallin (*October 3, 2012*).

The Honourable Senator Wallin replaced the Honourable Senator Lang (*October 1, 2012*).

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator De Bané, P.C. (*September 28, 2012*).

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Mahovlich (*September 28, 2012*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Wallin (*September 27, 2012*).

The Honourable Senator Wallace replaced the Honourable Senator Frum (*September 24, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-président : L'honorable Percy E. Downe

et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Dallaire Finley Fortin-Duplessis Hubley Johnson	* LeBreton, C.P. (ou Carignan) Nolin Robichaud, C.P. Smith, C.P. (<i>Cobourg</i>) Wallace Wallin
---	--

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Wallin a remplacé l'honorable sénateur Mockler (*le 4 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur De Bané, C.P. (*le 3 octobre 2012*).

L'honorable sénateur De Bané, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 3 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Mockler a remplacé l'honorable sénateur Wallin (*le 3 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Wallin a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 1^{er} octobre 2012*).

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur De Bané, C.P. (*le 28 septembre 2012*).

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Mahovlich (*le 28 septembre 2012*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Wallin (*le 27 septembre 2012*).

L'honorable sénateur Wallace a remplacé l'honorable sénateur Frum (*le 24 septembre 2012*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 21, 2011:

The Honourable Senator Carignan, for the Honourable Senator Andreychuk, moved, seconded by the Honourable Senator Meighen:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, in accordance with Rule 86(1)(f), be authorized to examine such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally; and

That the committee report to the Senate no later than March 31, 2013.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Friday, June 22, 2012:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Fortin-Duplessis, seconded by the Honourable Senator Demers, for the second reading of Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hubley moved, seconded by the Honourable Senator Mercer, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 21 juin 2011 :

L'honorable sénateur Carignan, au nom de l'honorable sénateur Andreychuk, propose, appuyé par l'honorable sénateur Meighen,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et commerce international, en conformité avec l'article 86(1)f) du Règlement, soit autorisé à étudier les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et le commerce international en général;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 2013.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 22 juin 2012 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fortin-Duplessis, appuyée par l'honorable sénateur Demers, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hubley propose, appuyée par l'honorable sénateur Mercer, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 27, 2012
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day in camera at 10:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Downe, Finley, Fortin-Duplessis, Johnson, Lang, Mahovlich, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (Cobourg), and Wallace (12).

Other senator present: The Honourable Senator Dallaire (1).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 21, 2011, the committee began its examination of such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded to consider a draft agenda (future business).

At 11:27 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 3, 2012
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:42 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Downe, Finley, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Mockler, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (Cobourg), and Wallace (12).

In attendance: Kevin Pittman, Procedural Clerk; Brian Hermon and Erin Shaw, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, June 22, 2012, the committee began its examination of Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 27 septembre 2012
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, C.P., Downe, Finley, Fortin-Duplessis, Johnson, Lang, Mahovlich, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (Cobourg) et Wallace (12).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Dallaire (1).

Également présents : Natalie Mychajlyszyn et Brian Hermon, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 juin 2011, le comité entreprend son étude des questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et le commerce international en général.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 11 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 3 octobre 2012
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 42, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, C.P., Downe, Finley, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Mockler, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (Cobourg) et Wallace (12).

Également présents : Kevin Pittman, greffier à la procédure; Brian Hermon et Erin Shaw, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 22 juin 2012, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

APPEARING:

The Honourable John Baird, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs.

*WITNESSES:**Foreign Affairs and International Trade Canada:*

Alan H. Kessel, Legal Adviser;

John Eric MacBride, Senior Defence Advisor.

Department of Justice Canada:

Christopher Ram, Legal Counsel.

The chair made an opening statement.

The Minister of Foreign Affairs made a statement and, together with Messrs. Kessel and MacBride, answered questions.

At 5:49 p.m., the committee suspended.

At 5:50 p.m., the committee resumed.

Messrs. Kessel, MacBride and Ram answered questions.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 4, 2012

(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Downe, Finley, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), Wallace and Wallin (12).

Other senator present: The Honourable Senator Mahovlich (1).

In attendance: Brian Hermon and Erin Shaw, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, June 22, 2012, the committee continued its examination of Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions.

*WITNESSES:**National Defence:*

Martin Green, Director General Policy Planning;

Major-General Jonathan Vance, Director of Staff, Strategic Joint Staff;

COMPARAÎT :

L'honorable John Baird, C.P., député, ministre des Affaires étrangères.

*TÉMOINS :**Affaires étrangères et Commerce international Canada :*

Alan H. Kessel, juriste;

John Eric MacBride, conseiller principal de la défense.

Ministère de la Justice Canada :

Christopher Ram, avocat général.

Le président prend la parole.

Le ministre des Affaires étrangères fait un exposé, puis, avec MM. Kessel et MacBride, répond aux questions.

À 17 h 49, la séance est suspendue.

À 17 h 50, la séance reprend.

MM. Kessel, MacBride et Ram répondent aux questions.

À 18 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 4 octobre 2012

(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Downe, Finley, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), Wallace et Wallin (12).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Mahovlich (1).

Également présents : Brian Hermon et Erin Shaw, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 22 juin 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

*TÉMOINS :**Défense nationale :*

Martin Green, directeur général, Planification des politiques;

Major-général Jonathan Vance, directeur d'état-major, État-major interarmées stratégique;

Colonel P.K. Gleeson, Deputy Judge Advocate General/Operations (DJAG/OPS), Office of the Judge Advocate General;

Lieutenant Colonel Chris Penny, Directorate of International and Operational Law, Office of the Judge Advocate General.

The chair made an opening statement.

Mr. Green made a statement and, together with Major-General Vance, Colonel Gleeson and Lieutenant Colonel Penny, answered questions.

At 11:55 a.m., the committee suspended.

At 11:59 a.m., the committee resumed, in camera, pursuant to rule 12-16(1)(d), to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff be permitted to remain for the in camera meeting.

At 12:06 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Colonel P.K. Gleeson, juge-avocat général adjoint/Opérations (JAGA/OPS), Cabinet du juge-avocat général;

Lieutenant-colonel Chris Penny, Direction du droit international et opérationnel, Cabinet du juge-avocat général.

Le président prend la parole.

M. Green fait un exposé, puis, avec le major-général Vance, le colonel Gleeson et le lieutenant-colonel Penny, répond aux questions.

À 11 h 55, la séance est suspendue.

À 11 h 59, la séance reprend à huis clos, conformément à l'article 12-16(1)d du Règlement, pour examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce durant la réunion à huis clos.

À 12 h 6, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 3, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions, met this day at 4:42 p.m. to give consideration to the bill.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, Senator De Bané and Senator Finley are just coming in, so we now have a full complement.

Before we start the proceedings, I want to indicate that the Senate photographer has asked to take pictures of our committee in its deliberations.

Minister, you just happen to be here on a good day, so you might find yourself in one of the Senate pictures. If you see them, it is within the Senate rules. I have checked because I have an allergy to photographs. They assured me that this is within our rules and that it is happening with all the committees.

I wish to thank honourable senators for making themselves available at 4:45 p.m.

We are here as the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. Before us today is Bill S-10, An Act to Implement the Convention on Cluster Munitions. Appearing as our first witness in our deliberations on Bill S-10 is the Honourable John Baird, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs and International Trade.

I will not go into biographies. We have a process here in that we want to maximize our time for your opening statements, minister, and to allow the opportunity for senators to question you. You are well known in your work. We are pleased that you have taken on your job with such vigour. You have probably travelled more miles than other ministers have, and in a very short time. You are well versed now in your portfolio. We welcome you. We will continue to work with you, as you have given us two references in the past — issues that were important to the Canadian public; namely, the Charter issue under the Commonwealth and also the study of Iran.

We assure you that our working relationship is good and will continue to be so. We appreciate the confidence you demonstrate in the committee by working with us.

Minister, you have officials with you. I will leave you to introduce your officials and to make your opening statements. Then we will go to questions. Welcome.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 octobre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions, se réunit aujourd'hui, à 16 h 42, pour l'étudier le projet de loi.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, le sénateur De Bané et le sénateur Finley viennent tout juste d'arriver, alors nous sommes au grand complet.

Avant que nous commencions nos délibérations, j'aimerais préciser que le photographe du Sénat a demandé la permission de prendre des photos de notre comité durant ses travaux.

Monsieur le ministre, vous arrivez ici la bonne journée, alors vous pourriez vous retrouver sur l'une des photos du Sénat. Si vous les voyez, sachez qu'elles sont conformes au *Règlement du Sénat*. J'ai vérifié, puisque je suis allergique aux photographes. Ils m'ont assurée que c'était conforme à notre règlement et qu'on faisait la même chose avec tous les comités.

Je tiens à remercier les honorables sénateurs de s'être libérés à 16 h 45.

Nous sommes le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Nous examinons aujourd'hui le projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions. Le premier témoin que nous accueillons dans le cadre de notre étude est l'honorable John Baird, C.P., député, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international.

Je ne lirai pas de biographie. Notre processus ici veut que nous consacrons le plus de temps possible à votre déclaration préliminaire, monsieur le ministre, et que nous donnions la chance aux sénateurs de vous poser des questions. Vous êtes bien connu pour votre travail. Nous sommes ravis que vous remplissiez vos fonctions avec autant d'ardeur. Vous avez probablement parcouru une plus longue distance que d'autres ministres l'ont fait, et dans un très court laps de temps. Vous connaissez maintenant très bien votre portefeuille. Nous vous souhaitons la bienvenue. Nous allons continuer de travailler avec vous, puisque vous nous avez déjà renvoyé, pour étude, deux questions importantes pour les Canadiens, c'est-à-dire la question de la charte du Commonwealth et l'étude sur l'Iran.

Nous vous assurons que nos relations de travail sont bonnes et continueront de l'être. Nous vous savons gré de la confiance que vous témoignez au comité en travaillant avec lui.

Monsieur le ministre, vous êtes accompagné de quelques collaborateurs. Je vais vous laisser nous les présenter et faire votre déclaration préliminaire. Nous passerons ensuite à la période de questions. Bienvenue.

Hon. John Baird, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs:
Thank you very much.

Honourable senators, it is a privilege to be here. I want to thank all honourable senators for the great work that they do with respect to foreign policy and international trade. It is very much appreciated by those of us in the other place, the government and the people of Canada.

On April 25, our government signalled Canada's ongoing commitment to reducing the impact of armed conflict on innocent civilians by introducing legislation to implement the Convention on Cluster Munitions. This is an important and necessary step that brings us closer to ratification. Canada has long played a leading international role in the protection of civilians from the use of conventional weapons that are prone to indiscriminate effects because we have seen the devastating impacts of that use.

Canada is proud to be a part of the international effort to rid the world of cluster munitions, a weapon Canada has never produced or used in its military operations, although there are some existing stockpiles.

Our government is proud to have participated actively in the negotiations on the Convention on Cluster Munitions, and we were one of the first countries to sign onto it in 2008. The convention itself is an international treaty that counts 111 countries as signatories.

In our view, the final treaty strikes a delicate balance between humanitarian considerations while allowing state parties the ability to preserve their own national security and defence interests. It does not mean the end of international efforts to ban cluster munitions. More so, it is a method of moving the goalpost forward. Canadians can be proud of our role in that effort.

[Translation]

Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions, allows for the execution of all commitments requiring the adoption of legislative measures in Canada, and is in line with the commitments made by our main allies, in particular Australia and the United Kingdom.

Although the bill only touches on the parts of the convention that require the adoption of internal legislative measures, Canada will respect all of its obligations, through various methods I will discuss further on.

[English]

The convention itself applies a number of obligations to Canada as a state party, and one of these requires each state to impose on persons within its jurisdictions the same prohibitions that apply to the state parties themselves. To do this, Bill S-10 sets out a series of criminal prohibitions, offences and the technical definitions needed to support their investigation and prosecution.

L'honorable John Baird, C.P., député, ministre des Affaires étrangères : Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, c'est un privilège pour moi d'être ici. Je tiens à remercier tous les honorables sénateurs pour l'excellent travail qu'ils font en matière de politique étrangère et de commerce international. Ce travail est très apprécié par ceux d'entre nous qui siègent à l'autre endroit, par le gouvernement et par les Canadiens.

Le 25 avril, notre gouvernement a réitéré l'engagement pris par le Canada de réduire l'impact des conflits armés sur des civils innocents, en déposant un projet de loi pour la mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions. Il s'agit d'une étape importante et nécessaire qui nous rapproche de la ratification de la convention. Le Canada est depuis longtemps un chef de file international pour ce qui est de protéger la population civile contre l'utilisation des armes conventionnelles qui tendent à frapper sans discrimination, puisque nous avons vu les conséquences désastreuses de cette utilisation.

Le Canada est fier de participer à l'effort international visant à éliminer les armes à sous-munitions, des armes que le Canada n'a jamais produites ni utilisées dans le cadre de ses opérations militaires même s'il en existe certaines quantités.

Notre gouvernement est fier d'avoir participé activement aux négociations de la Convention sur les armes à sous-munitions, et le Canada a été l'un des premiers pays à la signer en 2008. Il s'agit d'un traité international qui compte 111 pays signataires.

À notre avis, le traité final établit un équilibre délicat entre les considérations d'ordre humanitaire et le fait de permettre aux États parties de préserver leurs propres intérêts en matière de défense et de sécurité nationales. Ce traité ne marque pas la fin des efforts internationaux visant à interdire les armes à sous-munitions. Il nous permet plutôt de nous rapprocher de cet objectif. Les Canadiens peuvent être fiers de notre rôle à cet égard.

[Français]

Le projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions, permet de mettre en œuvre tous les engagements nécessitant l'adoption de mesures législatives au Canada et est conforme à l'engagement de nos principaux alliés, notamment l'Australie et le Royaume-Uni.

Bien que le projet de loi ne touche que les parties de la convention qui nécessitent l'adoption de mesures législatives internes, le Canada respectera toutes ses obligations grâce à diverses méthodes que j'aborderai plus loin.

[Traduction]

La convention implique un certain nombre d'obligations pour le Canada en tant que signataire. L'une d'entre elles exige que chaque État impose aux personnes qui relèvent de sa compétence les mêmes interdictions qui s'appliquent aux États parties eux-mêmes. C'est pourquoi le projet de loi S-10 établit une série d'interdictions et d'infractions criminelles ainsi que les définitions

It contains partial exclusions from some of its prohibitions for legitimate and permitted purposes, such as defensive research and training, transfers for the purpose of destruction of stockpiles, and cooperation between state parties and states that are not party to the convention. These exceptions are also reflected as exclusions from the criminal offences set out in the act.

We believe it is vital that our men and women in uniform are not unjustly accused of criminal conduct and are in no way compromised in doing their jobs and what we ask of them in the interests of national security and defence.

As outlined in the convention, the legislation also prohibits the use, development, making, acquisition, possession, foreign movement, import and export of cluster munitions, as well as aiding, abetting, counselling, and attempting or conspiring to commit such prohibited activity.

While some specific terms in the act may differ from the convention itself, this is simply the result of required translation of multilateral treaty language into Canadian legal terminology in order to meet domestic Charter and other legislative standards for clarity and certainty in the eyes of the Canadian courts. For example, while the convention includes a prohibition on stockpiling, the “less 10” refers to possession, a Canadian criminal law term. This translation is a normal part of treaty implementation into domestic law.

One of the most discussed and, I recognize, controversial aspects of the convention relates to Article 21, which specifically allows state parties to engage in military cooperation and operations with states that are not party without breaching their obligations. During negotiations, it was recognized that not all states would immediately join the convention and that multilateral military operations are crucial to international security. This was not just the Canadian position, but it was shared by other countries. The provision of Article 21 was necessary to bring others on board.

[Translation]

The bill that is before you contains exceptions that will allow Canada to take part in these joint military operations and cooperate with states that are not party to the convention. It also provides to members of the Canadian Forces and civilians who work with them the assurance that they will not be held criminally liable, in performing their duties, for the actions taken and choices made by states that are not party to the convention. Bill S-10 thus allows Canada to continue to cooperate with its allies.

techniques nécessaires aux enquêtes et aux poursuites. Il contient des exclusions partielles à certaines interdictions, lorsqu'il s'agit d'une utilisation à des fins légitimes et autorisées, comme la recherche et la formation à des fins de défense, les transferts d'armes en vue de leur destruction et la collaboration entre des États parties et des États qui ne sont pas parties à la convention. Ces exceptions se reflètent aussi dans les infractions criminelles prévues par la loi.

Nous croyons qu'il est essentiel que nos militaires ne soient pas injustement accusés de conduite criminelle et qu'ils ne soient en aucune façon compromis dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils font ce que nous leur demandons de faire dans l'intérêt de la sécurité et de la défense nationales.

À l'instar de la convention, la loi interdit l'utilisation, le développement, la fabrication, l'acquisition, la possession, le transfert à l'étranger, l'importation et l'exportation d'armes à sous-munitions et interdit à quiconque d'aider ou d'encourager une personne à commettre un acte interdit, de lui conseiller de le faire, de tenter de commettre un tel acte ou de comploter dans ce sens.

Certains termes précis de la loi peuvent différer du libellé de la convention elle-même. C'est simplement qu'il a fallu traduire le traité multilatéral dans le langage juridique canadien de manière à tenir compte de la Charte canadienne et des autres normes législatives, à des fins de clarté et de certitude pour les tribunaux canadiens. Par exemple, bien que la convention comporte une interdiction sur le stockage, l'expression « moins de » renvoie à la possession, un terme utilisé en droit criminel au Canada. Cette traduction est normale quand un traité doit être intégré aux lois d'un pays.

L'un des aspects les plus débattus et, je dois le reconnaître, les plus controversés de la convention a trait à l'article 21, qui permet spécifiquement aux États parties de s'engager dans une coopération et des opérations militaires avec des États qui ne sont pas parties sans manquer à leurs obligations. Au cours des négociations, il a été reconnu que les États n'allaient pas tous adhérer immédiatement à la convention et que les opérations militaires multilatérales étaient essentielles à la sécurité internationale. Ce n'était pas seulement la position du Canada, mais celle d'autres pays. L'article 21 devait être inclus pour que d'autres se rallient.

[Français]

Le projet de loi qui est devant vous comporte des exceptions qui permettront au Canada de prendre part à ces opérations militaires conjointes et coopérer avec des États non parties à la convention. Il fournit également aux membres des Forces canadiennes, et aux civils qui travaillent avec eux, l'assurance qu'ils ne seront pas tenus criminellement responsables des gestes et des choix des États non parties à la convention dans le cadre de leurs fonctions. Le projet de loi S-10 permet ainsi au Canada de continuer de collaborer avec ses alliés.

[English]

Nonetheless, in the context of military cooperation, the convention reiterates that state parties shall not engage in specified activities that are fully within their control. Bill S-10 extends this principle into domestic law. It will be prohibited for the Canadian Forces themselves to use cluster munitions in their operations. They cannot request their use if the choice of munitions is under exclusive Canadian control, even in the context of combined military operations. These exceptions apply only when Canadian Forces are cooperating with others who may still lawfully possess and use cluster munitions — actions which are not within the exclusive control of Canada, for example, an individual soldier or officer in an exchange position with the military force of a non-party state. Those exceptions are consistent both with the convention and with Canadian law. We do not hold Canadians criminally responsible for the acts or decisions of others.

As I have already stated, Bill S-10 addresses only our legislative requirements under the convention. In addition to Bill S-10, the Canadian Forces, as a matter of policy, will prohibit personnel on exchange, secondment or attachment with allied forces from themselves using cluster munitions for training and for instructing in the direct use of cluster munitions. The Canadian Forces will also prohibit, as a matter of policy, the transportation of any cluster munitions aboard Canadian assets.

Honourable senators, even before the introduction of this act, our government has taken concrete steps to fulfil its commitments under the Convention on Cluster Munitions.

The Canadian Forces have initiated the process of destroying all of their cluster munitions, and their last remaining inventory has been removed from operational stocks and marked for destruction.

We are already active in promoting the universalization and implementation of the convention with international partners and will continue doing so.

Finally, Canada is traditionally among the top international donors for addressing the impact of explosive remnants of war, including cluster munitions. All of these activities are being implemented outside of the bill in front of you.

Our government remains committed to the goals of the Convention on Cluster Munitions and to taking the necessary steps to meet our obligations under the convention.

The prohibiting cluster munitions act implements all of our legislative requirements while preserving our ability to operate and cooperate with our closest allies that have not joined the convention at this time.

[Traduction]

Néanmoins, dans un contexte de collaboration militaire, la convention réitère que les États parties ne peuvent s'engager dans les activités spécifiées qui relèvent pleinement de leur contrôle. Le projet de loi S-10 élargit ce principe au droit canadien. Il sera interdit aux Forces canadiennes elles-mêmes d'utiliser des armes à sous-munitions dans le cadre de leurs opérations. Elles ne peuvent demander leur utilisation si le choix des munitions est sous leur contrôle exclusif, même dans le contexte d'une opération militaire conjointe. Ces exceptions ne s'appliquent que lorsque les Forces canadiennes coopèrent avec d'autres qui peuvent encore posséder et utiliser légalement des armes à sous-munitions. Ces actes ne relèvent pas du contrôle exclusif du Canada. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un soldat ou d'un officier en détachement auprès d'une force militaire d'un État non partie. Ces exceptions sont conformes à la convention de même qu'au droit canadien. Les Canadiens ne sont pas tenus criminellement responsables des actes ou des décisions d'autres personnes.

Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi S-10 ne fait que satisfaire aux exigences en matière de législation que nous impose la convention. Outre le projet de loi S-10, les Forces canadiennes, dans le cadre de leur politique, interdiront à leurs membres qui sont en détachement auprès des forces alliées d'utiliser eux-mêmes des armes à sous-munitions à des fins d'entraînement ou pour enseigner l'utilisation directe de ces armes. Les Forces canadiennes interdiront aussi, dans le cadre de leur politique, le transport des armes à sous-munitions à bord des véhicules canadiens.

Honorables sénateurs, même avant le dépôt de ce projet de loi, notre gouvernement a pris des mesures concrètes pour respecter ses engagements dans le cadre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Les Forces canadiennes ont entrepris de détruire toutes leurs armes à sous-munitions, et les dernières quantités qui leur restaient ont été retirées des stocks opérationnels et marquées en vue de leur destruction.

Nous faisons déjà activement la promotion de l'universalisation et de la mise en œuvre de la convention auprès de nos partenaires internationaux et nous continuerons de le faire.

Enfin, le Canada fait depuis toujours partie des principaux donateurs internationaux dont l'argent sert à atténuer l'impact des explosifs résiduels de la guerre, y compris des armes à sous-munitions. Toutes ces activités ont cours indépendamment du projet de loi que vous avez devant vous.

Notre gouvernement maintient son engagement envers les objectifs de la Convention sur les armes à sous-munitions et continuera de prendre les mesures nécessaires pour respecter ses obligations en vertu de la convention.

La loi visant l'interdiction des armes à sous-munitions nous permet de mettre en œuvre toutes nos obligations en matière de législation tout en maintenant notre capacité de mener des opérations et de collaborer avec nos plus proches alliés qui n'ont pas encore adhéré à la convention.

I believe Bill S-10 strikes a good balance between humanitarian considerations while protecting our men and women in uniform.

With that, I would be pleased to hear your thoughts and take your questions.

The Chair: Thank you very much, minister.

Senator Hubley: Thank you very much, Madam Chair, and thank you for welcoming me to your committee today. Thank you as well, minister, and to your representatives here as well.

You did explain clearly that the Convention on Cluster Munitions can significantly reduce human suffering around the world. As noted in my colleague's speech, she did mention that 98 per cent of cluster bomb victims are civilians, and most injuries and deaths occur after the conflict has ended.

The convention seeks to ban the use of cluster bombs for all time. Canada believes in the goals of this convention. We are one of the first countries to sign, as you indicated, and it has always supported it strongly. It is now time for us to ratify the convention.

That being said, I would like to mention that Bill S-10 interprets Article 21 broadly and allows Canadian Forces to engage with cluster bombs in ways that they would never be allowed to do at home or on a Canadian mission. For example, subclause 11(b) of the bill allows a Canadian commander to specifically request that the Armed Forces of the United States or another state not party to the convention drop a cluster bomb.

Can the minister explain why clause 11 and, in particular, subclause 11(b), was included in the bill and whether he believes it conforms to the spirit of the convention and the goal of banning the use of cluster munitions?

Mr. Baird: Obviously, the Canadian Forces have never used cluster munitions. We never will with this convention. We do have a small number of Canadian Forces personnel that do secondments or training exercises with some of our allies, particularly the United States. We have, for example, three Canadian deputy commanders currently working in the United States. General Natynczyk, before he was Chief of the Defence Staff, was deputy commander of a group of some 60,000.

Obviously, it is a challenge when you have interoperability and when you have people on secondment and working with other forces that are not accepting the same responsibilities that Canada does to do that. That was the case, for example, in Yugoslavia, when Canadian Forces were there and other countries used cluster bombs as part of the NATO mission there. In Afghanistan, cluster bombs were used, for example, by the United States early on in the conflict, and there are a small number of less than 100 Canadians who would be working with

Je crois que le projet de loi S-10 établit un bon équilibre entre les considérations d'ordre humanitaire et la protection de nos militaires.

Cela étant dit, je serai ravi d'entendre vos commentaires et de répondre à vos questions.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur le ministre.

Le sénateur Hubley : Merci beaucoup, madame la présidente, et merci de m'accueillir aujourd'hui au sein du comité. Je remercie également le ministre et ses représentants.

Vous avez expliqué clairement que la Convention sur les armes à sous-munitions peut réduire considérablement la souffrance humaine dans le monde entier. Comme l'a mentionné ma collègue, 98 p. 100 des victimes des bombes à dispersion sont des civils, et la plupart des blessures et des décès se produisent une fois le conflit terminé.

La convention vise à interdire l'utilisation des bombes à dispersion en tout temps. Le Canada adhère aux objectifs de cette convention. Il a été l'un des premiers pays à la signer, comme vous l'avez mentionné, et il l'a toujours appuyée fermement. Le temps est maintenant venu de ratifier la convention.

Cela dit, j'aimerais mentionner que le projet de loi S-10 fait une interprétation élargie de l'article 21 et permet aux Forces canadiennes de s'engager avec des bombes à dispersion, de commettre des actes qu'elles ne seraient jamais autorisées à commettre au pays ou dans le cadre d'une mission canadienne. Par exemple, l'alinéa 11b) du projet de loi permet à un commandant canadien de demander expressément aux forces armées des États-Unis ou d'un autre État qui n'est pas partie à la convention de larguer une bombe à dispersion.

Le ministre peut-il expliquer pourquoi l'article 11 et, plus particulièrement l'alinéa 11b), a été inclus dans le projet de loi et nous dire s'il croit que cet article est conforme à l'esprit de la convention et à son objectif, qui est d'interdire l'utilisation des armes à sous-munitions?

M. Baird : Évidemment, les Forces canadiennes n'ont jamais utilisé d'armes à sous-munitions. Nous ne le ferons jamais en vertu de cette convention. Un petit nombre de militaires canadiens sont en détachement ou participent à des entraînements avec quelques-uns de nos alliés, en particulier les États-Unis. Par exemple, trois commandants adjoints canadiens travaillent présentement aux États-Unis. Avant de devenir Chef d'état-major de la Défense, le général Natynczyk avait été commandant adjoint d'un groupe d'environ 60 000 militaires.

Évidemment, c'est tout un défi lorsque vous avez une interopérabilité et que certains de vos militaires sont détachés auprès d'autres forces qui n'acceptent pas les mêmes responsabilités que le Canada. C'était le cas, par exemple, en Yougoslavie, lorsque les Forces canadiennes étaient là-bas et que d'autres pays utilisaient des bombes à dispersion dans le cadre de la mission menée par l'OTAN. En Afghanistan, ces bombes ont été utilisées notamment par les Américains au début du conflit, et un peu moins de 100 Canadiens travaillaient aux côtés de ces

these troops. It is just not possible as part of our rules of engagement to put Canadian Forces under the threat of breaking the Criminal Code if they were used.

Senator Hubley: I am not a military expert, but I understand that when one presents their terms of conflict, as you mentioned, that indeed Canada will be well known for the fact that they have signed the Convention on Cluster Munitions. That will be a term of engagement for them, and they will then not be party to the use. They will not be able to use them. That will be a term that will be accepted by the United States and by other countries if, in fact, Canada will be a party to that joint military operation.

Mr. Baird: In some cases, the United States forces are doing the Canadian Forces a favour by allowing a senior general to be a deputy commander of a force of 60,000. If we simply approached them and said, "Here are all the issues that we have in terms of what decisions Canada has made in terms of our sovereign authorities," I am not sure they would be willing simply to follow all of our rules if we have one member of the Canadian Forces working together with 60,000 members of the United States forces or if you had a private working in a joint mission in a war zone during the war in Iraq. Under the previous government, there were a small number of members of the Canadian Forces working with the United States as part of secondments in the war with Iraq. If they were under attack on the ground in the desert and had to call in air support to protect them and to save their lives, they could not, under those circumstances, be saying, "I am sorry; this airplane that is coming to save me, what kind of munitions will be fired?" I would not want to put that private in a position of breaking the Criminal Code of Canada by his or her actions. It is a very small number of people. Like I said, I am told at the current time there are maybe 100 Canadian Forces planted with the United States, for example.

Senator Hubley: I might mention retired General Bouchard who did not use the cluster munitions. I think he would be one retired general not supportive of ever using them, and he feels he has been able to be lead a joint mission and has not needed to use them. I think perhaps there are examples on both sides.

I did want to move on. You mentioned the delicate balance, and I understand this is very important. I am sure it was vigorously debated in Oslo to come up with the Convention on Cluster Munitions. I think I would point to the interoperability clause that is included. Canada supported that and worked towards that. We would go to article 21, I believe, which is the interoperability clause.

Within the convention itself, it has established that balance between security and humanitarianism, I guess would be the terms to use there. I think it is important in my question, when we move to the legislation in Bill S-10, especially to article 11, that it really does present just about every exception one can imagine, allowing them to use cluster munitions under just about any circumstance. How you would respond to that?

troupe. Ce n'est pas possible, dans le cadre de nos règles d'engagement, de mettre les Forces canadiennes sous la menace d'enfreindre le Code criminel si ces bombes étaient utilisées.

Le sénateur Hubley : Je ne suis pas une experte militaire, mais je comprends que si le Canada présente ses conditions à sa participation à un conflit, comme vous l'avez mentionné, on saura très bien qu'il a signé la Convention sur les armes à sous-munitions. Ce sera ses conditions d'engagement, et il ne pourra pas participer à leur utilisation. Il ne pourra pas les utiliser. Ce sera une condition qui sera acceptée par les États-Unis et par les autres pays si, en fait, le Canada participe à une opération militaire conjointe.

M. Baird : Dans certains cas, les forces américaines font une faveur aux Forces canadiennes en permettant à un officier supérieur d'être commandant adjoint d'une force de 60 000 soldats. Si nous leur disions simplement : « Voici toutes les questions qui se posent par rapport aux décisions que le Canada a prises à l'égard de ses pouvoirs souverains », je ne suis pas certain qu'ils seraient prêts à suivre toutes nos règles si un membre des Forces canadiennes travaillait avec 60 000 militaires américains, ou si un soldat canadien avait participé à une mission conjointe, dans une zone de guerre, durant le conflit en Irak. Sous le gouvernement précédent, un petit nombre de militaires canadiens avaient été détachés auprès des forces américaines lors de la guerre en Irak. S'ils avaient été attaqués au sol, dans le désert, et avaient demandé un appui aérien pour les protéger et sauver leurs vies, ils n'auraient pas pu, dans ces circonstances, dire : « Excusez-moi; cet avion qui vient à mon secours, quel type de munitions va-t-il lancer? » Je ne voudrais pas que ce soldat se retrouve dans une position où il aurait à enfreindre le Code criminel du Canada. Nous parlons ici d'un très petit nombre de personnes. Comme je l'ai mentionné, une centaine de membres des Forces canadiennes seraient présentement détachés auprès des forces américaines, par exemple.

Le sénateur Hubley : Je pourrais mentionner le général à la retraite Bouchard, qui n'a jamais utilisé d'armes à sous-munitions. Je crois qu'il s'opposerait à leur utilisation dans toutes les circonstances. Il a pu diriger une mission conjointe sans jamais avoir ressenti la nécessité de les utiliser. Je crois qu'il y a peut-être des exemples de part et d'autre.

Je voulais aborder un autre sujet. Vous avez parlé de l'équilibre délicat et je comprends que c'est très important. Je suis certaine que la question a été vivement débattue à Oslo pour qu'on en arrive à la Convention sur les armes à sous-munitions. Je crois que j'invoquerais la clause sur l'interopérabilité qui est incluse. Le Canada était en faveur de cela et a travaillé dans ce sens. Nous prendrions l'article 21, je crois, qui est la clause sur l'interopérabilité.

La convention elle-même préconise l'équilibre entre la sécurité et l'humanitarisme; je suppose que ce serait les termes à utiliser. Voici ma question. Si nous examinons les dispositions du projet de loi S-10, surtout l'article 11, il est important de noter qu'on fait mention de presque toutes les exceptions imaginables, si bien qu'on finit par autoriser l'utilisation des armes à sous-munitions dans presque toutes les circonstances. Qu'en pensez-vous?

Mr. Baird: Canada, as a sovereign country, is making the decision to not use them. Furthermore, the Chief of the Defence Staff will issue a directive outlining that.

We are a member of NATO. There are a number of NATO countries that have not joined the convention: the United States, Estonia, Greece, Latvia, Poland, Romania, Slovakia and Turkey. A few short hours ago, Turkey was attacked by Syrian forces. Five Turkish citizens, including a six-year-old child, were killed a few hours ago and twelve people were injured. Turkey has not signed onto that convention. Obviously, as far as NATO is concerned, we will still remain a partner with those eight countries that have not signed on. Our hope is that leadership by example means signing the convention ourselves, ratifying it and fully implementing it. We would hope that at a future date the rest of these countries will consider following our example and the example of the other 110 countries.

Senator Hubley: I would like to refer back to Bill S-10. The prohibitions are outlined in section 6, but then when we move ahead to 11, it says:

Section 6 does not prohibit a person who is subject . . . in the course of military cooperation or combined military operations involving Canada and a state that is not a party to the Convention, from. . . .

It begins with:

Directing or authorizing an activity that may involve the use, acquisition, possession, import or export of a cluster munition, explosive submunition or explosive bomblet by the armed forces of that state or that may involve moving that munition by those armed forces from a foreign state or territory to another foreign state or territory with the intent to transfer ownership of and control over it;

It goes on to say, “using, acquiring or possessing.” There are many areas in section 11 that are problematic and troubling. It seems to diminish the strength of the convention.

As I perhaps mentioned in my first question, it was the spirit of the convention and the goal to ban the use of cluster munitions.

I wonder if you would comment on the need to have such a broad scope. We have never used cluster munitions and now we have many opportunities, or as many as situations might arise. There seems to be an exception in clause 11 that would allow us to use them. That is very troubling. How you would respond to that?

Mr. Baird: I want to tackle that issue head on, that somehow this is diminishing the convention or is in any way, shape or form running counter to the convention. It was always incredibly clear, both in the negotiation and the signing, and now in the ratification, that the convention had that exclusion. It is not a

M. Baird : Le Canada, en tant que pays souverain, prend la décision de ne pas les utiliser. Par ailleurs, le Chef d'état-major de la Défense émettra une directive à cet effet.

Nous sommes membres de l'OTAN. Plusieurs pays membres de l'OTAN n'ont pas adhéré à la convention : les États-Unis, l'Estonie, la Grèce, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Turquie. Il y a quelques heures à peine, la Turquie s'est fait attaquer par les forces syriennes. Cinq citoyens turcs, dont un enfant de six ans, ont été tués il y a quelques heures, et 12 personnes ont été blessées. La Turquie n'a pas signé la convention. Bien entendu, dans le contexte de l'OTAN, le Canada demeurera un partenaire pour les huit pays non signataires. Nous espérons faire preuve de leadership, c'est-à-dire signer la convention, la ratifier et la mettre entièrement en œuvre. Nous osons espérer qu'un jour, le reste de ces pays envisageront de suivre notre exemple et celui des 110 autres pays.

Le sénateur Hubley : J'aimerais revenir au projet de loi S-10. Les interdictions sont énoncées à l'article 6, mais quand on passe à l'article 11, on lit ceci :

L'article 6 n'a pas pour effet d'interdire à la personne visée [...] dans le cadre de la coopération militaire ou d'opérations militaires combinées mettant en cause le Canada et un État non partie à la Convention...

Et voici le premier point :

de diriger ou d'autoriser des activités pouvant comporter l'utilisation, l'acquisition, la possession, l'importation ou l'exportation d'armes à sous-munitions, de sous-munitions explosives ou de petites bombes explosives par les forces armées de cet État, ou leur déplacement par ces dernières d'un État ou d'un territoire étranger à un autre avec l'intention de transférer le droit de propriété et le contrôle sur celles-ci;

On lit ensuite : « d'utiliser, d'acquérir ou de posséder [...] ». De nombreux passages à l'article 11 posent problème et suscitent des inquiétudes. Cette disposition semble diminuer la force de la convention.

Comme je l'ai peut-être mentionné dans ma première question, conformément à l'esprit de la convention, le but était d'interdire l'utilisation des armes à sous-munitions.

Je me demande si vous pourriez nous expliquer la nécessité d'avoir une portée si vaste. Nous n'avons jamais utilisé d'armes à sous-munitions, et voici que maintenant nous avons plein d'occasions ou de situations possibles. L'article 11 comporte une exception qui, semble-t-il, nous permettrait de les utiliser. C'est très inquiétant. Qu'en pensez-vous?

M. Baird : J'aimerais réfuter d'entrée de jeu l'argument selon lequel cette disposition diminue en quelque sorte la force de la convention et va, de quelque manière que ce soit, à l'encontre de celle-ci. On a toujours su très clairement, tant durant la négociation qu'à la signature, et maintenant à l'étape de la

surprise: It is part of the convention. That section does not diminish the strength of the convention because it is actually part of the convention.

Canada, with many other countries, supported it being included there. I think it allows more countries to sign on to the convention. I should be very clear; the convention deals with things in our exclusive control, and we would not be doing it.

Senator Hubley: I understand the necessity of having that interoperability clause: It reflects reality. Canada will be in combined operations, so it is important to have it there. I think the fear would have been that that also presents a loophole, depending on how that is interpreted.

From where I am reading it, I have that sense, that indeed the number of exceptions far exceeds the intent of the convention.

Mr. Baird: With respect, I do not agree. I think it was quite clear, as the convention was being negotiated, this exclusion. Some agreed with it and some disagreed with it. When we deal with diplomacy and getting 111 countries to sign on board, we deal in the art of the possible, not the art of perfection.

Would we like all 193 member countries of the UN to adopt this convention so we would not need that section? Absolutely. Will we hope to see that day come forward? Absolutely. Until that day comes, we have to be realistic. In our existing military cooperation, obligations in NATO, we have a small number, less than 0.001 per cent of Canadian Forces on secondment or training missions with non-party state convention countries. You call it a loophole; I think it reflects the reality that not everyone is taking the progressive stand that Canada is in this regard.

Senator Hubley: If that is the case, then why would a Canadian commander ever request the use of a cluster bomb?

Mr. Baird: He was a deputy commander and his commander requested him to.

Senator Hubley: His commander was of what nationality?

Mr. Baird: For example, we have three Canadians right now who are deputy commanders currently working with the United States. One is deputy commander in of III Corps in Fort Hood, Texas. One is deputy commander of V Corps deployed in ISAF in Afghanistan. One is deputy commander in Fort Benning, Georgia. If their commanding officers gave the instruction, they are the deputy commander. We would not be using them ourselves. It would be the American forces.

ratification, que la convention prévoyait cette exclusion. Ce n'est pas une surprise : cela fait partie de la convention. Cet article n'atténue pas la force de la convention parce qu'elle en fait partie intégrante.

Le Canada, à l'instar de bien d'autres pays, a accepté que cette disposition soit incluse dans la convention. À mon avis, cela permet à un plus grand nombre de pays d'adhérer à la convention. Soyons bien clairs : la convention porte sur des choses qui relèvent de notre contrôle exclusif, et ce ne serait pas le cas.

Le sénateur Hubley : Je comprends la nécessité d'avoir l'article d'interopérabilité. Cela reflète la réalité. Le Canada participera à des opérations combinées; il est donc important d'inclure une telle disposition. À mon avis, il y a pourtant lieu de craindre que le libellé crée en même temps une échappatoire, selon la façon dont on l'interprète.

En tout cas, c'est ainsi que je l'interprète : le nombre d'exceptions dépasse de loin l'intention de la convention.

M. Baird : Ne vous en déplaise, mais je ne suis pas d'accord. Je crois que cette exclusion était très claire, au fur et à mesure que la négociation de la convention avançait. Certains pays étaient d'accord, alors que d'autres ne l'étaient pas. Dans le domaine de la diplomatie, quand vient le temps de mobiliser 111 pays pour adhérer à une convention, il faut miser sur l'art du possible, plutôt que l'art de la perfection.

Aimerions-nous que l'ensemble des 193 pays membres de l'ONU adopte la convention pour que nous n'ayons pas besoin de cet article? Tout à fait. Espérons-nous que ce sera le cas un jour? Absolument. Mais d'ici là, nous devons être réalistes. Dans le cadre de notre coopération militaire actuelle, c'est-à-dire de nos obligations envers l'OTAN, une poignée de militaires, soit moins de 0,001 p. 100 des Forces canadiennes, sont détachés ou participent à des missions de formation avec des pays non parties à la convention. Vous dites que cela représente une échappatoire. Quant à moi, je pense que cela reflète la réalité : ce n'est pas tout le monde qui adopte une position progressiste comme le Canada dans ce dossier.

Le sénateur Hubley : Si c'est le cas, pourquoi alors un commandant canadien exigerait-il l'utilisation d'une arme à sous-munitions?

M. Baird : Il était un commandant adjoint, et c'est son commandant qui lui en avait donné l'ordre.

Le sénateur Hubley : Son commandant était de quelle nationalité?

M. Baird : Par exemple, il y a actuellement trois commandants adjoints canadiens qui travaillent avec les États-Unis. L'un d'eux est commandant adjoint du III^e Corps à Fort Hood, au Texas. L'autre est commandant adjoint du V^e Corps déployé auprès de la FIAS, en Afghanistan. Le dernier est commandant adjoint à Fort Benning, en Géorgie. Si leurs commandants donnaient la consigne, c'est parce qu'ils sont des commandants adjoints. Nous n'utiliserions pas ces armes nous-mêmes. Ce serait les forces américaines.

Senator Hubley: The commander would have been an American; is that what you are saying?

Mr. Baird: Yes.

Senator Hubley: The deputy commander would be a Canadian?

Mr. Baird: Correct.

Senator Hubley: Would that commander not know that the deputy commander would not be permitted, under the Convention on Cluster Munitions, and not request that?

Mr. Baird: We would not ask that deputy commander, who is Canadian, to commit a criminal offence. That is why the convention and the legislation before us have the exclusions.

Senator Hubley: I will have more questions on a second round. Thank you.

[*Translation*]

Senator Fortin-Duplessis: Some people feel that Bill S-10 dilutes or weakens the Convention on Cluster Munitions. Do you share that opinion? Also, what do you think of the opinion of others who say that Canada has negotiated an instrument that it can no longer support?

Mr. Baird: I think that we abide by the convention and we meet our obligations. This is part of the convention, and was included in the negotiations. In certain cases, partnerships and other initiatives cooperate with other countries that are not party to the convention. This is expressly stated in the convention.

[*English*]

If every country agreed with Canada, we would be in great shape. A good number of countries, including eight NATO allies, have not signed on to the convention. Obviously, with any work we did with NATO, we, as a sovereign government, a sovereign Parliament, and a sovereign country, have made decisions about what we will do. Regrettably, we cannot impose all our decisions on other countries.

For example, General Walt Natynczyk, who I think is one of the great military leaders of his generation, got a tremendous amount of experience being the deputy commander of a force of 60,000 people. That leadership experience and training he could never get in the Canadian Forces before becoming the CDS. He was able to get that opportunity.

I think the Canadian Forces are stronger for that. That is why the convention specifically deals with it. That is why we fought with many other countries to get it included. Would we prefer not to have it if it was not necessary? Absolutely. However, this is the art of the possible, what we can accomplish. Do I hope that one day

Le sénateur Hubley : Le commandant aurait donc été un Américain; est-ce bien ce que vous dites?

M. Baird : Oui.

Le sénateur Hubley : Le commandant adjoint serait-il un Canadien?

M. Baird : Exactement.

Le sénateur Hubley : Sachant que le commandant adjoint n'aurait pas le droit d'utiliser ces armes aux termes de la Convention sur les armes à sous-munitions, le commandant ne s'abstiendrait-il pas de lui demander de le faire?

M. Baird : On ne demanderait pas au commandant adjoint, qui est canadien, de commettre une infraction criminelle. C'est pourquoi la convention et le projet de loi dont nous sommes saisis prévoient les exclusions.

Le sénateur Hubley : J'aurai d'autres questions au deuxième tour. Merci.

[*Français*]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Certaines personnes sont d'avis que le projet de loi S-10 dilue ou affaiblit la Convention sur les armes à sous-munitions. Est-ce que vous partagez cet avis? Aussi, que pensez-vous des autres qui disent que le Canada a négocié un instrument qu'il n'est plus en mesure de soutenir?

M. Baird : Je crois que nous respectons la convention et que nous respectons nos obligations. Cela fait partie de la convention, c'est prévu dans les négociations. Dans certains cas, les partenariats et les autres initiatives travaillent en collaboration avec d'autres pays qui ne sont pas parties de la convention. Cela est contenu spécifiquement dans la convention.

[*Traduction*]

Si chaque pays était d'accord avec le Canada, nous serions en excellente posture. Bon nombre de pays, dont huit alliés de l'OTAN, n'ont pas adhéré à la convention. Évidemment, comme dans tout travail que nous avons fait avec l'OTAN, le Canada, en tant que gouvernement souverain, Parlement souverain et pays souverain, a pris des décisions quant aux mesures à prendre. Malheureusement, nous ne pouvons pas imposer toutes nos décisions aux autres pays.

Par exemple, le général Walt Natynczyk, que je considère comme l'un des grands dirigeants militaires de sa génération, a acquis une vaste expérience grâce à ses fonctions de commandant adjoint d'une force de 60 000 personnes. Cette expérience de leadership et cet entraînement, il n'aurait jamais pu les acquérir dans les Forces canadiennes avant de devenir chef d'état-major de la Défense. Il a pu profiter de cette occasion.

Je crois que les Forces canadiennes sont plus solides à cause de cela. C'est pourquoi la convention prévoit une disposition précise à cet égard. C'est pourquoi nous nous sommes battus avec de nombreux autres pays pour pouvoir l'inclure. Aurions-nous préféré ne pas l'avoir si ce n'était pas nécessaire? Absolument. Toutefois,

we will have every country signing on to the Ottawa convention on land mines? Absolutely. Until that day, this is the art of the possible.

I simply think it would be rather presumptuous of Canada to say, “We are sending one person to work with these other 60,000 people, and here is a long list of things that we want to impose on you.” The one thing we are saying is that Canadians will not use them themselves. That decision will be made by another sovereign government, one that, regrettably, does not agree with us in this regard. Perhaps after the election, President Obama will reflect on his position.

An Hon. Senator: Assuming he is still the President.

Mr. Baird: He will be the President for two months.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: In reference to prohibitions in subclause 6(b) of the bill, how can we be certain that Canadian companies are not making these cluster munitions? If that were the case, what would be the penalty for breaching the act?

[English]

Mr. Baird: Obviously, it is the federal government’s power under the Criminal Code to deal with this. Maybe I could ask if either of my officials is able to deal with the specific enforcement authorities.

John Eric MacBride, Senior Defence Advisor, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you, minister. I think what we are really addressing here is whether a Canadian company can produce a cluster munition, and that is specifically prohibited in the act. It cannot be done.

Was that the question you were asking, senator?

Senator Fortin-Duplessis: Yes.

Mr. Baird: Obviously, we have a significant regime on export controls of armaments, which this would fall under.

The Chair: I do not want to put words in Senator Fortin-Duplessis’ mouth. It is clear in the act that you cannot build any cluster munitions, per se. The problem is the parts: Where do they come from? Where do you send them? To what extent can you monitor factories or companies that may be doing some part of the cluster munition?

Senator De Bané: I think the senator was asking about the maximum sentence that the person is liable to.

The Chair: Yes, and I think Mr. Kessel is going to answer that.

nous sommes dans le domaine de l’art du possible; c’est ce que nous pouvons accomplir. Est-ce que j’espère qu’un jour, tous les pays adhéreront à la convention d’Ottawa sur les mines terrestres? Absolument. D’ici là, il faut s’en tenir à l’art du possible.

Je trouve qu’il serait plutôt présomptueux de la part du Canada de dire : « Nous envoyons une personne pour travailler avec ces 60 000 autres militaires, et voici une longue liste de choses que nous voulons vous imposer. » Tout ce que nous disons, c’est que les Canadiens n’utiliseront pas ces armes eux-mêmes. Cette décision sera prise par un autre gouvernement souverain, qui, malheureusement, n’est pas d’accord avec nous sur ce point. Peut-être qu’après les élections, le président Obama reverra sa position.

Une voix : À supposer qu’il soit encore président.

M. Baird : Il le sera pendant deux autres mois.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Si on se réfère au projet de loi, les interdictions, à l’article 6b) du projet de loi, comment être certain que des compagnies canadiennes ne fabriquent pas de ces armes à sous-munitions? Et si c’était le cas, quelle serait la pénalité prévue pour ces manquements à la loi?

[Traduction]

M. Baird : Bien entendu, en vertu du Code criminel, il incombe au gouvernement fédéral de s’en occuper. Je pourrais peut-être demander à l’un ou l’autre de mes fonctionnaires de parler des pouvoirs d’application précis.

John Eric MacBride, conseiller principal de la défense, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci, monsieur le ministre. Selon moi, ce dont il est vraiment question ici, c’est de savoir si une entreprise canadienne peut produire une arme à sous-munitions; c’est clairement interdit dans le projet de loi. On ne peut pas le faire.

Est-ce bien ce que vous cherchiez à savoir, madame le sénateur?

Le sénateur Fortin-Duplessis : Oui.

M. Baird : Bien entendu, cette question relèverait du régime rigoureux dont nous disposons en matière de contrôle des exportations d’armes.

La présidente : Sans vouloir mettre des mots dans la bouche du sénateur Fortin-Duplessis, on voit clairement que le projet de loi interdit la fabrication d’armes à sous-munitions proprement dites. Ce qui pose problème, ce sont les pièces. D’où viennent-elles? Où les envoie-t-on? Dans quelle mesure peut-on surveiller les usines ou les entreprises qui pourraient fabriquer une pièce quelconque d’une arme à sous-munitions?

Le sénateur De Bané : Je crois que le sénateur voulait connaître la peine maximale dont la personne est passible.

La présidente : Oui, et je pense que M. Kessel va répondre.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: And what penalties could be imposed?

[English]

Alan H. Kessel, Legal Adviser, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you, Madam Chair. If I could just jump in —

Mr. Baird: I can answer it. It is an indictable offence with a maximum of five years' imprisonment under the federal Criminal Code, what we are proposing in the bill.

Mr. Kessel: That is found in clause 17.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: If I understand correctly, Canada has cluster bombs in its possession for training purposes, and they will have to be destroyed by the United States. How will the munitions that will be sent to the United States to be destroyed be moved there? Will that transfer be done by truck, by train, or by plane? Because after the convention has been signed, Canada will have eight years to destroy its cluster munitions.

[English]

Mr. Baird: The disposal of the cluster munitions, which Canada has stockpiles of but never uses, has already begun, and they would work to complete them in short order. Obviously, we do not need to wait for the passage of this legislation to begin to destroy these terrible weapons, and that is why we have already begun to destroy them. The Department of National Defence will be here tomorrow, I understand, and you could ask them about how they propose to get rid of the remainder.

Obviously, we have to dispose of them. It is not a matter of just transporting them to another party. We do not want them to be used. Another getting their hands on them would certainly run counter to the spirit of the convention, even though we would not legally be bound by it until Parliament passes it.

The Chair: I have a long list and we have about a half hour with the minister. However, the officials will be here for further time and, if necessary, tomorrow. If you have more technical questions that you think are to the administration, that will give you more time to put the hard questions to the minister on the policy and the actual convention.

Senator Mockler has yielded to Senator Robichaud, so you are next on the list, Senator Robichaud.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Et quelles sont les pénalités qui pourraient être appliquées?

[Traduction]

Alan H. Kessel, juriste, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci, madame la présidente. Si vous permettez...

M. Baird : Je peux répondre à la question. Il s'agit d'une infraction punissable par mise en accusation et passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans aux termes du Code criminel fédéral. Voilà ce que nous proposons dans le projet de loi.

M. Kessel : Cela figure à l'article 17.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Si je comprends bien, le Canada possède des armes à sous-munitions pour l'entraînement et elles devront être détruites par les États-Unis. De quelle façon se fera le transfert des armes qui iront aux États-Unis pour être détruites? Est-ce que le transfert va se faire par camion, par train, par avion? Parce qu'après la signature de la convention, le Canada dispose de huit ans pour détruire les armes à sous-munitions.

[Traduction]

M. Baird : Le Canada possède des stocks d'armes à sous-munitions, mais ne les utilise jamais. Leur destruction a déjà commencé, et on s'efforcera de terminer le travail sous peu. Évidemment, nous n'avons pas besoin d'attendre l'adoption du projet de loi pour détruire ces terribles armes, et c'est pourquoi nous avons déjà commencé à les détruire. Les représentants du ministère de la Défense nationale seront ici demain, si j'ai bien compris, et vous pourrez leur demander quelles mesures ils proposent de prendre pour se débarrasser du reste.

Évidemment, nous devons les détruire. Il ne s'agit pas simplement de les transporter vers un autre pays. Nous ne voulons pas que ces armes soient utilisées. Les mettre entre les mains d'une autre partie irait certainement à l'encontre de l'esprit de la convention, même si nous n'étions pas tenus légalement de le faire jusqu'à ce que le Parlement adopte le projet de loi.

La présidente : J'ai une longue liste d'intervenants, et nous avons environ une demi-heure avec le ministre. Toutefois, les fonctionnaires seront ici plus longtemps et, au besoin, ils pourront revenir demain. Si vous avez d'autres questions techniques qui portent, selon vous, sur l'administration, réservez-les aux fonctionnaires; vous aurez ainsi plus de temps pour interroger le ministre sur des questions ardues liées à la politique et à la convention proprement dite.

Le sénateur Mockler a cédé la parole au sénateur Robichaud; vous êtes donc le prochain intervenant sur la liste, sénateur Robichaud.

[Translation]

Senator Robichaud: My question concerns clause 8 of the bill, which discusses exceptions, such as “destruction on behalf of the Canadian Forces or the Department of National Defence.” At the eighth line, it says that the Department of National Defence —

[English]

Mr. Baird: Are you talking about the convention or the legislation?

Senator Robichaud: The legislation.

The Chair: There is the legislation. Attached to it is the convention. You are talking about section 8(1) of Bill S-10, not the convention and the articles contained therein?

Senator Robichaud: That is what I think I am doing, but I am not sure.

The Chair: Thank you. That was just for clarification for the rest of us.

[Translation]

Senator Robichaud: The bill says:

The Minister of National Defence may, by order, on any conditions that he or she considers appropriate, exempt from section 6 a person or class of persons who, for the purpose of destroying a cluster munition, [. . .] on behalf of the Canadian Forces or the Department of National Defence, acquires, possesses, imports or exports that munition

My question is this: Why is there a reference to the import of munitions? I do not believe this bill concerns the import of munitions, especially not that type of weapon. Is that not so?

[English]

Mr. Baird: I am told by officials that there may be training for how to destroy these armaments. The Canadian Forces might have to import some in order to be able to teach others how to destroy them. We do a lot of support to smaller armed forces.

Mr. Kessel: Just as we do in situations where land mines have been, we do use them for training exercises. Sometimes we have to bring in the new versions that have been created. We also have to develop methodologies to counter these weapons. For instance, while we do not use them, we may encounter these weapons in theatre, in which case we may, on occasion, need to bring in those specific types of weapons. You would not want to criminalize the people who are training our staff because they had to bring them into Canada. The section is designed to avoid criminalizing those people who will be training and using these for countermeasures.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Ma question concerne l'article 8 du projet de loi, qui parle des exceptions, « destruction pour le compte des Forces canadiennes ou du ministère de la Défense nationale. » À la quatrième ligne, on dit que la Défense nationale...

[Traduction]

M. Baird : Parlez-vous de la convention ou du projet de loi?

Le sénateur Robichaud : Du projet de loi.

La présidente : Il y a le projet de loi et, en annexe, la convention. Vous parlez du paragraphe 8(1) du projet de loi S-10, et non pas de la convention et des articles qui s'y rattachent, n'est-ce pas?

Le sénateur Robichaud : C'est ce que je crois, mais je n'en suis pas sûr.

La présidente : Merci. C'était seulement à titre d'information.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Dans le projet de loi, on peut lire ce qui suit :

Le ministre de la Défense nationale peut être exempté de l'application de l'article 6 aux conditions qu'il juge indiquées. Toute personne ou catégorie de personnes qui, aux fins de destruction pour le compte des Forces canadiennes ou du ministère de la Défense nationale, acquiert, possède, importe ou exporte des armes à sous-munitions.

Ma question est la suivante : pourquoi est-il fait mention de l'importation d'armes dans cet article? Je crois qu'il n'est pas question d'importation d'armes, surtout de ce type. N'est-ce pas?

[Traduction]

M. Baird : D'après ce que les fonctionnaires m'ont dit, il se peut qu'on offre une formation sur la façon de détruire ces armes. Les Forces canadiennes pourraient donc être obligées d'en importer quelques-unes en vue de pouvoir enseigner aux autres comment les détruire. Nous offrons beaucoup de soutien à des forces armées de plus petite taille.

M. Kessel : Comme nous le faisons dans le cas des mines terrestres, nous utilisons ces armes pour des exercices d'entraînement. Parfois, nous devons faire entrer au pays les nouveaux modèles qui ont été créés. Nous devons également élaborer des méthodologies pour contrer ces armes. Par exemple, même si nous ne les utilisons pas, nous pourrions être confrontés à ces armes lors d'un combat. Nous serions donc obligés, à l'occasion, de faire entrer au pays ces types d'armes précis. On ne voudrait quand même pas criminaliser les gens qui forment notre personnel, du fait qu'ils ont rapporté ces armes au Canada. L'article vise justement à éviter la criminalisation des gens qui assureront la formation et qui utiliseront ces armes en guise de mesures de prévention.

[Translation]

Senator Robichaud: This clause says “for the purpose of destroying.” Training is not mentioned.

[English]

Mr. Kessel: The fact is that the convention does permit the capacity to move cluster weapons to other countries for the purposes of destruction. It is not out of the realm of possibility that we may actually be destroying some cluster weapons in the future.

Mr. Baird: For example, one of the 111 countries that was in possession of cluster munitions, signing on board the convention and committing to destroy them, may not have the capacity to destroy them if it is a smaller country. There could be a Canadian company who could make a business of importing those weapons from those third countries to destroy them here in Canada.

Senator Robichaud: Did I understand in response to Senator Fortin-Duplessis that the cluster munitions we have will be transported to the United States to be destroyed?

Mr. Baird: Future ones could be. We may put an RFP out, for example, by the Canadian Forces saying we have 100 cluster bombs and would like to destroy them, and a company in the United States, for example, could win the tender to destroy them, in which case we would not make it a criminal offence to be able to transport them there for destruction. Conversely, there may be a Canadian company who is in the business of destroying these weapons from a smaller country that does not have the capacity to destroy them, so they could be imported into Canada for destruction.

Senator Robichaud: Why would we put ourselves in that situation?

Mr. Baird: Any country wants to destroy these weapons. They are so terrible and horrible. If they do not have the capacity to destroy them themselves and we can help them destroy them, we would be pleased to do that.

Senator Robichaud: I agree that they should be destroyed, but I do not know if we should allow them to be imported into the country.

Mr. Baird: If country X has no capacity to be able to destroy these armaments, I would rather they find someone who can assist them in destroying them.

Senator Robichaud: Just one last reflection: If we had the expertise to destroy them, let us not import them. Let us go destroy them where they are.

Mr. Baird: I am not an expert on destroying cluster munitions.

Senator Robichaud: Neither am I, so we will not get anywhere.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Cet article dit « aux fins de destruction ». On ne parle pas d'entraînement.

[Traduction]

M. Kessel : Le fait est que la convention permet le déplacement des armes à sous-munitions vers d'autres pays à des fins de destruction. Il n'est pas improbable que nous détruisions des armes à sous-munitions dans l'avenir.

M. Baird : Par exemple, supposons qu'un des 111 pays soit un petit État qui a en sa possession des armes à sous-munitions, mais qui a adhéré à la convention et pris l'engagement de les détruire. Il pourrait arriver qu'une entreprise canadienne se spécialise dans l'importation de ces armes en provenance de pays tiers afin de les détruire ici, au Canada.

Le sénateur Robichaud : Ai-je bien compris, dans votre réponse au sénateur Fortin-Duplessis, que les armes à sous-munitions en notre possession seront transportées aux États-Unis pour y être détruites?

M. Baird : Cela pourrait être le cas dans l'avenir. Nous pourrions lancer une demande de propositions dans laquelle, par exemple, les Forces canadiennes pourraient signaler que nous souhaitons détruire une centaine d'armes à sous-munitions en notre possession; ensuite, une entreprise américaine pourrait gagner l'appel d'offres, auquel cas nous ne rendrions pas passible d'infraction criminelle le fait de transporter ces armes aux fins de destruction. Réciproquement, il pourrait y avoir une entreprise canadienne dont le travail consisterait à détruire ces armes pour le compte d'un petit pays qui n'a pas la capacité de les détruire; ainsi, les armes pourraient être importées au Canada pour qu'elles soient détruites.

Le sénateur Robichaud : Pourquoi se placerait-on dans une telle situation?

M. Baird : N'importe quel pays voudrait détruire ces armes. Elles sont si effrayantes et horribles. S'ils n'ont pas la capacité de les détruire eux-mêmes et que nous pouvons les aider à les détruire, cela devrait nous faire plaisir.

Le sénateur Robichaud : Je conviens qu'elles doivent être détruites, mais je ne sais pas si nous devrions permettre qu'elles soient importées au pays.

M. Baird : Si le pays X n'a pas la capacité de détruire ces armes, je préférerais qu'il trouve quelqu'un qui puisse les aider à les détruire.

Le sénateur Robichaud : Une dernière réflexion. Si nous avons l'expertise pour les détruire, ne les importons pas. Détruisons-les sur place, là où elles se trouvent.

M. Baird : Je ne suis pas un expert en destruction d'armes à sous-munitions.

Le sénateur Robichaud : Moi non plus; cela ne nous mènera donc nulle part.

Mr. Baird: This may be a small or never used provision of the act, but it does allow it.

For example, with the stockpiles of chemical weapons in Libya or Syria, we want to see those destroyed. If we could get them out of the country, where it is an unstable environment, and ensure they were properly destroyed, that would be a great service to humanity, in my judgment. When they stay in parts of the world that are unstable, that is obviously disturbing. If every country could easily dispose of these with no problem, that would be great. I do not think that is the world we live in, though.

Senator Wallace: As I am sure you are well aware that Article 5 of the convention provides for victims' assistance. As a signatory to the convention, once it is ratified, Canada would be obligated to do specific things in relation to victim assistance. One of them, as I understand it, would be to provide victim assistance in other states that have used these munitions. I am wondering what you might be able to tell us about Canada's involvement in providing that type of international assistance. Have we been involved in helping other states and, if so, to what extent?

Mr. MacBride: We have indeed been involved in providing victim assistance related to all explosive remnants of war, not just cluster munitions. We do that within our programs based on available resources. There has been an element of the program for years that has covered victim assistance, and we would hope to be able to continue that in the future.

Senator Wallace: Can you give us any sense of the order of magnitude of the financial commitment that Canada has made to victim assistance?

Mr. MacBride: Over the past 14 years, we have spent about \$390 million on explosive remnants of war, including mines, cluster munitions and other explosive ordinance. Since 2006, we have spent \$200 million of that \$390 million. It is difficult to classify how much is devoted to victim assistance. In some cases, there are small projects that are specifically victim-assistance related. For example, CIDA has a program to assist countries in need with their health programs, and that has a direct impact on victims in those countries. It is almost impossible to refine the exact dollar amount for that specific activity.

Mr. Baird: If I could, senator, that is a good question. One of the priorities I would see ongoing, as it has been in the past for Canada, is that the single best thing we could do to support victims is to stop them from becoming victims. This is like a disease where there is a cure that is easily known. We can destroy these remnants of war before they cause any damage. As was stated by Senator Hubley earlier, 98 per cent of the victims are post-conflict, after they are dropped. We have consistently been in the top 10 since 1999-2000 as worldwide financial contributors to the disposal of explosive remnants of war. We are often in the top five. My colleague from the department has said that since 2006 we have spent some \$200 million on 250 different projects around

M. Baird : Cela pourrait bien être une disposition mineure ou peu utilisée de la loi, mais elle permet de le faire.

Par exemple, pour ce qui est des stocks considérables d'armes chimiques en Libye ou en Syrie, nous voulons qu'ils soient détruits. Si nous pouvions les sortir du pays, où la situation est instable, et nous assurer qu'elles sont détruites comme il se doit, cela serait un très grand service à rendre à l'humanité, à mon avis. Lorsque les armes restent dans des régions instables du monde, cela est dérangeant, de toute évidence. Si tous les pays pouvaient les détruire sans problème, ce serait formidable. Cependant, je ne pense pas que c'est le monde dans lequel on vit.

Le sénateur Wallace : Comme vous le savez sans doute, l'article 5 de la convention prévoit une assistance aux victimes. En tant que signataire de la convention, une fois qu'elle aura été ratifiée, le Canada serait tenu de prendre des mesures précises en matière d'assistance aux victimes. L'une d'elles, si je comprends bien, serait de fournir de l'aide aux victimes dans des États qui ont utilisé ces munitions. J'aimerais savoir ce que vous pourriez nous dire à propos de la participation du Canada à une aide internationale de cette nature. Avons-nous aidé d'autres États et, si oui, dans quelle mesure?

M. MacBride : Nous avons certainement offert notre aide aux victimes touchées par tous les restes explosifs de guerre, pas seulement par les armes à sous-munitions. Nous le faisons dans le cadre de nos programmes, en fonction des ressources disponibles. Depuis des années, un élément du programme est consacré à l'aide aux victimes, et nous espérons pouvoir le maintenir à l'avenir.

Le sénateur Wallace : Pouvez-vous nous donner une idée du montant que le Canada s'est engagé à verser pour l'aide aux victimes?

M. MacBride : Au cours des 14 dernières années, nous avons consacré environ 390 millions de dollars aux restes explosifs de guerre, y compris les mines, les armes à sous-munitions et d'autres explosifs et munitions. Depuis 2006, nous avons dépensé 200 des 390 millions. Il est difficile de dire quelle somme a été consacrée à l'aide aux victimes. Dans certains cas, il y a de petits projets réservés expressément à l'aide aux victimes. Par exemple, l'ACDI a un programme d'aide pour les pays qui ont des besoins en matière de santé, et cela a un effet direct sur les victimes que l'on trouve dans ces pays. Il est presque impossible de déterminer le montant exact consacré à cette activité précise.

M. Baird : Si vous le permettez, sénateur, je dirais que c'est une très bonne question. Comme le Canada l'a fait dans le passé, une des priorités qui se maintiendra, à mon avis, c'est que la meilleure chose à faire pour aider les victimes est de prévenir qu'elles deviennent des victimes. C'est comme une maladie dont le traitement est très connu. Nous pouvons détruire ces restes explosifs de guerre avant qu'ils ne causent des dégâts. Comme le sénateur Hubley l'a indiqué plus tôt, 98 p. 100 des victimes sont touchées après le conflit, après l'arrêt des combats. Depuis 1999-2000, nous sommes constamment parmi les 10 premiers au monde au chapitre du financement de l'élimination des restes explosifs de guerre. Nous sommes souvent parmi les cinq premiers. Mon collègue du ministère a dit que depuis 2006, nous

the world. That will continue to be a priority for the Government of Canada. When I speak of remnants of war, that would include cluster munitions and land mines. I am very focused on getting results, and I would like to see getting in and destroying these so people are not injured or become victims, before someone loses their life or a limb.

Senator Wallace: That is destroying what exists today. Again, as I understand the bill, within Canada, it would prevent the production of these munitions. I believe it also applies to the component parts as well. Again, to your point, we are concerned about victims and minimizing their number.

Mr. Baird: I can let you know that last year we spent \$16.8 million on destroying explosive remnants of war. In 2010-11 we spent \$30 million. In 2009-10 we spent \$21.4 million, and in 2008-09 we spent \$46 million. It goes up and down, depending on projects. There is a variety.

Rather than having conferences or studies, I am focused on what we can do to eliminate these weapons before they cause bodily harm, death or injury. When you think of what we can do to clear fields, make them productive for agriculture in parts of the world and make them safe for children, it is significant.

Senator Wallace: It requires a significant commitment, which we are doing. Thank you.

Senator Finley: Part of what I was going to ask has been asked since I was put on the list. Canada is taking a great step here in doing this and showing ourselves once again to be a world leader in this kind of activity.

Minister, could you perhaps give us a brief summary? There are 111 countries that are now in the process of passing this into legislation. I am aware of the fact that Russia, China and the United States have not signed onto it.

Tell me about the other countries. I do not know how expensive cluster munitions are and I do not know how accessible they are. What kind of countries outside those big three are we looking at that have not signed on? Do they have current stockpiles of these munitions? Are they likely to use them, or is it such a sophisticated piece of equipment that access would be difficult? Could you give me some idea of those things?

Mr. Baird: There are the large military heavyweights: the United States, China and Russia. There are also other countries in the world, like Syria and Iran. I will let you come to your own conclusions about why the latter would not want to get rid of those weapons when they have stockpiles of chemical weapons.

It is our hope that we can accomplish a lot by getting 111 countries. I am obviously disappointed in other countries, including allies of Canada, that have not signed on board. I hope

avons dépensé quelque 200 millions de dollars pour 250 projets menés partout dans le monde. Cela restera une priorité du gouvernement du Canada. Lorsque je parle des restes explosifs de guerre, cela comprend les armes à sous-munitions et les mines. Je suis très axé sur les résultats, et j'aimerais que nous puissions intervenir et détruire ces munitions afin d'éviter que des gens ne soient blessés ou deviennent des victimes, avant que quelqu'un ne meure ou ne perde un membre.

Le sénateur Wallace : Cela, c'est pour détruire ce qui existe actuellement. Encore une fois, selon ma compréhension du projet de loi, au Canada, cela empêcherait que ces munitions soient produites. Je crois aussi que cela s'applique aux composantes. Encore une fois concernant votre point, nous nous préoccupons des victimes et d'en réduire le nombre le plus possible.

M. Baird : Je peux vous dire que l'an dernier, nous avons dépensé 16,8 millions de dollars pour la destruction des restes explosifs de guerre. En 2010-2011, nous avons dépensé 30 millions; en 2009-2010, c'était 21,4 millions et en 2008-2009, 46 millions. Cela varie, en fonction des projets. Il y en a plusieurs.

Plutôt que de tenir des conférences ou mener des études, je me concentre sur ce que nous pouvons faire pour éliminer ces armes avant qu'elles ne causent des blessures ou des décès. Lorsqu'on pense à ce qu'on peut faire pour nettoyer les champs, dans certaines parties du monde, pour les rendre productifs sur le plan de l'agriculture et sécuritaires pour les enfants, c'est important.

Le sénateur Wallace : Cela demande un engagement ferme, et c'est ce que nous faisons. Merci.

Le sénateur Finley : Une partie des questions que je voulais poser l'a été depuis que j'ai été ajouté à la liste. Grâce à cette mesure, le Canada franchit un pas important et montre encore une fois qu'il est un chef de file mondial en ce qui a trait à ce genre d'activités.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous donner un bref aperçu? Actuellement, 111 pays sont en voie d'adopter une loi à cet égard. Je suis conscient du fait que la Russie, la Chine et les États-Unis n'en sont pas encore signataires.

Parlez-moi des autres pays. Je ne connais pas le coût des armes à sous-munitions et je ne sais pas à quel point elles sont accessibles. À l'exception des trois pays dont on parle, quels autres pays n'ont pas adhéré? Actuellement, ont-ils beaucoup de ces munitions? Sont-ils susceptibles de les utiliser, ou s'agit-il d'équipements si perfectionnés qu'il est difficile de s'en procurer? Pourriez-vous m'éclairer à ce sujet?

M. Baird : Il y a les poids lourds sur le plan militaire : les États-Unis, la Chine et la Russie. Dans le monde, il y a aussi d'autres pays, comme la Syrie et l'Iran. Je vais vous laisser tirer vos propres conclusions sur les raisons pour lesquelles ces derniers pays ne voudraient pas se débarrasser de ces armes, étant donné qu'ils ont de grandes quantités d'armes chimiques.

Nous avons bon espoir d'accomplir de grandes choses en ayant 111 pays. Manifestement, je suis déçu par rapport à d'autres pays — dont certains sont des alliés du Canada — qui n'ont pas

that if we can eliminate the production of these in 111 countries, and eliminate the use and the stockpiles in 111 countries, that we can get more countries to sign on in the future. We hope, frankly, that it puts a stigma on their use and reduces their use by non-state parties.

However, this happens with just about every convention that we deal with; much of the same happened with the land mine convention. There will be those that do not sign on. Some have good reasons and some have less-than-good intentions.

I cannot speak to the cost or the availability of the weapons. There will be officials here from the Department of National Defence who can give you a window as to why some countries would not want to sign on.

There is a value in leadership and to stopping proliferation; that is, countries proliferating the use of these weapons. Canada, for example, has never used them, but at least the benefit will be that it will stop Canadian companies from producing them and will get rid of the stockpiles. I think that sends a powerful message and it is Canada's voice on this issue.

Senator Finley: I would like to follow up on what you said regarding the production of this equipment. Are there Canadian companies right now that can produce these munitions?

Mr. Baird: I do not know.

Mr. MacBride: There are Canadian companies that have the capability to produce this sort of munition, but none are producing them and none have produced them. Certainly with this act, none will be interested in producing them.

Senator Johnson: That is right.

Senator Finley: Good.

Senator Johnson: Thank you, Mr. Minister, and welcome to our committee today. The government has reiterated its position that the proposed legislation fully meets our humanitarian obligations under the treaty while ensuring that the Canadian Forces are not compromised in any way from working with our allies in doing what is asked of them. I pretty much concur, after reviewing Bill S-10. Could you elaborate on "meeting our humanitarian obligations" in terms of how it is applied to this cluster munitions area?

Mr. Kessel: If you take a look at what Canada has done in terms of trying to set the standard — the norm-setting we have done in terms of human rights, humanitarian law and trying to change the culture in the world — this is part of a continuing exercise, moving toward a world where we do not have these kinds of weapons.

adhéré. J'espère que si, dans 111 pays, nous parvenons à arrêter la production et l'utilisation de ces armes ainsi que leur destruction, nous parviendrons à inciter d'autres pays à adhérer à l'avenir. Honnêtement, nous espérons que cela aura pour effet la stigmatisation de leur utilisation et que les États non parties les utiliseront moins.

Toutefois, c'est ce qui se produit dans le cas de presque toutes les conventions; la même chose s'est produite avec la convention sur les mines terrestres. Il y aura des pays qui ne signeront pas. Certains ont de bonnes raisons, et d'autres ont des intentions qui sont loin d'être bonnes.

Je ne peux pas parler du coût ou de l'accessibilité des armes. Des fonctionnaires du ministère de la Défense viendront témoigner et ils pourront vous donner un aperçu des raisons pour lesquelles certains pays ne voudront pas adhérer.

Il y a une valeur rattachée au leadership et au fait d'enrayer la prolifération, c'est-à-dire d'empêcher des pays de favoriser l'utilisation de ces armes. Par exemple, le Canada ne les a jamais utilisées, mais cela aura à tout le moins l'avantage d'empêcher les entreprises canadiennes d'en fabriquer et de les obliger à éliminer les stocks. Je pense que cela envoie un signal clair, et c'est le point de vue du Canada sur la question.

Le sénateur Finley : J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit sur la fabrication de ce matériel. Actuellement, y a-t-il des entreprises canadiennes qui peuvent produire ces munitions?

M. Baird : Je ne le sais pas.

M. MacBride : Certaines entreprises canadiennes ont la capacité de produire ce genre de munition, mais aucune ne le fait et aucune ne l'a fait. Grâce à cette loi, il est certain qu'aucune ne voudra en produire.

Le sénateur Johnson : C'est exact.

Le sénateur Finley : Bien.

Le sénateur Johnson : Merci, monsieur le ministre, bienvenue au comité. Le gouvernement a réitéré sa position selon laquelle : « le projet de loi répond pleinement aux obligations humanitaires du Canada en vertu de la convention et veille à ce que rien n'empêche les Forces canadiennes de travailler avec nos alliés et de faire ce qu'on leur demande. » Après avoir étudié le projet de loi S-10, je suis plutôt d'accord. Pourriez-vous parler davantage de la réponse aux obligations humanitaires en ce qui a trait à la façon dont cela s'applique à la question des armes à sous-munitions?

M. Kessel : Si vous regardez ce que le Canada a fait pour établir une norme — l'établissement de normes en matière de droits de la personne, de droit humanitaire et nos efforts pour changer les mentalités dans le monde — cela fait partie d'un exercice continu, d'une évolution vers un monde où ce genre d'armes n'existe pas.

The minister has indicated that part of our interest is not only to move toward a world that does not have cluster munitions or land mines but, at the same time, to be able to do the humanitarian work that we do with our allies, some of whom do not share that same, immediate view.

The balance that the minister was also talking about, which is to be able to take part in peacekeeping activities, coalitions, and to essentially bring the values that we as Canada believe in together with our allies, that is the bigger picture.

The balancing act that Canada is doing is to move the goalposts. The minister has indicated that this is a massive step forward from what we had before. Is it the penultimate step? It probably is not, but that does not stop us from creating a bridgehead now with this kind of legislation and then working together with allies and friends to move that bridgehead further in the years to come. At some point we have to make that stand, and Canada is doing that with this legislation, together with 111 others.

Senator Johnson: Thank you. That is what I think our role is and I think that is excellent.

Perhaps you can clarify one more thing for me. Like some other senators, my questions have been asked as well, and have been well answered. Many of the critics or commentators of this bill talk about the broad interoperability exceptions in clause 11. Why are they so concerned about that?

Mr. Baird: They are advocates for the elimination of any possible use of these terrible weapons. I think they are well motivated. They have to worry about that one issue of eliminating the stockpile and use of those weapons. Those of us in government have to deal with the reality of the Canadian Forces and not wanting to criminalize a member of the Canadian Forces from any capacity to have interoperability, exchanges, secondments or leadership development initiatives. That is the reality. We have to balance both.

We hope to see the day where we can eliminate all of these weapons from all 193 countries. We only have 111. I think that is a remarkable accomplishment; five years ago we did not even have this convention. If we can get 111 to sign on, that is great.

I was just in New York at the UN. We had a meeting of the parties to the nuclear testing ban treaty, the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty. This year, for example, we welcomed Indonesia; they have now ratified the convention, so we have one more country that has joined. Next year, hopefully we will have more. Indonesia is a big one. It is the third-biggest democracy in the world and the biggest Muslim country. That is an accomplishment; we moved the bar forward. Hopefully next

Le ministre a indiqué qu'en partie, notre intérêt n'est pas simplement de se diriger vers un monde dépourvu d'armes à sous-munitions ou de mines, mais d'être, dans un même temps, capables de réaliser le travail d'ordre humanitaire que nous faisons avec nos alliés, dont certains n'ont pas le même point de vue que nous.

L'équilibre dont a parlé le ministre, qui consiste à participer à des activités de maintien de la paix, des coalitions et, essentiellement, à transmettre les valeurs auxquelles le Canada croit, tout comme ses alliés, voilà le plus important.

La recherche d'équilibre du Canada consiste à déplacer les poteaux des buts. Le ministre a indiqué qu'il s'agit d'un progrès énorme comparativement à la situation antérieure. Est-ce l'avant-dernière étape? Ce ne l'est probablement pas, mais cela ne nous empêche pas de créer dès maintenant, grâce à cette mesure législative, une tête de pont puis de travailler avec nos alliés et nos amis pour faire progresser les choses davantage dans les années à venir. À un moment donné, il faut prendre position en ce sens, et c'est ce que le Canada fait avec cette mesure législative, tout comme 111 autres pays.

Le sénateur Johnson : Merci. Je pense que c'est là notre rôle, et je pense que c'est excellent.

Vous pourriez peut-être apporter des précisions sur un autre aspect. À l'instar d'autres sénateurs, mes questions ont été posées et on y a bien répondu. Beaucoup de critiques ou de gens qui ont fait des observations au sujet du projet de loi ont parlé de la vaste portée des exemptions relatives à l'interopérabilité prévues à l'article 11. Pourquoi sont-ils si préoccupés à ce sujet?

M. Baird : Ce sont des gens qui préconisent l'élimination de tout usage possible de ces armes terribles. Je pense qu'ils sont très motivés. Ils n'ont qu'à se préoccuper du seul aspect de l'élimination de l'arsenal et de l'utilisation des armes. Au gouvernement, nous devons penser à la réalité des Forces canadiennes et au fait que nous ne voulions pas criminaliser un membre des Forces canadiennes pour avoir participé à toute activité liée à l'interopérabilité, aux échanges, aux détachements ou à des initiatives de perfectionnement en leadership. C'est la réalité. Nous devons trouver un équilibre entre les deux.

Nous espérons qu'un jour, nous pourrions éliminer ces armes dans les 193 pays. Nous n'en sommes qu'à 111. Je pense que c'est un exploit remarquable; il y a cinq ans, la convention n'existait pas. Si nous pouvons obtenir la signature de 111 pays, c'est formidable.

Récemment, je suis allé à l'ONU, à New York. Nous avons eu une réunion avec les États parties du traité sur l'interdiction des essais nucléaires, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Cette année, par exemple, nous avons accueilli l'Indonésie, qui a maintenant ratifié le traité; nous avons donc un pays membre supplémentaire. L'an prochain, il est à espérer que nous en aurons plus. L'Indonésie est un pays important. Il s'agit de la troisième démocratie en importance au monde, et le pays

year we will have more with this. Once we get it ratified, whether at Geneva or in New York at the United Nations, or bilaterally, we can encourage even more countries to sign on.

We need to constantly be trying to move the ball down the field. Now we have a clear set of goals and we are not standing alone; we have 110 other countries that are standing with us.

Senator Johnson: Excellent. Thank you so much, Mr. Minister.

The Chair: Minister, zero tolerance is what some people say. If we were absolutely not involved in any way, it would certainly put Canada in the position of saying, "It is not our problem; we have done all we can." However, if I understand, your argument is that you will continue to balance our lack of use or involvement in cluster munitions while trying to persuade others, including our allies, with whom we are in theatre in NATO or peacekeeping, et cetera, and they might not have signed onto it.

Are you weighing being there, continuing our effort for security while we are using ourselves as an example that cluster munitions are not necessary and that it is a better theory than just walking away from any theatre where we have some combined security and responsibilities?

Mr. Baird: I guess the short answer to that would be yes. Obviously, not all our NATO allies agree with us. We have three NATO allies who have nuclear weapons. Canada feels strongly against any country having nuclear weapons.

At the same time, we have to deal with the reality of the world that we live in. With this, if we had zero tolerance, we would probably get zero results. I think what we have is the capacity that Canada will not use these weapons, will not acquire them and Canada will eliminate its stockpile. That is a good accomplishment; 110 other countries joining us in doing that is more accomplishment. Hopefully, each and every year we can get one or two or more countries, and we can see a time when it will not be necessary for any country to want to possess let alone use these kinds of weapons.

Senator Hubley: I will try to be brief and sum up and reflect on some of the answers and some of the information that you have given to us this evening.

I must return to both the Ottawa convention, which was raised, and the Convention on Cluster Munitions and the exceptional role that Canada played in the success, certainly, of the Ottawa convention and the role we will hopefully play on cluster bombs. You yourself mentioned that cluster bombs are grossly

musulman le plus important. C'est une réussite; nous avons relevé la barre. Nous espérons en avoir plus l'an prochain grâce à cela. Lorsqu'on obtient une ratification, que ce soit à Genève, au siège de l'ONU à New York ou de façon bilatérale, nous pouvons inciter encore plus de pays à le ratifier.

Nous devons constamment faire avancer les choses. Nous avons des objectifs clairement établis et nous ne sommes pas seuls; 110 autres pays sont à nos côtés.

Le sénateur Johnson : Excellent. Merci beaucoup, monsieur le ministre.

La présidente : Monsieur le ministre, certaines personnes parlent de tolérance zéro. Si nous n'étions absolument pas participants de quelque façon que ce soit, cela placerait certainement le Canada dans une situation où l'on pourrait dire que cela n'est pas notre problème et que nous avons fait tout notre possible. Cependant, si je comprends bien, votre argument, c'est que vous allez continuer à concilier le fait que nous n'avons rien à voir avec les armes à sous-munitions et que nous ne les utilisons pas tout en essayant de persuader les autres, y compris nos alliés, avec lesquels nous collaborons dans le théâtre des opérations, le maintien de la paix, et cetera, et qu'ils pourraient ne pas avoir signé la convention.

Essayez-vous d'établir un équilibre entre le fait de rester là, de poursuivre nos efforts en matière de sécurité tout en servant d'exemple pour démontrer que les armes à sous-munitions ne sont pas nécessaires et qu'il s'agit d'une meilleure hypothèse, et celui de quitter tout théâtre des opérations où l'on a un rôle conjoint en matière de sécurité et de responsabilités?

M. Baird : Je suppose que la réponse courte serait : oui. De toute évidence, nos alliés de l'OTAN ne sont pas tous d'accord avec nous sur ce point. Trois de nos alliés de l'OTAN ont des armes nucléaires. Le Canada est résolument contre le fait qu'un pays ait l'arme nucléaire.

En même temps, nous devons composer avec la réalité du monde dans lequel nous vivons. Dans le cas présent, si nous avions une tolérance zéro, nous n'obtiendrions probablement aucun résultat. Je pense que ce que nous avons, c'est la certitude que le Canada ne fera pas usage de ces armes, n'en achètera pas et qu'il éliminera son stock. C'est une belle réussite; que 110 autres pays s'engagent aussi à faire de même constitue une réussite encore plus grande. Il est à espérer que chaque année, nous réussirons à ajouter un ou deux pays, ou plus, et qu'un jour, il ne sera plus nécessaire pour quelque pays que ce soit de vouloir posséder et encore moins utiliser ce genre d'armes.

Le sénateur Hubley : Je vais tenter d'être brève, de résumer et de réfléchir à certaines des réponses et informations que vous nous avez données ce soir.

Je dois revenir sur la convention d'Ottawa, dont il a été question, la Convention sur les armes à sous-munitions et le rôle exceptionnel du Canada, assurément, dans la réussite de la convention d'Ottawa et du rôle que nous jouerons, espérons-le, par rapport aux armes à sous-munitions. Vous avez vous-même

inadequate; they are indiscriminate weapons that choose innocent people; and they may not be the response now to the new types of urban warfare that maybe we are engaged in these days.

For many of those reasons, I wish to reiterate that, when I look at the legislation, I still feel strongly that some of the exceptions that we see in clause 11 are terribly problematic. After clause 6, clause 11 is probably the most difficult one to deal with.

I know that Australia is having a difficult time getting its legislation passed because of how they have handled the interoperability clause. I think that ours is probably not as strong as theirs. With respect to our legislation, I do not like to use the term “worse,” but when we are dealing with this section and how it will be applied, it somehow guts the integrity of the convention.

I think you have answered that carefully, but as you leave here tonight, I would like you to consider the implications of those sections because it opens up the legislation so wide that it presents a loophole that, I think, will in some way take away from the integrity of what Canada is doing here. I think Canada is doing a great job here.

I will leave that last comment, if I might, Mr. Minister, and thank you very much for your presentation.

Mr. Baird: I respect your thoughtful views on this.

If we could say to a country like the United States — and the United States is our closest friend and our best ally — if we could say to President Obama, “Before any of these three Canadian generals accept deputy commander roles, you will never, under any circumstances while they are there allow any cluster munitions to be used,” and he would say yes, I would love that. That would be fantastic, but I think it would be naive to suggest we could put in one Canadian with 60,000 U.S. troops and say, “You will adopt Canadian rules on this and a variety of other issues.”

Senator Hubley: Absolutely. I think you should try it.

Mr. Baird: And if President Obama were to say no?

Senator Hubley: He will not say no.

Mr. Baird: What if President Obama was to say no to the cluster munitions, as they have not signed on?

Senator Hubley: They have not signed, but we are talking about Canada. You and I will not argue about this, by the way.

Mr. Baird: My point is if they said no, would we say we would not want our military leaders to get this type of experience and training that they cannot get here in Canada?

mentionné que les armes à sous-munitions sont tout à fait inadéquates; ce sont des armes qui frappent des gens innocents sans distinction. De plus, elles ne sont peut-être plus la solution en raison des nouvelles formes de guerres urbaines auxquelles nous pourrions participer de nos jours.

Pour beaucoup de ces raisons, je veux rappler que lorsque j'étudie la mesure législative, j'ai toujours le fort sentiment que les exceptions que l'on trouve à l'article 11 posent véritablement problème. Après l'article 6, l'article 11 est probablement le plus difficile à régler.

Je sais que l'Australie a de la difficulté à faire adopter son projet de loi, en raison de la façon dont les Australiens ont abordé l'article concernant l'interopérabilité. Je crois que le nôtre n'est probablement pas aussi fort que le leur. En ce qui concerne notre projet de loi, je n'aime pas dire que c'est le pire, mais je crois que cet article et son application violeront d'une certaine façon l'intégrité de la convention.

À mon avis, vous avez donné une réponse prudente, mais j'aimerais que vous réfléchissiez demain aux répercussions de ces articles, parce qu'ils élargissent tellement le projet de loi, que cela crée une brèche qui minera d'une certaine façon l'intégrité de ce que le Canada essaye actuellement de faire. Je crois que le Canada accomplit un excellent travail.

Je vais vous laisser sur ce dernier commentaire, monsieur le ministre, et je vous remercie énormément de votre exposé.

M. Baird : Je respecte vos opinions réfléchies sur la question.

Si nous pouvions dire à un pays comme les États-Unis — et les États-Unis sont nos plus proches amis et nos meilleurs alliés —, si nous pouvions dire au président Obama : « Avant que l'un de nos trois généraux canadiens accepte d'assumer les responsabilités de commandant adjoint, vous devez promettre de ne jamais, tant qu'ils seront là, utiliser d'armes à sous-munitions » et qu'il accepte, j'en serais ravi. Ce serait fantastique, mais je crois qu'il serait naïf de croire que nous pourrions avoir un Canadien en place qui dirigerait 60 000 troupes américaines et dire : « Vous adopterez les règles canadiennes à cet égard et à l'égard d'une variété d'autres enjeux. »

Le sénateur Hubley : Absolument. Je crois que vous devriez essayer.

M. Baird : Et si le président Obama répondait non?

Le sénateur Hubley : Il ne dira pas non.

M. Baird : Que se passera-t-il si le président Obama dit non aux armes à sous-munitions, alors que les États-Unis n'ont pas adhéré à la convention?

Le sénateur Hubley : Ils ne l'ont pas signée, mais nous parlons ici du Canada. En passant, nous ne nous lancerons pas dans un débat à ce sujet.

M. Baird : J'essaye de faire valoir un point. Si les États-Unis refusent notre demande, devrions-nous leur dire que nous ne voulons pas que nos leaders militaires reçoivent de l'expérience et de la formation qu'ils ne peuvent obtenir au Canada?

Senator Hubley: If an American general came to Canada —

The Chair: Senator Hubley, I have Senator Nolin who wishes to ask a question now.

Senator Hubley: Yes, I could reverse it.

The Chair: Should we allow him to do so?

Senator Hubley: Yes, I think so. We absolutely should.

The Chair: He took himself off the list, but you have made your point.

Senator Hubley: Yes.

Senator Nolin: Minister, Canada has opposed our allies using caveats. I do not think we should start doing that because if we can have a member of the Canadian Forces being embedded or being part of the chain of command with an allied country, I think that is a good thing.

We played a leading role in the personal land mine treaty years ago. Even though Bill S-10 is not perfect, we have to live in a world where perfection is not reality, as the minister said, so we have to cope with the various realities.

Can we do some kind of parallel with the land mine treaty and the evolution of that treaty since it was ratified by Canada and we played an important role in moving the ratification of that treaty forward? Can we do that parallel?

Mr. Baird: I think we want to convince more countries to sign on board to this convention. I wish the United States had signed on board to the Ottawa treaty on land mines. I understood that if there was one exception given for the Korean Peninsula, they were prepared to do so. We did not make that exception, and the United States is not party to the convention. Sometimes you have to compromise.

Senator Nolin: In the treaties on land mines, we had those exceptions also. We have to live with our allies.

Mr. Baird: We had one member of the Canadian Forces working at the demilitarized zone on the Korean Peninsula, on the border between the Democratic People's Republic of Korea and the Republic of Korea, and the United States and the Republic of Korea have land mines there. We have one Canadian working there. We have not abandoned our commitment to the Korean people despite the fact that they do not share our values in this regard.

Senator Nolin: Have they all permitted that?

Mr. Baird: Yes.

Senator Nolin: Therefore, the art of the possible is an art. To achieve perfection is what we are trying to do.

Mr. Baird: Politics is the art of the possible.

Le sénateur Hubley : Si un général américain venait au Canada...

La présidente : Sénateur Hubley, le sénateur Nolin aimerait maintenant poser une question.

Le sénateur Hubley : Oui, je pourrais revenir en arrière.

La présidente : Devrions-nous le lui permettre?

Le sénateur Hubley : Je crois bien. Absolument.

La présidente : Il s'est lui-même retiré de la liste, mais vous avez fait valoir votre point.

Le sénateur Hubley : Oui.

Le sénateur Nolin : Monsieur le ministre, le Canada a déjà imposé des conditions à ses alliés. Je ne crois pas que nous devrions commencer à agir de la sorte, parce que je pense que c'est une bonne chose d'avoir l'occasion d'installer un membre des Forces canadiennes au sein de la chaîne de commandement d'un pays allié.

Nous avons joué un rôle de chef de file concernant la Convention sur les mines antipersonnel il y a quelques années. Même si le projet de loi S-10 n'est pas parfait, la perfection n'est pas de ce monde, comme le ministre l'a rappelé. Nous devons donc composer avec les diverses réalités.

Pouvons-nous tracer un certain parallèle avec la Convention sur les mines antipersonnel, son évolution depuis que le Canada y a adhéré, et le rôle important que nous avons joué dans la promotion de la convention? Pouvons-nous tracer un tel parallèle?

M. Baird : À mon avis, nous voulons convaincre plus de pays d'adhérer à la convention. J'aurais souhaité que les États-Unis aient signé la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel. J'ai cru comprendre qu'ils auraient accepté de le faire, s'il y avait eu une exception concernant la péninsule coréenne. Cette exception n'est jamais venue, et les États-Unis n'ont pas adhéré à cette convention. Il faut parfois faire des compromis.

Le sénateur Nolin : Dans la Convention sur les mines antipersonnel, nous avions aussi des exceptions. Nous devons cohabiter avec nos alliés.

M. Baird : Il y avait un membre des Forces canadiennes qui travaillait dans la zone coréenne démilitarisée, qui sépare la République populaire démocratique de Corée et la République de Corée, et les États-Unis et la République de Corée y ont des mines antipersonnel. Nous avons un Canadien qui y travaille. Nous n'avons pas renié notre engagement envers le peuple coréen, même s'il ne partage pas nos valeurs à cet égard.

Le sénateur Nolin : L'ont-ils tous permis?

M. Baird : Oui.

Le sénateur Nolin : Par conséquent, l'art du possible est vraiment un art. Nous essayons d'atteindre la perfection.

M. Baird : La politique est l'art du possible.

Senator Nolin: Of course.

Mr. Baird: Unfortunately, not every country shares Canada's view in this regard.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Minister.

The Chair: Minister, thank you for coming today and sharing your views so frankly and openly. I think you now understand some of the concerns that we have, which we have heard from other witnesses. We have a list of witnesses, and we will attempt to hear from everyone and make our final decision.

It has been helpful. I had some questions, but I think they are best left for the military as to what actions are balanced. As I understand it, this is not the only thing we are doing with respect to the convention. This is one piece, namely, the Criminal Code piece, but we have other policies, practices and military justice to look at. We will look at the totality of how we are supporting this convention and seeing whether it is the art of the possible, as you have said.

Thank you, Mr. Minister, for your time, and the officials also with you.

Senators, do you wish the officials to stay? We have until 6:15 to ask questions of the officials on more technical issues.

I will ask the officials to come to the table. I understand there are some questions from the senators.

Mr. Kessel and Mr. MacBride, are you the two, or will there be other officials coming to the table?

Mr. Kessel: We have one more colleague, Mr. Ram.

The Chair: We have until 6:15, but we do not have to go until 6:15. It is dependent on the questions you have for officials. I know we went into some technical questions, and the officials did answer some of those, along with the minister.

Senator Hubley: Thank you for staying. This will not take long.

We did hear a fair amount about putting the Canadian Armed Forces in positions of maybe breaking the law or something like that. I wanted to ask your opinion on something, and it concerns the reference to positive obligations under Article 21, such as encouraging states not party to the convention to accede to it, be included in the bill, without jeopardizing the ability of the Canadian Forces to undertake operations with armed forces of states that are not party to the convention.

Mr. Kessel: To follow up on what the minister was saying, there are multi-aspects to what Canada does when we take part in this kind of negotiation and when we promote the interests and the values of Canadians, which is to eliminate this kind of

Le sénateur Nolin : Tout à fait.

M. Baird : Malheureusement, ce ne sont pas tous les pays qui partagent notre point de vue à ce sujet.

Le sénateur Nolin : Merci, monsieur le ministre.

La présidente : Monsieur le ministre, merci d'être venu et de nous avoir fait part honnêtement et ouvertement de vos opinions. Je crois que vous comprenez maintenant certaines des préoccupations que nous avons entendues d'autres témoins. Nous avons une liste de témoins, et nous essayerons d'entendre tout le monde avant de rendre notre décision.

La discussion a été utile. J'avais quelques questions, mais je crois que nous devrions plutôt laisser les militaires nous expliquer ce que nous entendons par des actions équilibrées. Je crois comprendre que ce n'est pas la seule chose que nous faisons en ce qui a trait à la convention. La partie concernant le Code criminel n'est qu'un élément, mais nous devons aussi examiner des politiques, des pratiques et la justice militaire. Nous allons aborder tout ce que nous faisons au sujet de la convention dans le but de voir si c'est l'art du possible, pour reprendre votre expression.

Merci, monsieur le ministre, de votre temps. Merci également aux gens qui vous accompagnaient.

Chers collègues, voulez-vous que les représentants restent? Nous avons jusqu'à 18 h 15 pour leur poser des questions sur des détails plus techniques.

Je demanderais aux représentants de prendre place à la table. Je crois que les sénateurs ont des questions.

Monsieur Kessel, monsieur MacBride, est-ce que d'autres se joindront à vous?

M. Kessel : Oui. Notre collègue, M. Ram.

La présidente : Nous avons jusqu'à 18 h 15, mais nous pouvons lever la séance plus tôt. Tout dépendra des questions que nous aurons pour les représentants. Je sais que nous avons déjà abordé certains détails techniques et que les représentants et le ministre y ont répondu.

Le sénateur Hubley : Merci de rester au comité. Ce ne sera pas long.

Nous avons beaucoup entendu parler de la possibilité de mettre des membres des Forces canadiennes dans des positions où ils risquent, par exemple, d'enfreindre la loi. J'aimerais avoir votre opinion sur un aspect. J'aimerais savoir si c'est possible d'inclure dans le projet de loi des renvois aux obligations positives établies à l'article 21, notamment d'encourager les États non parties à y adhérer, sans compromettre la capacité des Forces canadiennes de participer à des opérations avec des forces armées d'États non parties.

M. Kessel : Pour faire suite au commentaire du ministre, il y a divers aspects à propos de ce que le Canada fait lorsque nous participons à de telles négociations ou lorsque nous faisons la promotion des intérêts et des valeurs canadiennes en ce qui a trait,

weapon, as we have on others. That is not only to convince people who believe this already but then to work with those who are the non-believers. That is probably the most difficult part.

When we go into a negotiation, as you can imagine, we are dealing with 190 countries, all with their own impression of where they should be and how it should conclude. At the end of the day, you are supposed to come out with a consensus, almost like Parliament. In a sense, what we have achieved here is rather remarkable. The minister was clear when he said that before this convention we really had nothing. Today we have a convention that sets a standard, and tomorrow we have an aspiration to move the goalposts even further.

Part of what Canadian foreign policy does is to take the values that we have, established in Parliament, through your work and our work, and then to promote them. Our view is that this is not the end of the process. This is merely a step in the process. That includes getting as many on to this convention and then to convince those who are the most difficult that it is in their interest, given the numbers that are on, to move away from their hardened positions.

In the meantime, of course, we have other very important roles and interests, which are to help in peacekeeping and to work with those others in maintaining that peace around the world. That is where that balance comes in. By no means are we shutting up shop on this particular issue; it is merely part of that mosaic that, as you add little bits to the picture, you start to see a better world that we can create.

Senator Hubley: My only comment is that I was somewhat taken aback by the fact that when a Canadian is working in a joint operation, say, with the United States, that the integrity of the Canadian person, or that officer, does not seem to be respected. This is an important convention for Canada. As a Canadian military man, he is reflecting that. I do not know if it happens all the time, but I would not like to see that just because he is a Canadian, and perhaps outnumbered by 60,000 other men, that that would, in fact, diminish his attempt to not only maintain his own integrity as a Canadian military person and his obligations under the convention but that the other state party would as well. That is only a comment, that I felt a bit disappointed in the comments of the minister. I thought I would raise that.

Mr. Kessel: If I may make one comment. This would not be with other states parties because other states parties would not be using cluster munitions. This would be on the occasion that Canada was with a country that was not a state party. Rather than diminishing Canadians, I think it actually takes into account the fact that Canadians have a different point of view: one — which was recognized in the convention — that there would have to be this cooperation; and two, what we are recognizing in this legislation is that we will not penalize Canadian Forces and criminalize them for doing things.

Senator Hubley: No.

par exemple, à l'élimination d'un type d'armes, comme nous l'avons déjà fait auparavant. Nous le faisons non seulement pour convaincre les convertis, mais aussi pour collaborer avec les non-convertis. Voilà probablement la partie la plus difficile.

Lorsque nous négocions, comme vous pouvez vous en douter, nous devons composer avec 190 pays qui pensent savoir où ils devraient se situer et comment le tout devrait se terminer. En fin de compte, il faut arriver à un consensus, un peu au même titre qu'au Parlement. Dans un sens, ce que nous avons accompli est assez remarquable. Le ministre a clairement dit que nous n'avions vraiment rien avant la présente convention. Nous avons maintenant une convention qui établit une norme, et notre but est d'aller encore plus loin.

La politique canadienne en matière d'affaires étrangères voit notamment à la promotion de nos valeurs, telles qu'elles ont été définies par le Parlement, grâce à notre travail à tous. Nous ne croyons pas que ce soit l'aboutissement du processus. C'est à peine une étape. Nous devons convaincre un très grand nombre d'États d'adhérer à la convention et convaincre ceux qui se montrent les plus intransigeants que c'est dans leur intérêt, étant donné le nombre d'États parties, de délaisser leurs positions bien arrêtées.

Entretemps, nous avons, bien entendu, d'autres rôles et d'autres intérêts très importants, à savoir de veiller au maintien de la paix et de collaborer avec les autres nations à cet égard. Voilà où la question de l'équilibre entre en jeu. Nous n'abandonnons aucunement l'enjeu en question; cela fait partie d'un ensemble, et chaque nouvelle pièce nous permet de commencer à entrevoir le monde meilleur que nous pouvons créer.

Le sénateur Hubley : J'aurais seulement un commentaire à faire. Je suis un peu surpris d'apprendre que, lorsqu'un Canadien participe à une opération conjointe avec les États-Unis, par exemple, l'intégrité de ce Canadien, de cet officier, ne semble pas être respectée. Il s'agit d'une importante convention pour le Canada. En tant que militaire canadien, cet officier en est le reflet. Je ne sais pas si cela survient tout le temps. Même s'il est Canadien et que les 60 000 autres militaires sont plus nombreux, je ne crois pas que cela devrait l'empêcher de maintenir sa propre intégrité en tant que militaire canadien et de respecter ses obligations en vertu de la convention. Par contre, je crois que l'autre État partie devrait également le faire. Ce n'est qu'un commentaire; j'ai été quelque peu déçue par les commentaires du ministre. Je voulais le faire savoir.

M. Kessel : J'aimerais faire un commentaire. Ce ne serait pas le cas avec les autres États parties, parce qu'ils n'utiliseraient pas d'armes à sous-munitions. Nous parlons ici d'une opération au cours de laquelle le Canada collabore avec un État non partie. Au lieu de porter atteinte à l'intégrité du Canada, cela tient en fait compte du point de vue différent du Canada; la convention mentionne qu'il faut coopérer. Ensuite, par l'entremise du projet de loi, nous reconnaissons que nous ne sanctionnerons pas ou n'incriminerons pas les membres des Forces canadiennes qui posent de tels gestes.

Le sénateur Hubley : Non.

Mr. Kessel: In essence, what we are saying is: How do we work with people who do not have the same view? What we do is we work with them and for them to try to bring them to a different point of view.

What we are trying to do in this case is to say that we acknowledge that you will not change now, but in working with you, and as part of our encouragement process, hopefully you will join us in the future.

Senator Hubley: Thank you very much.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: The Handicap International organization listed at least 166 financial institutions, from 15 countries, that provide over \$39 billion U.S. in investments and financial services to eight producers of cluster munitions. These facts are set out in a report entitled *Worldwide Investments in Cluster Munitions: A Shared Responsibility*, published in May 2011.

I would like to know the main countries that produce cluster munitions, and the main businesses that manufacture them.

[English]

Mr. Kessel: I will ask my colleagues, both of whom seem to have a point of view here to help answer that question. Mr. Ram will start and then Mr. MacBride will jump in.

Christopher Ram, Legal Counsel, Department of Justice Canada: I cannot answer the factual question about which countries or companies make cluster munitions, but the follow-up question — and it was also raised when the minister was here — dealing with investment in general is one that I think you will probably be asked or you will have put to you by some of the other witnesses as the hearings proceed.

The convention does not require Canada to criminalize investment, per se. It requires us to generally suppress the making, among other things, of cluster munitions. What we have done in the bill in terms of investment and dealing with companies — and this also applies to companies that make parts and components and things like that — is to make the manufacture of cluster munitions a crime. We have referenced special provisions on aiding and abetting, counselling, and so on, the so-called inchoate liability provisions. They parallel the provisions of the Criminal Code, but they are a bit different in this bill.

The effect of that is that if investment or any other business transaction or any other activity of any kind rises to the level of intention and knowledge to constitute aiding and abetting, then it becomes a crime. If someone invests in a company, knowing that it will make cluster munitions, with the intention of helping it to

M. Kessel : En gros, voici ce que nous disons. Comment coopérer avec ceux qui ne partagent pas notre point de vue? Nous collaborons avec eux et nous essayons de les convaincre d'y adhérer.

Dans un tel cas, nous convenons que leur point de vue ne changera pas dans l'immédiat, mais en coopérant avec eux et en les y encourageant, nous espérons qu'ils adhéreront à la convention.

Le sénateur Hubley : Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : L'association Handicap International faisait état d'au moins 166 institutions financières, de 15 pays, qui fournissent plus de 39 milliards de dollars US d'investissements et de services financiers à huit producteurs de bombes à sous-munitions. Ces faits sont exposés dans un rapport intitulé *Worldwide Investments in Cluster Munitions : A Shared Responsibility*, publié en mai 2011.

J'aimerais savoir quels sont les pays qui fabriquent des armes à sous-munitions, et quelles sont les principales entreprises qui fabriquent des armes à sous-munitions.

[Traduction]

M. Kessel : Je vais demander à mes collègues, qui semblent avoir un point de vue sur le sujet, de m'aider à répondre à la question. Monsieur Ram, vous pouvez donner un premier élément de réponse, puis vous pourrez compléter, monsieur MacBride.

Christopher Ram, avocat général, ministère de la Justice Canada : Je ne peux pas répondre à votre question au sujet des pays ou des entreprises qui fabriquent des armes à sous-munitions, mais la question complémentaire, qui a aussi été soulevée lorsque le ministre était là, concerne de manière générale les investissements, et je crois que d'autres témoins l'aborderont au fil des séances.

La convention ne demande pas que le Canada criminalise en soi les investissements. Elle exige de mettre un terme de manière générale à la fabrication, notamment, d'armes à sous-munitions. Dans le projet de loi, en ce qui concerne les investissements et les entreprises — et cela concerne également les entreprises qui fabriquent des pièces ou des composantes —, nous avons criminalisé la fabrication d'armes à sous-munitions. Nous avons inclus des renvois à des dispositions spéciales sur l'aide, l'encouragement et le conseil, soit les dispositions relatives à la responsabilité inchoative. Elles sont parallèles à celle du Code criminel, mais elles sont rédigées un peu différemment dans le projet de loi.

Par conséquent, si une personne fait un investissement, une transaction ou une activité de manière intentionnelle et consciente dans le but d'aider ou d'encourager, c'est un crime. Si quelqu'un investit dans une entreprise en sachant qu'elle fabrique des armes à sous-munitions et que cette personne le fait dans l'intention

make cluster munitions, that sort of activity would rise to the level of a criminal offence. If that person or company does it in any part within Canada, it is subject to Canadian jurisdiction.

The bill is specifically constructed so that someone who invests in Canada in a company that is outside of Canada, even if it is not a crime for that company to make the cluster munitions in the country where it does make the cluster munitions, it is a completed offence within Canada to aid and abet, but it has to rise to the level of intent required for aiding and abetting because there is a vast range of possibilities that might or might not constitute investment. If it is too remote, then there would not be a criminal offence.

The Chair: Senator Fortin-Duplessis, we are televising this. You are using the word “investment,” and that may throw some people. What you are saying is that we cannot manufacture in any way, use, add to, whatever. A company in Canada cannot produce, use or be part of a process. They can be criminalized. However, if someone invests in a company through financial dealings, international mutual funds, and is not aware that perhaps one of those companies somewhere in the world might be part of contributing to a cluster munition, they will not be charged in Canada unless they had a level of knowledge. Is that what I am hearing you say?

Mr. Ram: Yes, Madam Chair, that is essentially correct. There are 120 years of case law of what is and what is not aiding and abetting under the Criminal Code. It also enables the corporate counsel for mutual funds and so on to advise their clients about the nature of their investments. The case law is already there. Rather than creating a new and problematic offence, we have applied the existing criminal law here.

Again, when you look at the bill, much of clause 6 is there is because doing it this way in the bill makes it a completed offence within Canada even if the actual making is not a crime in another country where it takes place.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: I simply wanted to know whether you were aware of this, or whether you know which countries produce cluster munitions. My question was not in reference to Canada or the companies; I simply wanted to know whether you know what countries are involved.

[English]

Mr. MacBride: We are well aware of the report that you quoted produced by Pax Christi and Handicap International. We know that there are a number of countries that have companies that produce cluster munitions. A goodly portion of that report is identifying U.S. munitions production companies, so there is a lot there. In terms of other countries that produce cluster munitions, there are a significant number of other countries. Most of the countries that own large stocks of cluster munitions also produce

d'aider l'entreprise à en fabriquer, ce sera un acte criminel. Si cette personne ou cette entreprise le fait en sol canadien, elles sont assujetties aux lois canadiennes.

Le projet de loi est précisément rédigé pour s'assurer qu'une personne qui investit au Canada dans une entreprise qui se trouve à l'étranger, même si ce n'est pas un crime dans ce pays de fabriquer des armes à sous-munitions, commet au Canada l'infraction consommée d'aider et d'encourager, mais il faut qu'il y ait une intention d'aider et d'encourager, parce qu'il existe une vaste gamme d'actions qui peuvent ou non constituer des investissements. Si ce n'est pas assez clair, ce ne sera pas un acte criminel.

La présidente : Sénateur Fortin-Duplessis, la séance est télévisée. Vous utilisez le mot « investissement », et cela peut induire en erreur certaines personnes. Vous voulez dire que nous ne pouvons pas fabriquer, utiliser ou modifier. Une entreprise au Canada ne peut pas produire, utiliser de telles armes ou participer au processus. Elle pourrait être incriminée. Cependant, si une personne investit dans une entreprise par des transactions financières ou des fonds communs de placement internationaux et qu'elle n'est pas consciente que l'une de ces entreprises dans le monde pourrait participer à la fabrication d'armes à sous-munitions, elle ne sera pas incriminée au Canada, à moins de prouver qu'elle le savait. Ai-je bien compris?

M. Ram : Oui, madame la présidente. C'est exact. Nous avons 120 ans de jurisprudence pour nous aider à déterminer ce que nous entendons par aider et encourager en vertu du Code criminel. Cela permet aussi aux avocats des fonds communs, par exemple, d'expliquer à ses clients la nature de leurs investissements. La jurisprudence existe déjà. Au lieu de créer une nouvelle infraction qui pose problème, nous nous sommes servis de ce qui existait déjà dans le Code criminel.

Encore une fois, lorsque vous examinez le projet de loi, une grande partie de l'article 6 s'y trouve parce que, en procédant ainsi dans ce texte, on en fait une infraction consommée au Canada même si la fabrication en tant que telle ne constitue pas un crime dans un autre pays où elle a lieu.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Je voulais seulement savoir si vous étiez au courant ou si vous connaissiez les pays qui fabriquent les armes à sous-munitions. Ce n'était pas en rapport avec le Canada ni avec les compagnies que je posais la question, c'était juste pour savoir si vous connaissiez ces pays.

[Traduction]

M. MacBride : Nous connaissons bien le rapport produit par Pax Christi et Handicap International que vous avez cité. Nous savons qu'il y a un certain nombre de pays dans lesquels des entreprises produisent des armes à sous-munitions. Une part considérable de ce rapport s'attache à identifier les entreprises américaines qui produisent des munitions, alors il y en a beaucoup. Pour ce qui est des autres pays producteurs d'armes à sous-munitions, il y en a un nombre important. La plupart des

them, such as China, Russia and others. They quite legally produce them because they are not members of this convention. There is information, largely in the NGO community, that identifies the countries that produce them. Within this report, there is some identification of the companies that produce them.

The Chair: I am looking at prevention and awareness. I have been in the Senate for some years, and I dealt with land mines before I came to the Senate. Land mines were identified very quickly when we saw some horrific wars going on around the world. "Cluster munitions" was a phrase that came into our knowledge base more recently. Will there be some further understanding or knowledge? When I deal with people, they often confuse cluster munitions with land mines or other kinds of weapons of destruction that move in and out of many theatres around the world. Other than the NGOs that will be testifying before us, cluster munitions is not something that people understand as well. Do we have an obligation to share knowledge through our work, through aid, development and foreign affairs, about the horrific consequences of cluster munitions so that there would be a groundswell of understanding of the horrific nature of them? That is not happening in many countries.

Mr. Kessel: I am going to turn to my colleague in a second, but I think, Madam Chair, you have really hit the nail on the head there. It is about awareness. It is about understanding. It is about a kind of visceral, emotional grasping of the destructive nature of these weapons.

The NGO community has done incredible work, and we could not do our work without them. We work hand in glove with NGOs on so many things, including the International Committee of the Red Cross and the ones you have mentioned. My colleague Fergus Watt is not here. He was here earlier. We work with these people who are the foot soldiers of awareness building. Government, together with NGOs, has to do this to promote a particular point of view.

We have been more fortunate with the growth of awareness in the land mines campaign because people are attuned to certain things. They are attuned to the impact that other weapons can have. Just seeing that there are 111 countries already signed on, with 76 ratified, we should feel pretty good about that. Should we feel smug? No. Should this energize us? Absolutely. Our minister has said today that he expects us to be alight and leading, and those are instructions, as far as I am concerned.

I will ask Mr. MacBride, who has spent a large part of his career with us working on both of these subjects and has been through many of the negotiations, to give you a sense of where he sees this.

Mr. MacBride: In 1997, we had significant problems in 45 percent of the countries in the world. We had almost 30,000 casualties, survivors, every year from land mines. There

pays qui possèdent des stocks importants d'armes à sous-munitions en produisent aussi, comme la Chine, la Russie et autres. Ils les produisent tout à fait légalement, car ils ne sont pas signataires de cette convention. Il y a des renseignements, surtout chez les ONG, au sujet des pays producteurs. Dans ce rapport, on identifie les entreprises qui les produisent.

La présidente : Je me préoccupe de la prévention et de la sensibilisation. Je suis au Sénat depuis un certain nombre d'années, et j'ai abordé la question des mines terrestres avant de devenir sénateur. Les mines ont été cernées très rapidement lorsque nous avons été témoins de certains conflits atroces qui faisaient rage dans le monde. « Armes à sous-munitions » est une expression dont nous avons pris connaissance plus récemment. En apprendrons-nous davantage à cet égard? Lorsque je parle aux gens, ils confondent souvent armes à sous-munitions et mines terrestres ou d'autres types d'armes de destruction qui se promènent d'un théâtre à l'autre dans le monde. À part les représentants des ONG qui témoigneront devant nous, peu de gens comprennent aussi bien le concept de l'arme à sous-munitions. Avons-nous l'obligation de transmettre les connaissances que nous avons des horribles conséquences des armes à sous-munitions par le travail, l'aide, le développement et les affaires étrangères pour que l'on comprenne bien leur atrocité? Cela n'est pas le cas dans bien des pays.

M. Kessel : Je vais me tourner vers mon collègue dans un instant, mais je pense, madame la présidente, que vous avez vraiment frappé dans le mille. C'est une question de sensibilisation. C'est une question de compréhension. C'est un genre de compréhension viscérale de la nature destructive de ces armes.

Les ONG ont fait un travail incroyable, et nous ne pourrions pas faire le nôtre sans eux. Nous travaillons en étroite collaboration avec elles dans bien des dossiers, dont le Comité international de la Croix-Rouge et ceux que vous avez mentionnés. Mon collègue Fergus Watt n'est pas ici. Il y était plus tôt. Nous travaillons avec ces gens qui sont les fantassins de la sensibilisation. Le gouvernement, de concert avec les ONG, doit le faire pour transmettre un point de vue en particulier.

Nous avons eu plus de chance avec la sensibilisation croissante dans le cadre de la campagne sur les mines terrestres parce que les gens sont à l'écoute de certaines choses. Ils sont à l'écoute de l'incidence que les autres armes peuvent avoir. Nous devrions être satisfaits de simplement voir que 111 pays ont déjà signé la convention et que 76 l'ont ratifiée. Devrions-nous être suffisants? Non. Est-ce que cela devrait nous donner de l'énergie? Absolument. Notre ministre a dit aujourd'hui qu'il s'attend à ce que nous rayonnions et menions le bal, et en ce qui me concerne, il s'agit là de directives.

Je demanderais à M. MacBride, qui a passé une grande partie de sa carrière avec nous à étudier ces deux sujets et qui a participé à bien des négociations, de vous donner une idée de la situation telle qu'il la voit.

M. MacBride : En 1997, nous avions des problèmes importants dans 45 p. 100 des pays du monde. Nous avons eu presque 30 000 victimes, survivants, chaque année des mines terrestres.

started to be a large public outcry. That large public outcry has not occurred with this convention to the same extent. It has certainly not occurred to the same extent in Canada, but in some other countries it is sort of a big issue.

We need to realize that yes, there is a public awareness requirement, and we feel there is an obligation on the part of Canada to do universalization work for this convention as well as the other one. All of that continues to exist. However, this convention is more a preventive measure than the Ottawa convention was. It is more preventive because the problem was less. You could argue that in countries like Laos and Cambodia the problems were not less, but in terms of the number of countries and the total number of victims, the numbers were less. The desire by the core companies that started the Oslo process was to fix this early in the game so that we do not have to do another crisis management exercise like the Ottawa convention. That is essentially the way it was approached.

The Chair: Thank you, Mr. Kessel, Mr. MacBride and Mr. Ram.

We will be continuing our study tomorrow, senators. We have witnesses from the Department of National Defence and the Judge Advocate General so we can look at the military aspects of this. Thank you for your questions.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, October 4, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, today the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade is continuing its examination of Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions.

We have before us, from the Department of National Defence, Martin Green, Director General Policy Planning; Major-General Jonathan Vance, Director of Staff, Strategic Joint Staff; Colonel P.K. Gleeson, Deputy Judge Advocate General/Operations, Office of the Judge Advocate General; and Lieutenant Colonel Chris Penny, Directorate of International and Operational Law, Office of the Judge Advocate General. As you can see, we have an array of professional information and expertise before us.

Mr. Green, I believe you are leading off. Do you have an opening statement and will yours be the only statement?

Cela a commencé à soulever un tollé important. Cette convention n'a pas soulevé les passions dans la même mesure. Certainement pas au Canada, mais dans certains pays, c'est en quelque sorte une question très importante.

Nous devons prendre conscience du fait que oui, il faut sensibiliser le public, et nous estimons que le Canada a l'obligation de faire un travail d'universalisation de cette convention ainsi que de l'autre. Ce sont des questions qui sont toujours d'actualité. Cependant, cette convention est plus préventive que celle d'Ottawa l'était. Elle l'est davantage parce que le problème est moindre. Vous pourriez faire valoir que dans des pays comme le Laos et le Cambodge, les problèmes n'étaient pas moindres, mais pour ce qui est du nombre de pays et du nombre total de victimes, les chiffres étaient moins importants. Les principales entreprises qui ont lancé le processus d'Oslo souhaitaient régler ce problème dès le départ pour que nous n'ayons pas à faire un autre exercice de gestion de crise comme la convention d'Ottawa. C'est essentiellement la façon dont la question a été abordée.

La présidente : Merci, monsieur Kessel, monsieur MacBride et monsieur Ram.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous reprendrons notre étude demain. Nous accueillerons des témoins du ministère de la Défense nationale et le juge-avocat général pour pouvoir étudier l'aspect militaire du projet de loi. Je vous remercie de vos questions.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 4 octobre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Chers collègues, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international poursuit aujourd'hui son examen du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Nous recevons, du ministère de la Défense nationale, Martin Green, directeur général, Planification des politiques; le major-général Jonathan Vance, directeur d'état-major, État-major interarmées stratégique; le colonel P.K. Gleeson, juge-avocat général adjoint/Opérations, Cabinet du juge avocat général; et le lieutenant-colonel Chris Penny, Direction du droit international et opérationnel, Cabinet du juge-avocat général. Comme on peut le voir, il s'agit d'une brochette de témoins dotés de vastes connaissances professionnelles et d'un savoir-faire en la matière.

Monsieur Green, je crois que vous allez ouvrir le bal. Avez-vous une déclaration préliminaire à présenter, et serez-vous le seul à le faire?

Martin Green, Director General Policy Planning, National Defence: I do and it will be.

The Chair: Thank you. We will then go to questions.

Mr. Green, the floor is yours.

Mr. Green: We are pleased to be here today to discuss the role of the Department of National Defence and of the Canadian Forces in supporting Canada's efforts to ratify the Convention on Cluster Munitions. To begin, I would like to underscore an important fact; that is, the Canadian Forces have never used these weapons in any of their operations. National Defence has contributed to and strongly supported the convention from the pre-negotiations through the Oslo discussions to efforts now to ensure Canada becomes a state party to this important convention.

In fact, we have already put in place important measures to ensure that we respect Canada's obligations under the convention. Please allow me to briefly outline some of these as well as what we intend to do as Canada moves forward with the convention's ratification.

Our first significant effort in this work began in 2006, two years before Canada signed the convention, when the Canadian Forces began removing their cluster munitions from their inventories of ordnance available for operational use. Shortly thereafter they began disposing of their stocks. In a few weeks from now, Public Works and Government Services Canada will publish the last disposal contract, allowing the forces to completely rid themselves of this type of weapon from their stocks. Again, I would like to highlight that this process began before Canada's signature of the convention.

In 2008, when Canada signed the convention, the Chief of the Defence Staff took a second concrete step in our fight against cluster munitions when he issued a directive prohibiting the use of these weapons in any of the Canadian Forces' operations. I think it is transparent that the Department of National Defence and the Canadian Forces have clearly and firmly committed to the letter and spirit of the convention and have been since the beginning.

This agreement highlights the importance of international cooperation for the defence of Canada and for the creation of a more secure world. As we know, this cooperation extends well beyond our arms control efforts. That is why we have struck a careful balance that respects our treaty obligations while preserving critical cooperation with our defence partners. Indeed, international defence cooperation has been central to Canada's security for generations, and it will remain so for the foreseeable future. This collaboration takes many forms: information sharing, joint exercises, combined operations, to name a few. It is crucial in meeting our broader defence needs. This is true vis-à-vis a whole range of our allies, but nowhere more so than in our bilateral defence relationship with the United States. In recognition of this fact, the Canada First Defence

Martin Green, directeur général, Planification des politiques, Défense nationale : Oui, j'en ai une et je serai le seul à le faire.

La présidente : Merci. Nous passerons ensuite aux questions.

À vous la parole, monsieur Green.

M. Green : Nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui afin de discuter du rôle du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes pour aider le Canada dans ses efforts visant à ratifier la Convention sur les armes à sous-munitions. Pour commencer, j'aimerais souligner un fait important : les Forces canadiennes n'ont jamais utilisé ces armes dans le cadre de leurs opérations. Le ministère de la Défense nationale a contribué à l'élaboration de la convention et l'a fermement appuyée tout au long du processus, depuis les négociations préliminaires jusqu'aux discussions d'Oslo, avant d'en venir aux efforts actuels pour s'assurer que le Canada devient un État partie à cette convention de grande importance.

En fait, nous avons déjà instauré d'importantes mesures pour veiller à ce que nous respections les obligations du Canada aux termes de la convention. Permettez-moi d'en souligner quelques-unes en vitesse et d'expliquer ce que nous comptons faire au moment où le Canada s'apprête à ratifier la convention.

Sachez que notre grand premier effort dans ce dossier remonte à 2006, deux ans avant que le Canada signe la convention, lorsque les Forces canadiennes ont commencé à retirer les armes à sous-munitions de leurs répertoires de matériel militaire destiné à un usage opérationnel. Peu de temps après, on s'est mis à éliminer les stocks. D'ailleurs, d'ici quelques semaines, le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux publiera le dernier contrat d'élimination, permettant ainsi aux forces de se débarrasser complètement de ce type d'armes. Encore une fois, j'aimerais souligner que ce processus a débuté avant que le Canada signe la convention.

En 2008, lorsque le Canada a signé la convention, le chef d'état-major de la Défense a pris une deuxième mesure concrète dans la lutte contre les armes à sous-munitions : il a émis une directive interdisant l'utilisation de ces armes dans toute opération des Forces canadiennes. Voilà autant de signes qui montrent clairement, selon moi, que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes sont bien déterminés à respecter l'esprit et la lettre de la convention, et ce, depuis le début.

La convention met l'accent sur l'importance de la coopération internationale pour assurer la défense du Canada et créer un monde plus sûr. Comme nous le savons, cette coopération va bien au-delà de nos efforts en matière de contrôle d'armes. C'est pourquoi nous avons pris soin d'établir un équilibre délicat entre le respect de nos obligations découlant des traités et le maintien de nos efforts de coopération indispensables avec nos partenaires en matière de défense. En effet, la coopération internationale en matière de défense joue un rôle central pour la sécurité du Canada depuis des générations, et ce sera le cas dans un avenir prévisible. Cette collaboration prend diverses formes : échange d'information, exercices interarmées, opérations combinées, et j'en passe. Il est crucial de répondre à nos besoins généraux dans le domaine de la défense. C'est vrai pour bon nombre de nos alliés, mais surtout dans

Strategy directs the Canadian Forces to remain a strong, reliable partner with the United States in the defence of North America and to work alongside a variety of like-minded states, including the U.S. again, in contributing to international security.

Our vibrant partnership with the U.S. also brings us considerable benefits in terms of defence capabilities and opportunities, access to strategic information and decision makers, and it paves the way for industrial cooperation between our two countries. Preserving these key operational relationships and defence partnerships was a priority for Canada and for our closest allies during the convention negotiations. Because of this, we strongly contributed to the elaboration and adoption of a provision within the convention that addresses signatories' military cooperation with states that are not party to the agreement. It strikes a necessary balance between humanitarian obligations and security imperatives.

This provision, found in Article 21 of the convention and reflected in clause 11 of Bill S-10, does just that. It will allow Canada to cooperate meaningfully with its partners who have not yet signed the convention while at the same time complying fully with the letter and spirit of the convention and our obligations therein.

When put into practice, Bill S-10 will safeguard our bilateral relations with the United States and allow the Canadian Forces to remain fully interoperable with the U.S. military, a strategic advantage that few countries in the world can claim. They also preserve liaison and exchange positions that the Canadian Forces share with its most important ally and defence partner. They do so while ensuring that no Canadian Forces member will ever directly use cluster munitions or specifically ask that one be used when the choice of munitions is in our exclusive control.

In short, we have will be scrupulously meeting our convention obligations. Clause 11 of Bill S-10 was written in a clear and unambiguous way to ensure that members of the Canadian Forces understand these obligations. Direct use of cluster munitions during Canadian Forces operations will be banned, without exception.

At the same time, these two legal documents, the convention and Bill S-10, will give our men and women in uniform and the civilians working with them the legal protection they need to do their jobs without facing undue liability. This includes when they are participating in combined military operations, multinational exercises, training opportunities and military cooperation away from the battlefield with states that are not party to the convention. This is important and can be a matter of life and death on occasion.

le cadre de nos relations bilatérales en matière de défense avec les États-Unis. En reconnaissance de ce fait, la Stratégie de défense Le Canada d'abord enjoint aux Forces canadiennes de demeurer un partenaire fort et fiable de nos alliés américains en vue de défendre l'Amérique du Nord, tout en collaborant avec une gamme d'États aux vues similaires, dont encore une fois les États-Unis, afin de contribuer à la sécurité internationale.

Notre partenariat dynamique avec les États-Unis nous permet non seulement de profiter d'avantages considérables sur les plans des capacités et des possibilités de défense, de l'accès aux renseignements stratégiques et aux décideurs, mais aussi d'ouvrir la voie à la coopération industrielle entre nos deux pays. Aussi était-il prioritaire, tant pour le Canada que pour ses alliés les plus proches, de préserver ces relations opérationnelles et ces partenariats de défense essentiels tout au long des négociations relatives à la convention. Voilà pourquoi nous avons fortement contribué à l'élaboration et à l'adoption d'une disposition qui porte sur la coopération militaire des signataires avec les États non parties à la convention, dans le but d'établir un équilibre nécessaire entre les obligations humanitaires et les impératifs de sécurité.

C'est justement ce que vise la disposition en question, qui figure à l'article 21 de la convention et à l'article 11 du projet de loi S-10. Elle permettra au Canada de collaborer efficacement avec ses partenaires qui n'ont pas encore signé la convention, tout en se conformant pleinement à l'esprit et à la lettre de la convention et de ses obligations connexes.

Une fois mis en œuvre, le projet de loi S-10 protégera nos relations bilatérales avec les États-Unis et permettra aux Forces canadiennes de rester entièrement interoperables avec l'armée américaine. Voilà un avantage stratégique que peu de pays au monde peuvent prétendre avoir. Le projet de loi préserve également les postes de liaison et d'échange qui existent entre l'armée canadienne et son plus important allié et partenaire de défense. Parallèlement, le projet de loi permet de s'assurer qu'aucun membre des Forces canadiennes n'utilise directement des armes à sous-munitions ou ne demande expressément d'en utiliser une lorsque le choix des munitions est sous notre contrôle exclusif.

Bref, nous respecterons scrupuleusement nos obligations aux termes de la convention. L'article 11 du projet de loi S-10 a été rédigé de façon claire et sans ambiguïté pour s'assurer que les membres des Forces canadiennes comprennent ces obligations. L'utilisation directe d'armes à sous-munitions durant les opérations des Forces canadiennes sera interdite, sans exception.

En même temps, ces deux documents juridiques, c'est-à-dire la convention et le projet de loi S-10, donneront à nos militaires et aux civils qui travaillent avec eux la protection juridique dont ils ont besoin pour accomplir leur travail sans faire face à des responsabilités indues. C'est le cas notamment lorsqu'ils participent à des opérations militaires combinées, à des manœuvres multinationales, à des exercices d'entraînement ou à une coopération militaire, loin du champ de bataille, avec des États non parties à la convention. C'est un point important et, dans certains cas, une question de vie ou de mort.

Think for a moment of a Canadian patrol pinned down by enemy fire. Article 21 of the convention and Bill S-10 means that these men and women can ask for life-saving help from our allies, be they signatories of the convention or not, without fear of being disciplined or put on trial. This includes circumstances when our allies may choose to drop cluster munitions, actions which are not within the exclusive sovereign control of Canada.

Should the choice of munitions be given to the Canadian forces, which may happen in rare occasions, we will prohibit the specific request of cluster munitions.

Finally, in permitting us to continue cooperating with non-signatory states, these measures enhance our national security by protecting all the benefits that the Canadian Forces derive from a wide range of collaboration, from the laboratory to the battlefield. They allow Canada to continue contributing meaningfully on the international stage, and they do so, we believe, in a responsible way.

Nothing in Article 21 or Bill S-10 detracts in any way from Canada's existing obligations under international humanitarian law. This means that the Canadian Forces and its personnel will, at all times and during all operations, remain bound by obligations prohibiting the authorization, assistance with or participation in an indiscriminate attack, including one using cluster munitions, whether they are acting on their own or in concert with foreign partners.

As we move forward, the Department of National Defence and the Canadian Forces will build on the work we have done to date and on the recently introduced implementing legislation by issuing additional directives from the Chief of the Defence Staff. These will prohibit Canadian Forces members on exchange with allied armed forces from directly using cluster munitions and from giving or receiving training in their use. These directives will also prohibit the transportation of cluster munitions by the Canadian Forces. These restrictions go above and beyond the convention's requirements and will be implemented as soon as Canada ratifies the agreement.

Let me conclude by summarizing some key points. National Defence has already taken concrete action on cluster munitions. We have prohibited their use in our operations. We have removed them from active service, and we have all but completely destroyed our remaining stock.

Canada's active participation, along with National Defence and Canadian Forces experts, in the delegation in the 2008 negotiations was a testament to our commitment to the purposes and provisions of this convention. We are committed to its ratification and to its universalization. We are committed to

Pensez un instant à une patrouille canadienne qui se fait immobiliser par des tirs ennemis. Grâce à l'article 21 de la convention et au projet de loi S-10, ces militaires peuvent sauver leur vie en demandant de l'aide à nos alliés, qu'ils soient signataires ou non de la convention, sans craindre de faire l'objet de mesures disciplinaires ou d'être mis en accusation. Ce serait également le cas si nos alliés décidaient de laisser tomber des armes à sous-munitions, puisque ces mesures ne sont pas sous le contrôle souverain exclusif du Canada.

Si le choix des armes à sous-munitions devait relever des Forces canadiennes, ce qui risque de se produire en de rares occasions, nous interdirions alors la demande expresse de recourir à des armes à sous-munitions.

Enfin, grâce au maintien de notre coopération avec les États non signataires, ces mesures améliorent notre sécurité nationale puisqu'elles protègent tous les avantages que les Forces canadiennes tirent d'une vaste gamme de projets de collaboration, allant du laboratoire jusqu'au champ de bataille. Elles permettent au Canada de continuer à apporter une contribution valable sur la scène internationale, et ce, de manière responsable — nous en sommes convaincus.

Rien dans l'article 21 ou le projet de loi S-10 n'empêche le Canada, de quelque façon que ce soit, de respecter ses obligations actuelles en vertu du droit humanitaire international. Cela signifie que les Forces canadiennes et leur personnel demeureront, en tout temps et peu importe les opérations, assujettis aux obligations interdisant l'autorisation, l'aide ou la participation à une attaque indiscriminée, y compris l'utilisation d'armes à sous-munitions, qu'ils agissent de leur propre chef ou en collaboration avec des partenaires étrangers.

À l'avenir, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes s'appuieront sur le travail que nous avons fait à ce jour et sur la mesure législative de mise en œuvre récemment présentée en publiant les directives supplémentaires du Chef d'état-major de la Défense. Ces directives interdiront aux membres des Forces canadiennes qui participent à des échanges avec des forces alliées d'utiliser des armes à sous-munitions et de donner ou recevoir de la formation sur leur utilisation. Ces directives interdiront aussi le transport d'armes à sous-munitions par les Forces canadiennes. Ces restrictions vont bien au-delà des exigences de la convention et seront mises en œuvre dès que le Canada aura ratifié l'accord.

Permettez-moi de conclure en résumant certains points clés. Le ministère de la Défense nationale a déjà pris des mesures concrètes par rapport aux armes à sous-munitions. Nous avons interdit leur utilisation dans le cadre de nos opérations. Nous les avons retirées du service actif et nous avons presque entièrement détruit nos stocks.

La participation active du Canada — en collaboration avec les experts de la Défense nationale et des Forces canadiennes — au sein de la délégation qui a participé aux négociations de 2008 témoignait de notre engagement à l'égard des objectifs et des dispositions de cette convention. Nous nous sommes engagés à la

our broader efforts to foster domestic and international security, and we recognize that neither of these is possible without close cooperation with our partners and allies, some of which have yet to sign the convention.

Until our goal of universalizing the convention is fulfilled, the interoperability provisions of the convention will enable us to remain a strong and reliable ally while ensuring that Canada meets its humanitarian obligations as agreed to in Oslo in 2008.

With that, we would be happy to take your questions.

Senator Hubley: Welcome. Thank you for your presentation. It was encouraging to hear, of course, that Canada has never used cluster munitions. They are what might be considered an obsolete weapon at this time, and, when they are used, the destruction is horrendous. Your remarks were very encouraging.

I would like to focus on clause 11 of Bill S-10 which, in addition to Bill S-6, would seem to give Canadians opportunities to use these cluster bombs, even though in your remarks I got the impression that perhaps that was not the case. The interoperability clause in the Cluster Munitions Act is what I would consider the careful balance of humanitarian issues versus security. That is why it is there. I think Canada negotiated with other state parties, and that was included to reflect the reality of today's operations.

Having said that, clause 6 deals with the prohibitions, which I think are pretty much in keeping with what you have mentioned to us this morning. When we move to clause 11, just as an example — and I will not go into all of the wording because it is repetitive, and it should be — it says that section 6 does not prohibit a person in the course of a military operation or combined military operations involving Canada and a state not party to the convention from, in subparagraph (1)(a), “directing or authorizing activity that may involve the use . . .” in (1)(b) “expressly requesting the use of a cluster munition . . .” and in (1)(c) “using, acquiring or possessing” or “moving that munition from a foreign state or territory to another foreign state or territory.”

Subclause (2), under clause 11, says that section 6 “does not prohibit a person . . . from transporting or engaging in an activity related to the transport of a cluster munition.” Subclause (3) goes on to aiding, abetting or counselling. Clause 11 seems to be of great importance within this act, and it somehow belies the fact that this is a fairly straightforward ratification bill to bring into force the Convention on Cluster Munitions.

In your view, are the exceptions in clause 11 of Bill S-10 consistent with the intent and purpose of the Convention on Cluster Munitions?

ratifier et à favoriser son universalisation. Nous sommes engagés à favoriser la sécurité à l'échelle nationale et internationale et nous reconnaissons qu'aucune de ces choses n'est possible sans une étroite collaboration avec nos partenaires et alliés, dont certains n'ont pas encore signé la convention.

Jusqu'à ce que l'objectif d'universaliser la convention soit atteint, les dispositions de la convention sur l'interopérabilité nous permettront de demeurer un allié solide et fiable tout en nous assurant que le Canada respectera ses obligations humanitaires, comme convenu à Oslo, en 2008.

Sur ce, nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Hubley : Soyez les bienvenus. Merci de votre exposé. Il était encourageant d'apprendre, bien entendu, que le Canada n'a jamais utilisé les armes à sous-munitions. Elles sont ce que l'on pourrait maintenant considérer comme une arme désuète et, lorsqu'elles sont utilisées, la destruction est horrible. Vos commentaires étaient très encourageants.

J'aimerais me concentrer sur l'article 11 du projet de loi S-10 qui, avec le projet de loi S-6, semblerait fournir aux Canadiens des occasions d'utiliser ces bombes à dispersion, même si, d'après votre exposé, j'ai cru remarquer que ce n'était peut-être pas le cas. Dans la loi sur les armes à sous-munitions, l'article sur l'interopérabilité constitue ce que je considérerais comme un équilibre délicat entre les questions humanitaires et la sécurité. Voilà sa raison d'être. Je pense que le Canada a négocié avec d'autres États parties et que cela a été écrit pour refléter la réalité actuelle des opérations.

Cela dit, l'article 6 traite des interdictions qui, à mon avis, sont plutôt conformes à ce que vous nous avez dit ce matin. À titre d'exemple, lorsque nous passons à l'article 11 — et je n'examinerai pas l'ensemble du libellé parce que c'est répétitif, comme il se doit — on indique que l'article 6 n'a pas pour effet d'interdire à une personne, dans le cadre de la coopération militaire ou d'opérations militaires combinées mettant en cause le Canada et un État non partie à la convention, à l'alinéa (1)a), « de diriger ou d'autoriser des activités pouvant comporter l'utilisation... »; à l'alinéa (1)b), « de demander expressément l'utilisation [...] de telles armes... » et, à l'alinéa (1)c), « d'utiliser, d'acquérir ou de posséder » ou « d'en déplacer d'un État ou d'un territoire étranger à un autre ».

À l'article 11, le paragraphe (2) indique que l'article 6 « n'a pas pour effet d'interdire le transport, par toute personne [...] d'armes à sous-munitions... » Le paragraphe (3) porte sur l'aide ou l'encouragement. L'article 11 semble avoir une grande importance dans cette mesure législative, ce qui contredit en quelque sorte le fait qu'il s'agit d'un projet de loi de ratification plutôt simple visant la mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

À votre avis, les exceptions prévues à l'article 11 du projet de loi S-10 sont-elles conformes au but et à l'intention de la Convention sur les armes à sous-munitions?

Colonel P.K. Gleeson, Deputy Judge Advocate General/Operations (DJAG/OPS), Office of the Judge Advocate General, National Defence: Senator, I would certainly be happy to respond to that. The bottom line answer is yes. The legislation does in fact enact the convention. It does so in a way that both identifies the prohibitions the convention requires state parties to implement, and it also implements the exceptions to those prohibitions, which are found in Article 21.

Senator Hubley: Some would say that this presents a loophole within the act, that it takes so much out of the act as to render it useless. On one hand, it is great that Canada is signing this convention, but when you look at the ratification legislation and find that it permits the use of cluster bombs and cluster munitions in many instances, you have to question what kind of a situation that presents.

Given what we heard from the minister yesterday, when Canada is working with the United States and other countries on a combined mission, it seems as though the Americans get to decide the terms. It is, in other words, the American way or not. Is this true? If we were to voice our objections to the use of cluster munitions and place restrictions on what our Canadian soldiers could and could not do, would the Americans turn their back on us? Would they refuse to cooperate on combined missions?

Major-General Jonathan Vance, Director of Staff, Strategic Joint Staff, National Defence: We can answer jointly. The JAG can answer from the perspective of what the U.S. obligations are.

From our perspective, it is essential that we follow the provisions of the bill and that the bill follows the provisions of the convention. That allows for the necessary mechanics to conduct operations. By being involved in the operations in the first place, in positions of high command, staff or independent command inside of a coalition, we retain, throughout, full command of the Canadian Forces and full command of their actions. It has been my experience that it is never one nation's way or the highway. It is always a cooperative effort. The very nature of a coalition, in many cases, is compromise, so by being there and being a party to that compromise we are able to continue to perform the duties that the nation would have us do in whatever the security situation is. Moreover, it allows us to bring to bear the necessary influence on the conduct of those operations as a good alliance or coalition partner.

Col. Gleeson: If I may add, Article 21 of the convention certainly recognizes the requirement of the state party to encourage states that are not parties not to use cluster munitions. The article goes on, in paragraphs 1 and 2, to indicate that those norms shall be promoted. These are truly strategic obligations that state parties assume when they ratify the convention.

Colonel P.K. Gleeson, juge-avocat général adjoint/Opérations (JAGA/OPS), Cabinet du juge-avocat général, Défense nationale : Sénateur, je serais heureux de répondre à la question. La réponse est oui. La mesure législative a pour résultat la ratification de la convention. Cela se fait d'une façon qui permet à la fois d'identifier les interdictions que doivent mettre en œuvre les États parties en vertu de la convention et aussi de mettre en œuvre les exceptions à ces interdictions, que l'on trouve à l'article 21.

Le sénateur Hubley : Certains diraient que cela introduit une faille dans la loi elle-même, que cela réduit grandement la portée de la loi au point de la rendre inutile. D'un autre côté, il est formidable de voir que le Canada a signé la convention, mais lorsqu'on examine la mesure législative de ratification et que l'on constate que cela autorise l'utilisation de bombes à dispersion et d'armes à sous-munitions dans beaucoup de circonstances, il faut se demander quel genre de situation cela engendre.

Compte tenu des propos que le ministre a tenus hier, lorsque le Canada participe à une mission combinée avec les États-Unis et d'autres pays, il semble que ce sont les Américains qui décident des conditions. Autrement dit, c'est la façon de faire des Américains ou rien. Est-ce exact? Si nous formulions des objections sur l'utilisation des armes à sous-munitions et que nous imposions des restrictions sur ce que nos soldats canadiens sont autorisés à faire ou non, les Américains refuseraient-ils notre aide? Refuseraient-ils de participer à des missions combinées?

Major-général Jonathan Vance, directeur d'état-major, État-major interarmées stratégique, Défense nationale : Nous pouvons répondre conjointement. Le juge-avocat général pourra répondre en tenant compte des obligations des États-Unis.

De notre point de vue, il est essentiel que nous respections les dispositions du projet de loi et que celui-ci respecte les dispositions de la convention. Cela permet la mise en place des mécanismes nécessaires à la conduite des opérations. Du fait même de notre participation aux opérations, dans un poste de haut commandement, d'état-major ou de commandement indépendant au sein d'une coalition, nous conservons, en tout temps, le commandement intégral des Forces canadiennes et le commandement intégral de leurs actions. Selon mon expérience, ce n'est jamais une nation qui prend toutes les décisions. Il s'agit toujours d'un effort de collaboration. Dans beaucoup de cas, la nature même d'une coalition, c'est le compromis. Donc, en y participant et en étant une partie à ce compromis, nous sommes en mesure de continuer à exécuter les tâches que le pays exige de nous dans toute situation liée à la sécurité. De plus, en tant que bon partenaire au sein d'une alliance ou d'une coalition, cela nous permet d'exercer l'influence nécessaire sur la conduite de ces opérations.

Col Gleeson : Si vous le permettez, j'ajouterais que l'article 21 de la convention reconnaît l'exigence selon laquelle chaque État partie encourage les États non parties à ne pas utiliser les armes à sous-munitions. Aux paragraphes 1 et 2, l'article indique que l'on doit faire la promotion de ces normes. Il s'agit véritablement d'obligations stratégiques que les États parties doivent accepter lorsqu'ils ratifient la convention.

Article 21 then goes on to recognize that despite those obligations that a state may pursue in good faith, it will not necessarily be successful in doing so with respect to non-state parties and may continue to choose to use cluster munitions. Paragraph 3 goes on to deal with that very tactical situation that may arise when that occurs. As a result, when looking at the implementing legislation we have here in these situations, it ensures we do not criminalize that conduct vis-à-vis Canadian Forces members who will be operating with those non-state party forces.

It is really a situation of strategic obligations but recognizing, in a world where not all states have the same view on this particular convention with respect to their own internal security decisions, that we will operate with those states. In operating with those states, there must be an interoperability capability that does not put our individuals at risk of criminal conduct when working with those forces.

Senator Hubley: I could not agree with you more. That is why the interoperability clause is there; it does recognize a reality. However, my point is that that is in the convention itself, but it is well covered in clause 6 of Bill S-10. Clause 11 goes on to what I think takes the integrity completely out of the ratification process in that it allows, under almost any circumstances, a Canadian to use cluster munitions.

I believe the minister had answered my question by saying that if a deputy commander, perhaps in a combined operation with the United States, was ordered to use cluster munitions he would have to follow that order. My question back to him was this: Knowing that Canada is a signatory to the Convention on Cluster Munitions and with whoever was in command knowing that, would it not be out of order, then, to order a Canadian deputy commander to use them?

Maj.-Gen. Vance: In that relationship of embedded exchange, I cannot think of a circumstance where a commander would order a deputy commander to use a specific munition. At that level we determine the effects that are to be achieved on the ground. The actual “weaponeering” and the detailed determination of the best munition for the target are done at a tactical level well down the chain.

It is germane in this case to refer back to what both the minister and the JAG have said here, which is that we are obliged to represent Canada. In the course of our duties, we may be authorizing operations within which a non-state party may well use cluster munitions. That is what this is talking about.

Senator Hubley: Yes, exactly.

Maj.-Gen. Vance: That allows one to perform an active and useful role in a broad range of things that a deputy commander would do, which covers far more than simply the “weaponeering”

À l'article 21, on reconnaît que même si un État essaie de bonne foi de respecter ces obligations, il ne réussira pas nécessairement à le faire auprès des États non parties qui choisiront peut-être de continuer à utiliser les armes à sous-munitions. Au paragraphe 3, on traite de la situation tactique qui peut survenir dans de tels cas. En conséquence, lorsqu'on examine la mesure législative de mise en œuvre en fonction de ces situations, elle permet de ne pas criminaliser la conduite des membres des Forces canadiennes qui participeront à des opérations avec les forces des États non parties.

Il s'agit vraiment d'une situation où l'on a des obligations stratégiques, mais où l'on reconnaît que, dans un monde où les États n'ont pas tous le même point de vue sur cette convention en particulier en raison de leurs propres décisions en matière de sécurité intérieure, nous allons participer à des opérations avec ces États. Dans le cadre des opérations menées conjointement avec ces États, il faut avoir une capacité d'interopérabilité qui ne place pas nos membres dans une situation où ils pourraient commettre un acte criminel lorsqu'ils collaborent avec ces forces.

Le sénateur Hubley : Je suis entièrement d'accord avec vous. C'est la raison d'être de l'article sur l'interopérabilité; on reconnaît une réalité. Cependant, ce que je veux faire valoir, c'est que cela se trouve dans la convention elle-même, mais que ce sujet est très bien couvert dans l'article 6 du projet de loi S-10. À mon avis, l'article 11 va jusqu'à miner complètement l'intégrité du processus de ratification, en ce sens qu'il permet à un Canadien, dans presque toutes les situations, d'utiliser les armes à sous-munitions.

Je crois que le ministre a répondu à la question en disant que si un commandant adjoint, peut-être dans le cadre d'une opération combinée avec les États-Unis, recevait l'ordre d'utiliser des armes sous munitions, il devrait obéir à cet ordre. La question que je lui ai posée en retour était la suivante : sachant que le Canada est un signataire de la Convention sur les armes à sous-munitions et que la personne qui assume le commandement est au courant de ce fait, ne serait-il pas déplacé, dans ce cas, de donner l'ordre à un commandant adjoint canadien de les utiliser?

Mgén Vance : Dans une relation d'étroite collaboration, je ne peux penser à une situation où un commandant donnerait l'ordre à un commandant adjoint d'utiliser des armes précises. À ce niveau, nous déterminons les résultats qui doivent être obtenus sur le terrain. La mise au point d'armes de guerre et la détermination précise de l'armement requis en fonction de l'objectif se font à un niveau tactique, bien loin dans la chaîne de commandement.

Dans le cas présent, il est pertinent de revenir aux propos tenus tant par le ministre que par le juge-avocat général : nous sommes tenus de représenter le Canada. Dans l'exercice de nos fonctions, nous pouvons être appelés à autoriser des opérations au cours desquelles un État non partie peut très bien avoir recours à des armes à sous-munitions. C'est ce dont il est question.

Le sénateur Hubley : Oui, exactement.

Mgén Vance : Cela permet à quelqu'un de jouer un rôle actif et utile dans le cadre du large éventail de choses qu'un commandant adjoint est appelé à faire, ce qui englobe beaucoup plus de choses

of a specific incident or event. In fact, it is a huge responsibility. Canada plays a vital and important role, and indeed a shaping role, in the decisions that would lead up to any particular tactical act.

As an operation unfolds and any party is making decisions about how to arm and prepare their troops for battle, that is a national responsibility, as it would be for Canada. I find it difficult to imagine. Perhaps it takes what is being said here in the bill and puts it in a light that is probably not an accurate representation of how the flow of operations, information and orders would proceed at that level.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: Thank you very much, Madam Chair. First of all, welcome. I am going to ask you about transportation. Of course, I understand that transporting cluster munitions on Canadian soil is prohibited. But transport is permitted by a state that is not a party to the convention. With our nearest neighbour being the United States, I imagine that, when that section was put in, it was for the Americans.

If cluster munitions are to be transported on Canadian soil, is the non-state party required to warn the Canadian government that it will be entering our territory and transporting cluster munitions?

Maj.-Gen Vance: I will answer that in English because I would like to be absolutely clear.

[English]

I suspect that the judge advocate will also want to weigh in here.

If the U.S. military is going to transport hazardous cargo into Canada via our air space or sea space, it does indeed alert Canada that it has hazardous cargo on board, and we would know the nature of that cargo. I think that answers the specific aspect of your question of whether we would be advised.

Col. Gleeson: Essentially this bill in no way imposes an obligation, but it certainly does not change any of the obligations that currently exist. As General Vance said, under other mechanisms and processes notice would be given, but not pursuant to this piece of legislation.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: Could you also tell me whether, in the interest of Canadian defence, you accompany the transit, or does it just happen, without you being there?

que la mise au point d'armes de guerre pour un incident ou un événement précis. En fait, il s'agit d'une lourde responsabilité. Le Canada joue un rôle essentiel, important et sans aucun doute déterminant en ce qui a trait aux décisions qui pourraient mener à toute forme d'action tactique particulière.

Pendant le déroulement d'une opération, alors qu'une partie prend des décisions sur la façon d'armer et de préparer ses troupes au combat, il s'agit d'une responsabilité nationale, et il en serait ainsi pour le Canada. Je trouve cela difficile à imaginer. Il est possible que ce qui est indiqué dans le projet de loi soit examiné d'un point de vue qui ne correspond probablement pas à la façon dont le flux des opérations, l'information et des ordres se dérouleraient à ce niveau.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Merci beaucoup, madame la présidente. Tout d'abord, soyez les bienvenus. Je vais vous questionner sur le transport. C'est entendu que le transport des armes à sous-munitions sur le territoire canadien est interdit. Par contre, le transport est permis pour un État non partie à la convention. Étant donné que les États-Unis sont nos plus proches voisins, j'imagine que cet article a été inclus dans la loi pour les Américains.

S'il y a du transit d'armes à sous-munitions sur le territoire canadien, est-ce que l'État non partie est obligé d'avertir le gouvernement canadien qu'il va passer sur son territoire pour acheminer des armes à sous-munitions?

Mgén Vance : Je vais vous répondre en anglais parce que je veux être absolument clair.

[Traduction]

Je suppose que le juge-avocat voudra aussi donner son avis à ce sujet.

Si l'armée américaine veut transporter des matières dangereuses au Canada en passant par notre espace aérien ou notre espace maritime, elle doit en effet aviser le Canada qu'elle transporte des matières dangereuses et nous connaissons la nature de cette marchandise. Je pense que cela répond précisément à la question de savoir si nous serions informés.

Col Gleeson : Essentiellement, le projet de loi ne prévoit aucune obligation, mais il ne modifie certainement pas n'importe laquelle des obligations qui existent déjà. Comme le général Vance l'a indiqué, un avis serait donné en vertu d'autres mécanismes et processus, mais pas en vertu de cette mesure législative.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : J'aimerais également savoir si, de la part de la défense canadienne, vous accompagnez ce transfert ou, tout simplement, s'il s'effectue sans votre présence.

[English]

Maj.-Gen. Vance: It depends on the situation. Generally speaking with our allies, the Canadian air transport or sea transport procedures do not require them to be accompanied or escorted, if you will.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: No escort.

Maj.-Gen. Vance: No escort in Canadian air space.

[English]

I suspect that there would be times when you would see Canadians and their allies moving together on an exercise or on a deployment in Canada, but it is not for the purpose necessarily of monitoring. It would probably be for the purpose of the exercise itself.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: My next question is shorter. Which countries have used cluster munitions? Where and when?

[English]

Maj.-Gen. Vance: I do not know all of the nations that have ever used cluster munitions and when and where. We know of instances on NATO operations in the Balkans, on U.S. operations in Iraq and on coalition operations in Afghanistan where cluster munitions have been used.

At this point, I would like to inject a piece of information that I think is useful to reflect on. All nations, certainly in this last 10 years, where we have been in different conflicts, and certainly reflecting back on the Balkans, we pride ourselves as being learning institutions. We and our major allies try to learn from the results of tactical action as they reflect back upon the capacity to create winning conditions.

In the past, when cluster munitions have been used and have been determined after the fact to have been perhaps not helpful in the prosecution of an operation, that is a lesson learned. Therefore, just because a nation has used cluster munitions in a particular circumstance in the past is not necessarily an indication that it will do so without any learning occurring into the future, if that helps. They have been used and Canada has not used them. The Canadian Forces have not used them, but we have all been witness to the conflicts where they have been used, to both good and bad effect.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: Do you know whether countries continue to manufacture cluster munitions?

[Traduction]

Mgén Vance : Cela dépend de la situation. En général, avec nos alliés, les procédures canadiennes en matière de transport aérien ou de transport maritime ne prévoient pas qu'ils soient accompagnés ou escortés, si vous voulez

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Pas d'escorte.

Mgén Vance : Pas d'escorte dans l'espace aérien du Canada.

[Traduction]

Je suppose que dans certains cas, on pourrait voir des Canadiens et leurs alliés se déplacer ensemble pendant un exercice ou un déploiement au Canada, mais ce n'est pas nécessairement aux fins d'une surveillance. Ce serait probablement lié à l'exercice lui-même.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Ma prochaine question est plus brève. Quels sont les pays qui ont utilisé les armes à sous-munitions? Où et quand?

[Traduction]

Mgén Vance : Je ne sais pas quels pays ont déjà utilisé des armes à sous-munitions, à quel moment et à quel endroit. Nous savons que des armes à sous-munitions ont été utilisées dans le cadre de certaines opérations de l'OTAN dans les Balkans, lors d'opérations américaines en Irak et lors d'opérations de la coalition en Afghanistan.

À ce moment-ci, j'aimerais ajouter un renseignement qu'il conviendrait d'étudier avec soin, à mon avis. Tous les pays — surtout ces 10 dernières années, au cours desquelles nous avons participé à différents conflits, et particulièrement quand on repense aux Balkans — se targuent d'être des institutions en apprentissage. Avec nos alliés principaux, nous essayons de tirer des leçons des résultats des actions tactiques, car elles ont une incidence sur la capacité de créer les conditions gagnantes.

Dans le passé, lorsque les armes à sous-munitions ont été utilisées et qu'il a été établi après coup qu'elles n'avaient peut-être pas été utiles au déroulement d'une opération, c'est une leçon retenue. En conséquence, le simple fait qu'une nation a utilisé des armes à sous-munitions dans une situation précise par le passé n'est pas nécessairement une indication qu'elle fera de même à l'avenir sans en avoir tiré les leçons, si cela peut être utile. Elles ont été utilisées, mais pas par le Canada. Les forces canadiennes ne les ont pas utilisées, mais nous avons tous été témoins des conflits où elles l'ont été, avec des résultats à la fois bons et mauvais.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Est-ce que vous êtes au courant si des pays fabriquent encore des armes à sous-munitions?

[English]

Maj.-Gen. Vance: I am not aware of the manufacturer of them. We are aware of nations that are neither signatories nor parties to the convention. Lieutenant-Colonel Penny could run you through a short list. I do not know where or if production is truly under way.

Lieutenant-Colonel Chris Penny, Directorate of International and Operational Law, Office of the Judge Advocate General, National Defence: With respect to specific production in countries, I would recommend for detailed information the *Landmine & Cluster Munition Monitor*, which is a report put together by non-governmental organizations. It gives detailed overview of the states that have companies that produce these weapons. States that have them in their inventories would certainly include allies like the United States or South Korea, Israel, Turkey and a number of other states on that list as well.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: Russia too, I imagine?

[English]

Lt.-Col. Penny: Yes.

Senator Wallin: We have worked for the last 10 years with coalitions and partnerships in Afghanistan. At any point have any of our allies or partners who still condone the use of cluster munitions refused to do an operation with us or reprimanded us or chided us or given us any trouble because we refused to participate in operations where they might be used?

Maj.-Gen. Vance: No. That has never occurred.

Senator Wallin: We worked in Afghanistan alongside people that had huge caveats, like they could not fight, so I am assuming there is recognition that in some situations we play by different rules and there are no repercussions from that inside a coalition.

Maj.-Gen. Vance: In fact, that does point directly to the dynamics of coalition operations, which is germane to why the convention was written the way it was. Coalitions are, by their very nature, a compromise. A coalition is put together with a range from the weak and less willing through to those who are stronger and more willing. All nations that are party to a coalition want their forces to reflect their policies — that is why there are many nations with caveats the way they are — their values and, ultimately, to succeed in the security situation that is before them. Afghanistan is a case in point.

It is customary in coalition operations, and by their very nature alliance operations — NATO, of course, is exactly like this — that when the coalition that is put together is faced with the security

[Traduction]

Mgén Vance : Je ne sais pas qui les fabrique. Nous savons quel pays ne sont ni signataires, ni parties à la convention. Le lieutenant-colonel Penny pourrait vous en énumérer quelques-uns. Je ne sais pas à quel endroit on en produit, comme je ne sais pas si cela se fait vraiment actuellement.

Lieutenant-colonel Chris Penny, Direction du droit international et opérationnel, Cabinet du Juge-avocat général, Défense nationale : Pour obtenir des renseignements détaillés sur la production dans divers pays, je recommanderais de consulter le rapport intitulé *Landmine & Cluster Munition Monitor*, qui a été préparé par des organisations non gouvernementales. On y présente un aperçu détaillé des États où l'on trouve des entreprises qui fabriquent ces armes. Parmi les États qui en ont dans leurs inventaires, la liste comprend sans doute des alliés comme les États-Unis, la Corée du Sud, Israël, la Turquie et plusieurs autres.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : J'imagine que la Russie aussi?

[Traduction]

Lcol Penny : Oui.

Le sénateur Wallin : Au cours des 10 dernières années, nous avons participé à des coalitions et des partenariats en Afghanistan. À un moment ou l'autre, certains de nos alliés ou partenaires qui tolèrent toujours l'utilisation des armes à sous-munitions ont-ils refusé de participer à une opération avec nous, ont-ils formulé des critiques ou nous ont-ils donné du fil à retordre parce que nous avons refusé de participer à des opérations où ces armes pourraient être utilisées?

Mgén Vance : Non. Jamais.

Le sénateur Wallin : En Afghanistan, nous avons servi aux côtés de gens qui avaient de sévères restrictions; ils ne pouvaient pas combattre, par exemple. Je présume donc que c'est reconnu que nous suivons parfois nos propres règles, mais cela n'a aucune répercussion au sein de la coalition.

Mgén Vance : C'est en fait un clin d'œil à la nature même des opérations de la coalition, et c'est ce qui explique pourquoi la convention a ainsi été rédigée. Les coalitions en elles-mêmes sont des compromis. Une coalition regroupe des gens de divers degrés de motivation : il y a des membres plus faibles et moins motivés et des membres plus puissants et plus motivés. Tous les États parties d'une coalition veulent que leurs forces soient le reflet de leurs politiques et de leurs valeurs; voilà pourquoi tant de nations imposent des restrictions, mais en fin de compte, les États souhaitent le succès de leurs troupes qui abordent le problème de sécurité sur le terrain. La situation en Afghanistan en est un bon exemple.

Lorsque la coalition formée pour s'occuper d'un problème de sécurité doit intervenir, la pratique courante dans les opérations de la coalition, ainsi que les opérations de l'alliance — c'est

problem that they are dealing with, they compromise and get over those compromises or get through them by issuing the appropriate orders and directions that account for the caveats.

In a case where a nation would not use a particular weapon, you would not eliminate them from the coalition. You would simply employ them in the coalition in such a way as to not cause them to violate a principle or a domestic law.

Senator Wallin: On the munition itself, it has been around for a while. Are there other pieces of ordnance that actually are as effective or do things in a different way?

You talked, General Vance, about lessons learned and that in some situations you might employ the use of this — not Canada but some ally might. You seem to be suggesting that somehow there are other ways and, in many circumstances, better things to do or more effective things. What is your thinking about that? What is the current thinking in Canada — and it may be even larger — about the usefulness of this weapon and whether there are other things that we can use that are more effective?

Maj.-Gen. Vance: You are right; we have learned and there are circumstances where you can use different means to achieve an end. The old saying “there is more than one way to skin a cat” comes to mind — my apologies to cat lovers.

We have learned in the past, in operations that are population centric — where the ultimate objective seeks to achieve an improved status in a country and where you are operating in close proximity to populations that are not party to the conflict but, perhaps, a hostage to the conflict — that you are faced with choices as to what you do to prevent the hostile actions of the enemy or the party to the conflict. For example, to try to prevent movement, you may use something like mines or this kind of ordnance; or you could deploy there and stop movement; or you could put up ISR and detect, or any combination thereof. We have learned that where there is a potential for harm to come to a population that could be moving in and around the remains of ordnance, and that would in and of itself harm the strategic objectives that you are there to achieve, then the learning kicks in and we say that there may be a better way to do this.

You would have seen, in the early days of Afghanistan, where there was a protracted fight against the movement of Taliban and al Qaeda through specific laneways and movement corridors in Afghanistan, a variety of weapons brought to bear to try to prevent that or to try to deal with that. There were a small number of forces on the ground at that time in Afghanistan, in the immediate aftermath of 9/11, trying to deal with what was essentially a terrorist threat.

As the operation progressed and as we started to do a more population-centric approach, I dare say you saw no cases of the use of cluster munitions to try to deal with what had become a counterinsurgency that needed different tools and techniques. That does not mean to say that there are no tactical circumstances ever where cluster munitions and the various types of them may be the preferred weapon of choice. I would think of large

exactement le cas de l’OTAN — est que les États parties doivent arriver à des compromis et les surmonter ou les respecter en donnant des instructions et des ordres appropriés qui tiennent compte des restrictions.

Si un État n’utilise pas une certaine arme, elle demeure au sein de la coalition. Ses troupes sont tout simplement utilisées de manière à s’assurer qu’elles ne violent pas un principe ou une loi de leur pays.

Le sénateur Wallin : En ce qui a trait aux munitions mêmes, elles existent depuis un certain temps. Existe-t-il d’autres pièces d’artillerie qui sont aussi efficaces ou qui fonctionnent différemment?

Vous avez parlé, général Vance, des leçons apprises, et vous avez dit que dans certaines situations on pourrait s’en servir; ce ne sera pas le Canada, mais peut-être un allié. Vous semblez sous-entendre qu’il y a peut-être d’autres options et qu’il y a, bien souvent, de meilleures solutions ou des moyens plus efficaces. Qu’en pensez-vous? Quelle est l’opinion du Canada — et vous pouvez aller plus loin — au sujet de l’utilité de l’arme? Pensons-nous qu’il existe des moyens plus efficaces?

Mgén Vance : Vous avez raison. Nous avons appris, et nous pouvons parfois prendre d’autres moyens pour atteindre notre but. Comme on dit, il y a plus d’une façon de plumer un oiseau, et je m’excuse auprès de ceux qui aiment les oiseaux.

Dans le cadre d’opérations axées sur les gens et dont l’objectif ultime est d’améliorer la situation d’un pays, les troupes sont en contact direct avec des gens qui ne participent pas au conflit et qui en sont peut-être même des otages. Nous avons appris que des choix s’offrent à nous lorsqu’il faut empêcher les actions hostiles de l’ennemi ou de ceux qui participent au conflit. Par exemple, pour empêcher les déplacements, vous pouvez utiliser des mines ou des armes semblables, ou vous pouvez déployer des troupes sur le terrain, ou vous pouvez avoir recours au renseignement, à la surveillance, à la reconnaissance et à la détection, ou à une combinaison de ces méthodes. Nous avons appris qu’il y a des risques de blesser la population qui circulera à l’endroit où se trouvent les armes, et cela vient en soi nuire à nos objectifs stratégiques. Notre expérience nous apprend qu’il y a peut-être une meilleure manière d’agir.

Dans les premiers temps des opérations en sol afghan, il y avait un conflit qui s’étirait contre le mouvement taliban et Al-Qaïda dans certains passages et certains corridors de déplacements en Afghanistan. Diverses armes ont été utilisées pour essayer de l’empêcher ou de l’aborder. Au lendemain des attentats du 11 septembre, un petit nombre de troupes se trouvaient sur le terrain en Afghanistan et essayaient de composer avec la menace terroriste.

À mesure que les opérations progressaient et que nous adoptions une approche un peu plus axée sur la population, je serais prêt à affirmer qu’aucune arme à sous-munitions n’a été utilisée en vue d’essayer de contenir la contre-insurrection qui exigeait des techniques et des outils différents. Cela ne veut pas pour autant dire qu’il n’existe pas de circonstances tactiques où les diverses armes à sous-munitions seront peut-être l’arme de

movements of tanks or vehicles attacking you, but it does not mean it is the only option. Canada has within its arsenal the ability to deal with that threat in other ways without using cluster munitions.

Senator Wallin: We have not put our men and women in harm's way by removing this option from our arsenal, if you will.

Maj.-Gen. Vance: No. They are in harm's way anyway, and we have ways to train and deal with the weapons and munitions that we have effectively.

Lt.-Col. Penny: To add briefly to those comments, the Canadian Forces has made commitments not to use these weapons and will, of necessity, find alternatives to deal with those situations. The challenge we are faced with is that other states that we work with, within their sovereign right, have made the decision that they will not necessarily use those alternatives. The issue is not obviously that we will use them, but that we still need to work with those states that have not made the same decisions that we have made.

Senator Wallin: That goes back to the point of compromise in coalitions and working alongside allies. As long as we are not asked to do it and as long as they do not reject us from the coalition for our points of view and our value systems, we will, in turn, not reject theirs, just not participate.

Lt.-Col. Penny: Yes.

Maj.-Gen. Vance: Finally, by being in the coalition, particularly in senior command positions, one can influence. Again, we do not necessarily talk about the specific "weaponeering" of a given act, to reference your last question, but you can influence how you see the situation broadly from senior command levels and give the appropriate planning guidance as to how one would deal with things. In terms of the coalition structure, there is an advantage to being in a position of influence. We do not use that inappropriately, but Canadian values and the approach we take in conflict come through. That is why we are a valued member.

The Chair: Before turning to Senator Dallaire, I have a supplementary to this point.

The act is structured to indicate that we want to be in full compliance with the convention. That is its intent as I understand from the material and the witnesses so far. However, there is an exception not to criminalize our forces when they are in a joint operation of some sort.

Our personnel are subject to scrutiny, however, through the forces, from your professional mechanisms to your own judicial processes — your own military courts and assessments. Does that all stay in place irrespective of the fact that we are in a joint operation? Is there some reassurance to the general public in Canada that your eye is still on Canadians to ensure that they are

choix. Je pense entre autres à des déplacements massifs de chars d'assaut ou de véhicules qui vous attaquent, mais cela ne veut pas dire que c'est la seule solution. Le Canada dispose d'un arsenal qui lui permet de répondre à une telle menace sans avoir recours à des armes à sous-munitions.

Le sénateur Wallin : On pourrait dire que nous n'avons pas mis la vie de nos hommes et de nos femmes en danger en retirant ces armes de notre arsenal.

Mgén Vance : Non. Ils courent un risque de toute façon, et nous avons des manières de nous entraîner et d'utiliser efficacement les armes et les munitions mises à notre disposition.

Lcol Penny : J'aimerais compléter brièvement ces commentaires. Les Forces canadiennes se sont engagées à ne pas avoir recours à ces armes et à trouver d'autres solutions pour aborder les situations qui l'exigent. Voici le problème avec lequel nous sommes aux prises. Des États avec lesquels nous collaborons ont pris la décision, de leur plein droit, de ne pas nécessairement utiliser ces autres solutions. Nous ne les utiliserons évidemment pas, mais le problème est que nous devons tout de même collaborer avec ces autres États qui n'ont pas pris les mêmes décisions que nous.

Le sénateur Wallin : Cela revient à l'idée des compromis dans les coalitions et de la collaboration avec nos alliés. Si nos alliés ne nous demandent pas de le faire et qu'ils ne nous excluent pas de la coalition en raison de nos opinions et de notre système de valeurs, nous ne rejeterons pas les leurs; nous n'y participerons tout simplement pas.

Lcol Penny : Oui.

Mgén Vance : Enfin, on peut avoir une certaine influence si on fait partie de la coalition, particulièrement si on occupe des postes de commandement supérieurs. Encore une fois, nous ne parlons pas nécessairement de déterminer l'arme nécessaire en fonction de l'objectif et de l'effet souhaité, pour reprendre votre dernière question, mais nous pouvons influencer sur la manière dont le commandement supérieur analyse globalement la situation et planifie adéquatement les interventions. En ce qui a trait à la structure de la coalition, c'est avantageux d'avoir un poste d'influence. Nous n'en faisons pas un mauvais usage, mais les valeurs canadiennes et notre approche concernant les conflits sont entendues. Voilà pourquoi le Canada est un membre estimé.

La présidente : Avant de céder la parole au sénateur Dallaire, j'ai une question complémentaire à cet égard.

Le libellé du projet de loi indique que nous voulons nous conformer entièrement à la convention. Selon ce que j'ai compris des documents et des témoins jusqu'à présent, c'est l'objectif. Par contre, il y a une exception qui vise à ne pas incriminer nos forces lorsqu'elles participent à des opérations conjointes.

Les membres sont sujets à un examen minutieux au sein des Forces canadiennes. Vous avez vos mécanismes, vos propres processus judiciaires, et vos propres tribunaux et évaluations militaires. Tous ces éléments sont-ils maintenus, même si nous participons à une opération interarmées? Dans le but de rassurer la population en général, surveillez-vous quand même les

not using cluster munitions or being subject to any decisions and that the line is drawn such that they are there in theatre only when they have to be and there is no positive reinforcement of cluster munitions in any way? In other words, is our policy being furthered through them, and you are scrutinizing it and have mechanisms within your military tribunals to address any wrongdoing?

Maj.-Gen. Vance: Both the JAG and I can answer this from the perspective of how we maintain control over forces that are not acting directly under Canadian Forces control. We have absolute authority over them. The Chief of the Defence Staff never relinquishes full command of his forces, no matter the circumstances. They are obliged to follow the laws, the rules and the regulations. One reason this act is so specific is that it does make it clear so that there is no chance of stepping across the line. Then, the CDS supplements that with directives, orders and theatre orders to people who are away in these sorts of positions.

The answer is yes. They are beholden to Canadian law throughout. The CDS will prohibit the use of cluster munitions. In other words, we cannot use cluster munitions even if we are on exchange. We might be a part of the headquarters that is planning an operation within which a state or non-state party would use them. We might be in the chain of logistics that eventually resulted in an operation where they might be used, but we will not use them ourselves.

Should anyone contravene a CDS order, which is, in its own right, a legal right to issue orders that they are legally beholden to follow, they are subject to the Code of Service Discipline and, in this case, to the laws of this act. I think the JAG can further explain that part.

Col. Gleeson: I will simply reinforce the notion that Canadian Forces members deployed anywhere in the world are subject to the Code of Service Discipline and Canadian laws and values through that code, regardless of who their operating with, in what part of the world. When you look at this legislation, clause 6 is actually a criminal prohibition piece of legislation criminalizing activity. It sets out activities that are subject to penal consequences within the Canadian judicial structure and Canadian society. Clause 11 provides exceptions to that to recognize the fact that Canadian Forces members may find themselves in situations, as they deploy around the world, where they would otherwise be subject to these criminal sanctions. It is to ensure that they are not inadvertently subject to that situation as they work with allied parties that have not made the same policy and executive choices that we have made with respect to the use of this particular weapon.

agissements des Canadiens pour vous assurer qu'ils n'utilisent pas d'armes à sous-munitions, qu'ils ne font pas l'objet de décisions, et qu'une limite est fixée, à savoir qu'ils se trouvent dans le théâtre des opérations seulement lorsque c'est nécessaire et qu'il n'y a aucun renforcement positif à l'égard de l'utilisation d'armes à sous-munitions? Autrement dit, notre politique est-elle renforcée par leurs agissements, et vous assurez-vous à l'aide des mécanismes des tribunaux militaires de prendre des mesures au sujet des écarts de conduite?

Mgén Vance : Moi-même et le juge-avocat général pouvons vous expliquer comment nous maintenons le contrôle sur des forces qui n'agissent pas directement sous le commandement des Forces canadiennes. Nous avons le pouvoir absolu au sujet de nos troupes. Le Chef d'état-major de la Défense ne cède jamais complètement le commandement de ses forces indépendamment des circonstances. Nos forces sont obligées de suivre les lois, les règles et les règlements. Le présent projet de loi est aussi clair, parce qu'il s'assure notamment de ne laisser aucun risque de faux pas. Ensuite, le CEMD le renforce en émettant des instructions, des ordres et des ordres concernant le théâtre des opérations pour les gens qui se trouvent dans de telles situations.

La réponse est oui. Nos forces sont assujetties en tout temps au droit canadien. Le CEMD interdira l'utilisation d'armes à sous-munitions. Autrement dit, nous ne pouvons pas nous servir d'armes à sous-munitions, et ce, même si nous sommes prêts. Nous ferons peut-être partie du quartier général qui planifiera une opération au cours de laquelle un État partie ou un État non partie utilisera de telles armes. Nous ferons peut-être partie de la chaîne logistique qui mènera à une opération au cours de laquelle de telles armes seront peut-être utilisées, mais nous n'en ferons pas usage.

Si une personne va à l'encontre d'un ordre du CEMD, qui a le droit de donner des ordres que nous sommes légalement tenus de respecter, elle devra répondre de ses actes en vertu du Code de discipline militaire et des dispositions du présent projet de loi. Je crois que le juge-avocat général pourra vous dire plus long à cet égard.

Col Gleeson : Je veux simplement rappeler que les membres des Forces canadiennes déployés partout dans le monde sont assujettis au Code de discipline militaire et aux lois et aux valeurs canadiennes par l'entremise de ce code, peu importe l'État avec lequel ils collaborent. Dans le projet de loi, l'article 6 est en fait la disposition qui criminalise l'acte. On y énumère les activités qui sont passibles de conséquences pénales devant les tribunaux canadiens et au sein de la société canadienne. L'article 11 énumère les exceptions à cet égard et reconnaît que les membres des Forces canadiennes déployés dans le monde peuvent se trouver dans des situations où ils seraient autrement sujets à des sanctions criminelles. Bref, l'objectif est que cela ne s'applique pas, lorsque nos troupes collaborent avec des alliés qui n'ont pas adopté la même politique et n'ont pas fait les mêmes choix que nous en ce qui a trait à l'utilisation de telles armes.

Maj.-Gen. Vance: To drive the point home, I reflect on Minister Baird's testimony yesterday. It is an imperfect world. If all of our coalition and allied partners were signatories and states parties, this would not be an issue, but that is not the case. To be able to operate to pursue Canadian national interests in a coalition where there may be non-state parties at play, we want to ensure that even though we would rather not have our people in this situation, if they find themselves in that situation, they will not be held criminally liable for something beyond their control.

Senator Dallaire: Assume you have a company that is under attack, and it is calling for fire. Fire is either coming from artillery or air, and the fire control centre issues the target to an American aircraft or an American artillery unit. It is the fire control centre that decides what type of munition is used. Although our system is different, it is the fire control centre that decides if it is HE, white phosphorous or cluster munitions. They decide to fire cluster munitions in front of our position to protect us. Will the commander on the ground be held accountable for the fact that his forces were protected or in operations where cluster munitions were used to achieve his mission?

Maj.-Gen. Vance: This bill and the provisions that we have amplified by the CDS directives seek to prevent a situation beyond our exclusive control. If we have a choice on the ground, we will not direct the use of weapons.

Senator Dallaire: I have got all that.

Maj.-Gen. Vance: If we do not have a choice and we call for fire, the system has changed. The fire control centre does not have control. The forward air controller has the control. The JTAC has control of the ordnance that is dropped.

The situation that you have described is a rapidly evolving situation, not a planned target. No "weaponizing" has occurred; it is now an urgent call for fire. In that urgent call for fire, it is the forward air controller or the JTAC on the ground. The young master bombardier is the one who describes the target effect to be achieved and the preferred ordnance. No Canadian would ask for a cluster munition.

If the airplane is the only one in the sky and it reports in and says to the master bombardier on the ground, "The only thing I have on board is this," and the master bombardier still needs that fire for a lifesaving act to achieve his mission, then he would not be held liable or criminally responsible under the law for that act because it is beyond his control. He does not have exclusive control of the ordnance, yet he still must achieve it.

Mgén Vance : Pour conclure, j'aimerais revenir sur le témoignage d'hier du ministre Baird. Le monde est imparfait. Si tous nos partenaires de la coalition et nos alliés avaient adhéré et étaient des États parties à la convention, nous n'aurions pas cette discussion, mais la réalité est tout autre. En vue d'être en mesure de défendre nos intérêts nationaux au sein d'une coalition dont certains membres sont peut-être des États non parties, nous devons nous assurer que si nos troupes se trouvent dans une telle situation, même si nous préférons que ce ne soit pas le cas, elles ne sont pas passibles de poursuite au criminel pour quelque chose qui est indépendant de leur volonté.

Le sénateur Dallaire : Imaginez qu'une compagnie se fait attaquer et qu'elle fait une demande de tir. Le tir viendra de l'artillerie ou des airs, et le centre de conduite de tir donne les coordonnées de la cible à un appareil américain ou une formation d'artillerie américaine. C'est le centre de conduite de tir qui décide des munitions qui seront utilisées. Même si notre système est différent, c'est le centre de conduite de tir qui décide si les troupes utiliseront des munitions au phosphore blanc, des explosifs détonants ou des armes à sous-munitions. Le centre de conduite de tir choisit de tirer des armes à sous-munitions au-devant de notre position pour nous protéger. Étant donné que des armes à sous-munitions ont servi à protéger nos troupes ou que de telles armes ont été utilisées au cours de l'opération, le commandant sur le terrain pourrait-il en être tenu responsable?

Mgén Vance : Le projet de loi et les dispositions que nous avons renforcées par des directives du CEMD servent à empêcher une situation qui ne relève pas exclusivement de notre volonté. Si nous avons le choix sur le terrain, nous n'ordonnerons pas l'utilisation de telles armes.

Le sénateur Dallaire : Je sais tout ça.

Mgén Vance : Si nous n'avons pas le choix et que nous demandons un tir, le système a changé. Ce n'est pas le centre de conduite de tir qui a le contrôle, mais plutôt le contrôleur aérien avancé. Le contrôleur aérien tactique interarmées décide des munitions utilisées.

Votre exemple est une situation qui évolue rapidement; ce n'est pas une cible planifiée. On n'a pas déterminé l'arme nécessaire en fonction de l'objectif et de l'effet souhaité. Il s'agit d'une demande de tir d'urgence. Dans un tel cas, c'est le contrôleur aérien avancé ou le contrôleur aérien tactique interarmées sur le terrain. C'est la responsabilité du bombardier-chef de décrire l'effet visé et les munitions requises. Aucun Canadien ne demanderait d'utiliser des armes à sous-munitions.

Si le seul avion en vol n'est équipé que d'armes à sous-munitions et que le bombardier-chef a vraiment besoin du tir pour sauver des vies et remplir sa mission, il ne sera pas tenu responsable ou reconnu criminellement responsable de son geste en vertu de la loi, parce que c'est indépendant de sa volonté. Le choix des munitions ne relève pas exclusivement de sa volonté, mais il doit tout de même remplir sa mission.

The stark reality for him will be to call for fire and get the effects needed or to risk his life and the lives of the soldiers that he is calling the fire in to protect.

Senator Dallaire: The question is *in extremis*, and that is what I was looking for.

Col. Gleeson: Without clause 11 of this bill, there is a distinct probability that he would be held criminally accountable under clause 6 of the legislation.

Senator Dallaire: Correct. We still have countries that are using them and have significant inventories of them, which is certainly a factor in their decisions.

Mr. Green, the argument that you presented this morning was very much based on the fact that we have not only worked in coalitions and as allies but also are particularly engaged in bilateral defence arrangements with our U.S. partners. Is that not correct? We know that the Americans are using cluster munitions and have significant inventories. You argued that in order to permit full interoperability with the Americans, we must continue to strengthen our bilateral defence arrangements and not put any other element of our bilateral arrangements at risk. You argued that it is advisable that we bring forward these amendments so that the Americans, in particular, will not raise concerns that their Canadian allies will not play with them or will not be able to function with them because they are using cluster munitions. Is that correct?

Mr. Green: I think so, if I am following you.

Senator Dallaire: That is the essence of why this whole amendment is there. It is our ability to have American forces under command, and we do not use cluster munitions but they do. They want that exception to be potentially used by mostly their forces using cluster munitions to protect their own forces, so that could be a factor in them putting their forces under our command, as has happened in Afghanistan.

It is the same thing as us having command of a coalition but we absolutely refuse to see those munitions in an inventory. That might influence the decision of whether we get command of a coalition force, because we are not playing with a full deck of cards. We have put that restriction on cluster munitions. Is that not correct?

Maj.-Gen. Vance: We are not the only signatory to this. There are 111. It has been recognized in the process of developing the convention that it is not simply a matter of the Canada-U.S. relationship that this convention was designed the way it was. It is to take into account that coalitions of the willing extend beyond the Canada-U.S. bilateral arrangement, although that is one important factor for us, but it means nothing to the other 110 signatories to this convention. The fact is the convention was written that way and therefore all of the nations that are going from signatory to state party status are doing the same work we

Il a le choix de demander le tir et d'obtenir l'effet nécessaire ou de risquer sa vie et celle des autres soldats qu'ils souhaitent ainsi protéger.

Le sénateur Dallaire : C'est en dernier recours, et c'est ce que je voulais savoir.

Col Gleeson : Sans l'article 11 du projet de loi, il serait probablement tenu criminellement responsable de son geste en vertu de l'article 6 du projet de loi.

Le sénateur Dallaire : Exact. Des pays les utilisent toujours et en ont encore beaucoup en stock, et c'est certainement quelque chose qui motive leurs décisions.

Monsieur Green, vous fondiez beaucoup votre argument de ce matin non seulement sur le fait que nous avons participé à des coalitions et collaboré avec les États-Unis en tant qu'alliés, mais aussi que nous avons signé des accords de défense bilatéraux avec nos partenaires américains. Est-ce exact? Nous savons que les Américains utilisent des armes à sous-munitions et qu'ils en ont beaucoup en stock. Vous avez avancé qu'en vue de permettre une pleine interopérabilité avec les Américains, nous devons continuer de renforcer nos accords de défense bilatéraux et éviter de mettre en péril tout autre élément de ces accords. Vous avez dit qu'il serait judicieux d'adopter certains amendements pour éviter que les Américains, en particulier, se demandent si leurs alliés canadiens continueront de collaborer avec eux ou s'ils pourront continuer de le faire, étant donné qu'ils utilisent des armes à sous-munitions. Est-ce exact?

M. Green : Oui, si je vous comprends bien.

Le sénateur Dallaire : Voilà en gros ce qui explique cet amendement. Il s'agit de notre capacité d'avoir des forces américaines sous notre commandement, même si nous n'utilisons pas d'armes à sous-munitions, contrairement aux Américains. Ils veulent se servir de cette exception principalement dans le cas où leurs forces utiliseraient des armes à sous-munitions en vue de protéger leurs propres troupes. Ce serait peut-être un facteur qui les pousserait à placer leurs troupes sous notre commandement, comme c'était le cas en Afghanistan.

C'est comme si nous avions le commandement d'une coalition, mais que nous refusions catégoriquement d'avoir de telles munitions dans nos stocks. Cela risque peut-être d'influer sur la décision de nous accorder le commandement d'une force de coalition, parce qu'il nous manque certains atouts. Nous avons une telle restriction concernant les armes à sous-munitions, n'est-ce pas?

Mgén Vance : Nous ne sommes pas le seul pays signataire de cette convention. Il y en a 111 en tout. Durant le processus d'élaboration de la convention, on a reconnu qu'elle n'était pas conçue ainsi seulement en raison de la relation entre le Canada et les États-Unis. C'est aussi pour tenir compte du fait que les coalitions de partenaires pour une même cause ne se limitent pas à l'accord bilatéral Canada—États-Unis; même s'il s'agit d'un facteur important pour nous, cela ne signifie rien pour les 110 autres pays signataires de cette convention. Il se trouve que la convention a été rédigée ainsi et, par conséquent, tous les pays qui

are for the various reasons that affect them. In this case, the Canada-U.S. relationship is one to identify but it is not the only one. There will be many other potential coalition nations in the future of Canadian security in the decades to come that may very well need us to be able to operate multilaterally.

Senator Dallaire: General, I am well aware of that fact. However, the argument was presented here particularly with the bilateral arrangement and interoperability with our closest ally. I am responding to that fact.

I am also pushing it to the point that we have established that bomblets, mines and cluster munitions are not essential weapon systems within our inventory. We have decided that; we have signed it and we have agreed with it. However, I find it difficult to comprehend why we would then accept that for any other operation in which we are involved with allies who feel it is essential, we should be putting amendments to our position where we consider these things nonessential. We are adding amendments to allow us to work with them so they can use them. It would be possibly much more logical, if the weapon system is not essential, to be arguing with them that the weapon system should not be essential. If we are talking interoperability with our colleagues, we should be trying to influence them and others to get rid of that weapon system.

Why argue so strongly to put these exceptions here when we really do not want to play with those weapon systems? We do not think of them as essential. Why do we want to even engage in scenarios where those weapons are creating collateral damage of an extensive nature on the battlefield?

Mr. Green: I do not think the argument is that clear-cut. We were talking about a balance and we do see as a priority and as a kind of bottom line requirement that we are interoperable with our U.S. allies. They are certainly the key ally. By virtue of this exception, I do not think we actually increase the possibility of the use of cluster munitions. I think probably, although it would be hard to prove, we would go some way to making sure that there was a more considered approach to their use by our allies. There is no question that there is a balance. Is the suggestion, by virtue of the fact that we do not use them, that we should not be interoperable with the U.S.?

Senator Dallaire: Interoperability covers much more than cluster munitions. We are not interoperable with every element of our operations; we are not necessarily totally interoperable with our doctrine in tactics. In fact, we are not plagiarizing what they are doing. We hope that we are building our own concepts of operations, our own philosophy of war and our own doctrinal base that we hope is interoperable, but not plagiarized with them. There are other elements within our forces that are not necessarily

passent de signataires à États parties font le même travail que nous pour les diverses raisons qui leur sont propres. Dans ce cas-ci, la relation entre le Canada et les États-Unis doit être reconnue, mais ce n'est pas la seule. Il y aura bien d'autres pays de la coalition, dans l'avenir de la sécurité canadienne, dans les prochaines décennies, qui pourraient très bien avoir besoin que nous soyons en mesure d'agir sur le plan multilatéral.

Le sénateur Dallaire : Général, je le sais très bien. Toutefois, l'argument a été présenté ici, particulièrement en ce qui concerne l'accord bilatéral et l'interopérabilité avec notre plus proche allié. Je réponds à ce fait.

Je tiens aussi à signaler que nous avons établi que les petites bombes, les mines et les armes à sous-munitions ne constituent pas des systèmes d'armes essentiels dans notre inventaire. C'est ce que nous avons décidé; nous avons signé et approuvé cela. Or, j'ai du mal à comprendre pourquoi, alors, il faudrait que nous acceptions cela pour toute autre opération à laquelle nous participons avec des alliés qui estiment que c'est essentiel; pourquoi nous devrions modifier notre position, si nous considérons que ces choses ne sont pas essentielles. Nous ajoutons des amendements pour pouvoir travailler avec eux et qu'ils puissent utiliser ces armes. Ce serait beaucoup plus logique, si le système d'armes n'est pas essentiel, de faire valoir auprès d'eux que le système d'armes ne devrait pas être essentiel. Si nous parlons d'interopérabilité avec nos collègues, nous devrions essayer de les persuader de se débarrasser de ce système d'armement.

Pourquoi argumenter si vigoureusement pour inclure ces exceptions, alors que nous ne voulons pas de ces systèmes d'armes? Nous ne les considérons pas comme essentiels. Pourquoi voudrions-nous seulement nous trouver dans des situations où ces armes entraîneraient des dommages collatéraux importants sur le terrain?

M. Green : Je ne pense pas que ce soit aussi clair que cela. Nous parlions d'un équilibre et nous considérons notre capacité d'interopérabilité avec nos alliés américains comme une priorité et un peu comme une exigence élémentaire. Ce sont assurément nos plus grands alliés. En vertu de cette exception, je ne crois pas que nous augmentions les risques de recours aux armes à sous-munitions. Je pense que dans une certaine mesure, même si c'était difficile à prouver, nous contribuerions à ce que nos alliés adoptent une approche plus raisonnée quant à leur utilisation. Il ne fait aucun doute qu'il y a un équilibre. Veut-on laisser entendre, puisque nous ne les utilisons pas, que nous ne devrions pas privilégier l'interopérabilité avec les États-Unis?

Le sénateur Dallaire : L'interopérabilité englobe beaucoup plus que les armes à sous-munitions. Tous les éléments de nos opérations ne sont pas compatibles; notre doctrine et notre tactique ne sont pas nécessairement complètement compatibles. En fait, nous ne plagions pas ce qu'ils font. Nous espérons élaborer nos propres concepts d'opérations, notre propre philosophie de guerre et notre propre base doctrinale que nous voulons compatible, mais qui n'a pas été plagiée. Il y a d'autres

interoperable. Incidentally, with NATO, we never achieved full interoperability either, but that did not prevent us from being functional and operational.

I am arguing that if we have a capability that we consider to be nonessential to achieving our mission, and to the extent where we actually destroyed the weapon — because the projectile is the weapon, not the delivery system — and then we put in here the need to keep the door open for interoperability with someone who has not made that decision yet, I cannot see how that will make them think twice. On the contrary, that will just make them use up their inventory and potentially use it in front of us and possibly create a scenario that we do not want. Why not have this exception and force them and encourage them to be more interoperable with the 110 other countries and get rid of that munition?

Maj.-Gen. Vance: You stated an opinion. We have explained —

Senator Dallaire: I am asking you why we have not gone that route instead of the route that you have established.

The Chair: Senator Dallaire, he started to answer. I would like to hear the full answer.

Senator Dallaire: No, but he asked me a question.

The Chair: He had not finished.

Maj.-Gen. Vance: I made a statement. I said, “You stated an opinion.” That is not a question.

Our job here is to explain what this means to DND and the Canadian Forces. I think we have done that.

I remind you that this is more than just Canada-U.S.; it is a multinational, 111-nation effort through the Oslo process, where the convention resulted in the recognized need by those nations who are signatory to it to have these exceptions to allow internationalism to foster. Even though we abhor their use and would prefer they were not used, and indeed we hope that we could influence against their use where it makes sense to do so, we would retain a good alliance partner and coalition partner status.

Sir, to bring it down to just the Canada-U.S. dynamic is unfair to the wider efforts. I do not think the choices are as stark as you would suggest. I think the desire to maintain an international interoperable posture, which does not just mean tactical interoperability but the ability to even be in the same theatre of operations.

Senator Dallaire: Exactly.

Maj.-Gen. Vance: We see here that we can be in the same theatre of operations and operate with multiple allies, some of whom may or may not be parties to it. The specifics are to allow that to happen without compromising our forces who are in place

éléments au sein de nos forces qui ne sont pas nécessairement compatibles. Incidemment, avec l’OTAN, nous n’avons jamais atteint non plus une interopérabilité totale, mais cela ne nous a pas empêchés d’agir de façon fonctionnelle et opérationnelle.

Je soutiens que si nous avons une capacité que nous considérons comme non essentielle pour accomplir notre mission, et dans la mesure où nous avons détruit l’arme — parce que l’arme, c’est le projectile, et non le système de lancement — et que nous incluons ici la nécessité de laisser la porte ouverte à l’interopérabilité avec un partenaire qui n’a pas encore pris cette décision, je ne vois pas comment cela les portera à y réfléchir à deux fois. Au contraire, cela leur permettra seulement d’utiliser ce qu’ils ont en main, peut-être même devant nous, et de créer une situation dont nous ne voulons pas. Pourquoi ne pas inclure cette exception afin de les forcer, de les encourager à privilégier davantage l’interopérabilité avec les 110 autres pays et à se débarrasser de ces armes?

Mgén Vance : Vous avez émis une opinion. Nous avons expliqué...

Le sénateur Dallaire : Je vous demande pourquoi nous n’avons pas adopté cette approche au lieu de la vôtre.

La présidente : Sénateur Dallaire, il a commencé à répondre. J’aimerais entendre la réponse complète.

Le sénateur Dallaire : Non, mais il m’a posé une question.

La présidente : Il n’avait pas terminé.

Mgén Vance : J’ai fait une affirmation. J’ai dit : « Vous avez émis une opinion. » Ce n’est pas une question.

Notre tâche ici est d’expliquer ce que cela signifie pour le MDN et les Forces canadiennes. Je pense que nous l’avons fait.

Je vous rappelle que nous ne parlons pas seulement du Canada et des États-Unis; il s’agit d’un effort multinational auquel participent 111 États dans le cadre du processus d’Oslo, où la convention a permis de reconnaître la nécessité de ces exceptions pour les pays signataires afin de favoriser l’internationalisme. Malgré le fait que nous abhorrons l’utilisation de ces armes et que nous préférierions qu’elles ne soient pas utilisées, et nous espérons en fait pouvoir décourager leur utilisation lorsqu’il sera judicieux de le faire, nous conserverions un bon statut de partenaire de l’alliance et de partenaire de la coalition.

Il est injuste de ramener la question uniquement à la dynamique entre le Canada et les États-Unis, compte tenu des efforts de tous les pays. Je doute que les choix soient aussi difficiles que vous le laissez entendre. Je pense qu’il y a une volonté de maintenir une position d’interopérabilité sur le plan international, et pas seulement une interopérabilité tactique, mais aussi la capacité de partager le même théâtre des opérations.

Le sénateur Dallaire : Exactement.

Mgén Vance : Nous voyons ici que nous pouvons être sur le même théâtre des opérations et collaborer avec de multiples alliés, dont des États parties ou non. L’important, c’est de permettre que cela se produise sans nuire à nos forces en place ni les mettre dans

and putting them in jeopardy of breaking Canadian law, or for the other nations that have signed up to break their own national laws, and we are able to continue.

The very purpose of this is to do exactly what is intended, which is providing some international leadership and bringing pressure to bear through the process to try and encourage the elimination of this weapon. In the process of doing so, we must still be able to achieve the objectives that Canada may set for us internationally with the partners that come. Therefore, I would ask that we look at the wider issue and not simply the Canada-U.S. bilateral piece.

Col. Gleeson: The convention itself appears to recognize that the stark contrast is not quite as stark as suggested. Article 2 does talk about this obligation to promote the purposes of the convention, but it also recognizes that on a very practical level states that are party to this may not be successful in convincing their allies not to use these weapons or promote the aims of the convention. Therefore, it provides a mechanism to ensure that interoperability can continue in a manner that ensures those forces can operate. From the perspective of our legislation, you see that reflected in the exemption to the penalty clauses there.

There are choices here. There are definitely competing objections and aims, and the convention seems to recognize that in and of itself.

Senator Dallaire: I am not talking about just the U.S., but we know who the big players are and who they influence, in particular with interoperability and standardization, so let us not hide that. You are absolutely right; we are worried about other players in any type of coalition. That should not be negated.

With respect to the possibility of us keeping training stocks, do we anticipate the absolute need by the air force or artillery to have to use live munitions, or have those training stocks also been destroyed?

Maj.-Gen. Vance: We do not intend on maintaining any cluster munitions in our inventory.

Senator Dallaire: Any at all?

Maj.-Gen. Vance: Zero.

Senator Dallaire: The information may be erroneous, then.

Maj.-Gen. Vance: I think there are provisions in the conventions that nations may. Did you want to cover that?

Lt.-Col. Penny: That is correct, sir. There are provisions within the legislation that would permit that, should it be considered necessary, but at present there is no indication that we will need to rely on that.

Senator Dallaire: How can you say something like that when you say you will never use them?

une situation où elles risquent d'enfreindre les lois canadiennes, ou pour les autres pays signataires d'enfreindre leurs propres lois, et de pouvoir continuer.

L'objectif véritable est de faire exactement ce qui est prévu, soit exercer un leadership à l'échelle internationale et exercer des pressions au moyen du processus afin d'encourager l'élimination de ces armes. Parallèlement, nous devons tout de même pouvoir atteindre les objectifs que le Canada peut nous fixer sur le plan international avec nos partenaires. Par conséquent, je demande que nous examinions la question de façon plus large et pas seulement l'élément bilatéral entre le Canada et les États-Unis.

Col Gleeson : On semble reconnaître, dans la convention même, que le contraste n'est pas aussi marqué qu'on le laisse entendre. L'article 2 porte sur l'obligation de promouvoir les objectifs de la convention, mais il reconnaît également que sur une base très concrète, les États parties peuvent ne pas réussir à convaincre leurs alliés de ne pas utiliser ces armes ou à promouvoir les buts de la convention. En conséquence, il prévoit un mécanisme pour veiller à ce que l'interopérabilité soit maintenue, de sorte que ces forces puissent continuer leurs opérations. Dans le contexte de notre projet de loi, cela se reflète dans l'exemption aux dispositions prévoyant des sanctions.

Il y a des choix à faire ici. Il y a certainement des objections et des buts contradictoires, et la convention semble le reconnaître.

Le sénateur Dallaire : Je ne parle pas seulement des États-Unis, mais nous savons qui sont les acteurs importants et qui ils influencent, en particulier quant à l'interopérabilité et à la normalisation, alors ne le cachons pas. Vous avez tout à fait raison; nous nous préoccupons des autres acteurs dans n'importe quel type de coalition. On ne devrait pas le nier.

En ce qui concerne la possibilité que nous conservions des stocks destinés à l'entraînement, est-il prévu que la force aérienne ou l'artillerie aura absolument besoin d'utiliser des munitions réelles, ou ces stocks ont-ils aussi été détruits?

Mgén Vance : Nous n'avons pas l'intention de conserver d'armes à sous-munitions en stock.

Le sénateur Dallaire : Aucune?

Mgén Vance : Aucune.

Le sénateur Dallaire : L'information est peut-être erronée, dans ce cas.

Mgén Vance : Je pense qu'il y a des dispositions dans les conventions qui permettent aux États de le faire. Voulez-vous dire quelque chose à ce sujet?

Lcol Penny : C'est exact, monsieur. Il y a des dispositions législatives permettant de le faire, si nécessaire, mais en ce moment, rien n'indique que nous en aurons besoin.

Le sénateur Dallaire : Comment pouvez-vous dire cela alors que vous affirmez que vous ne les utiliserez jamais?

Lt.-Col. Penny: The convention itself permits retention of stocks, not for use in training but for training with respect to clearance and development of countermeasures, which at this point there is no requirement for the Canadian Forces to maintain those stocks for those purposes. However, the convention would allow us to do so, if necessary, and the legislation leaves open that possibility, should it be required in the future.

Maj.-Gen. Vance: Sir, a future DPICM — dual-purpose improved conventional munitions — may have a fuse setting and a mechanism on it that may require our engineers, in the process of conducting their duties to do an operation, to dismantle that, if it was that kind of munition. Therefore, to retain the ability in the future, should the weapons evolve to the point where we would need to arrive at training schemes to ensure our soldiers were safe to either protect themselves or the citizens they are there to serve, that is why. It is not at all — at all — to use.

The Chair: How long have cluster munitions been around and used by any of our coalition forces?

Maj.-Gen. Vance: Since the 1970s. At least that is what I am familiar with. There may have been nations who were working on this for years before that, but I think the modern generation of DPICM have existed since the 1970s.

Does anyone know anything different?

Lt.-Col. Penny: I think the first reported use was around World War II, but it is my understanding as well that the weapons we are now talking about are largely weapons that began to see widespread use, or at least widespread inventorying, in the 1970s.

Maj.-Gen. Vance: The modern weapons.

The Chair: What I am having difficulty understanding, to get a convention, you need the public to understand the destruction a weapon causes and therefore public opinion that says it is an unacceptable way of defending ourselves. That is basically how I look at it from the public point of view. Land mines seem to have been the issue that has absorbed the attention of the public, and very recently, cluster munitions have been the subject of debate, other than certain NGOs that have tracked this.

Is there a role for Canada in Article 21 to really embrace public information about the use of cluster bombs? Today in technology, borders mean nothing. If we did more to advertise in a public way the horrific use of these weapons, would we be serving Article 21 better? Do you feel that is a public policy question? I did put it to the minister and the department as well.

Mr. Green: It was mentioned earlier that there are a number of NGOs that publish that information, quite accurately, as I understand.

Lcol Penny : La convention même permet la conservation de stocks, non pas à des fins d'entraînement, mais à des fins de dégagement d'une zone et d'élaboration de contre-mesures; à l'heure actuelle, il n'est pas nécessaire que les Forces canadiennes conservent ces stocks à ces fins. Toutefois, la convention permettrait de le faire, au besoin, et la mesure législative laisse cette possibilité, si cela s'avérait nécessaire dans l'avenir.

Mgén Vance : Monsieur, les futures munitions classiques améliorées à double effet, ou MCADE, auront peut-être un réglage fusée et un mécanisme que nos ingénieurs, dans le cadre de leurs fonctions lors d'une opération, pourraient devoir démonter, s'il s'agit de ce type de munition. C'est donc pour maintenir la capacité, dans l'avenir, advenant le cas où les armes évolueraient à tel point que nous devons offrir des programmes de formation pour que nos soldats puissent se protéger et protéger les citoyens de façon sécuritaire. Ce n'est pas du tout pour les utiliser.

La présidente : Depuis combien de temps les armes à sous-munitions existent-elles et sont-elles utilisées par nos forces de la coalition?

Mgén Vance : Depuis les années 1970. Du moins, à ma connaissance. Il y a peut-être des pays qui y ont travaillé bien avant, mais je crois que la génération moderne de MCADE existe depuis les années 1970.

Quelqu'un en sait-il davantage?

Lcol Penny : Je pense que la première utilisation a été signalée durant la Seconde Guerre mondiale, mais je crois savoir également que l'usage ou du moins le stockage de la plupart des armes dont nous parlons maintenant s'est répandu dans les années 1970.

Mgén Vance : Les armes modernes.

La présidente : Ce que j'ai du mal à comprendre, c'est que pour qu'il y ait une convention, il faut que le public comprenne à quel point une arme cause la destruction et, par conséquent, il faut que l'opinion publique dise qu'il s'agit d'un moyen inacceptable de nous défendre. C'est essentiellement ainsi que je le vois du point de vue du public. Il semble que les mines terrestres aient retenu l'attention du public et, tout récemment, que les armes à sous-munitions aient fait l'objet de débats ailleurs que dans certaines ONG qui ont suivi l'évolution de cette question.

Le Canada a-t-il un rôle à jouer, à l'article 21, pour informer la population au sujet de l'utilisation des bombes à dispersion? Avec les technologies d'aujourd'hui, il n'y a plus de frontières. Si nous en faisons davantage pour rendre publique l'utilisation que l'on fait de ces terribles armes, favoriserions-nous davantage l'application de l'article 21? S'agit-il, selon vous, d'une question d'intérêt public? J'ai posé la question au ministre et au ministère également.

M. Green : On a mentionné plus tôt que de nombreuses ONG publient des informations à ce sujet, de façon assez précise, d'après ce que je comprends.

In terms of a Government of Canada role in that, by virtue of what we are doing in ratifying the convention, I think that is a clear signal of this government's intent on this issue. I am not aware outside of that to what extent we might advertise or highlight this as an issue, but certainly by virtue of this legislative process and the design of the convention, I think that is the government's statement.

Then, as I say, there are the NGOs that highlight this on a frequent basis, where the stockpiles are, the types, et cetera.

The Chair: Will there be any public awareness campaign for the public to understand that it is a balance of our defence and capabilities against the horrific use of this particular weapon, cluster munitions, and that this convention comes down, recognizing that countries have an obligation to defend themselves, both individually and collectively in certain cases, but on the other hand, there are other means and that we have drawn the line on no cluster munitions?

Mr. Green: I am not aware of any specific program. As I say, by virtue of this process — the Department of Foreign Affairs would lead in that regard by virtue of our embassies abroad and our normal communications concerning what we are doing in this process. However, I do not think there is a big advertising project out there, not that I am aware of.

Senator Hubley: The Ottawa convention was mentioned a moment ago. Am I correct in saying there is no interoperability clause in the Ottawa convention that governs the use of land mines?

Lt.-Col. Penny: That is correct.

Senator Hubley: It has been a successful program, in my mind anyway. It is certainly going forward.

Lt.-Col. Penny: I am not sure how to respond. I would agree that it has been successful.

Senator Hubley: I just wanted to clarify that. I will make this as quick as possible, having listened to the debate this morning.

Could we have written clause 11 in Bill S-10 differently? Could we have written it in a way that could have allowed interoperability with states not party to the convention without such explicit language and so many exceptions? For example, could we have clarified that Canadians can not be held responsible for the actions of a foreign military during combined operations without giving Canadians such explicit right to use clusters, as is currently obvious in clause 11. Could it have been stated differently?

Maj.-Gen. Vance: It is not “explicit right to use.” Nowhere in there is there an explicit right to use. If there is non-exclusive capacity — in other words, you are in a situation where there is no other choice, you still have a job to do and you are either in or

Pour ce qui est du rôle du gouvernement du Canada, je pense que ce que nous faisons pour ratifier la convention traduit clairement l'intention du gouvernement sur cette question. Par ailleurs, je ne sais pas dans quelle mesure nous pourrions rendre public ou souligner ce problème, mais je crois que cette mesure législative et l'objectif de la convention reflètent la position du gouvernement.

Puis, comme je l'ai dit, il y a les ONG qui attirent régulièrement l'attention sur l'emplacement des stocks d'armes, les types d'armes, et cetera.

La présidente : Y aura-t-il une campagne de sensibilisation afin que le public comprenne qu'il s'agit d'un équilibre entre notre défense et nos capacités et l'utilisation de ces armes terribles, les armes à sous-munitions, et que c'est le but ultime de cette convention, compte tenu du fait que les pays ont l'obligation de se défendre, tant individuellement que collectivement, dans certains cas, mais que par ailleurs, il y a d'autres moyens de le faire et que nous avons décidé que pour nous, il n'était pas question d'utiliser les armes à sous-munitions?

M. Green : Je ne crois pas qu'il y ait de programme particulier. Comme je l'ai dit, en vertu de ce processus... le ministère des Affaires étrangères est chargé du dossier du fait de la présence de nos ambassades à l'étranger et de nos communications régulières concernant ce processus. Cependant, je ne crois pas qu'il existe de grand projet de sensibilisation, pas à ma connaissance.

Le sénateur Hubley : On a mentionné tout à l'heure la convention d'Ottawa. Ai-je raison de dire qu'il n'y a pas de disposition relative à l'interopérabilité dans la convention d'Ottawa qui régit l'utilisation des mines terrestres?

Lcol Penny : C'est exact.

Le sénateur Hubley : Ce programme connaît du succès, à mon avis. Il va certainement se poursuivre.

Lcol Penny : Je ne sais trop quoi répondre. Je conviens qu'il connaît du succès.

Le sénateur Hubley : Je voulais seulement le souligner. Je vais faire le plus vite possible, puisque j'ai écouté le débat ce matin.

Aurions-nous pu rédiger l'article 11 du projet de loi S-10 d'une manière différente? Aurions-nous pu le rédiger de façon à permettre l'interopérabilité avec des États non parties à la convention sans utiliser un langage aussi explicite et un si grand nombre d'exceptions? Par exemple, aurions-nous pu préciser que les Canadiens ne peuvent être tenus responsables des actions d'une force militaire étrangère pendant des opérations militaires combinées, sans leur donner un droit explicite d'utilisation des armes à sous-munitions, comme on le fait manifestement à l'article 11? Cet article aurait-il pu être rédigé différemment?

Mgén Vance : Il ne s'agit pas d'un « droit explicite d'utilisation ». On n'y trouve nulle part un droit explicite d'utilisation. S'il y a une capacité non exclusive — autrement dit, vous êtes dans une situation où il n'y a pas d'autre choix, vous

working with an allied force, then — I do not want you to characterize it, senator, as “use” because Canadians do not intend to use cluster munitions.

Mr. Green: Just before going to JAG, with respect to these conventions, there is always a lot of discussion over the language going forward and there are all these options. I think this one has been through a particularly long process to bring some real clarity to where the exceptions might be so that there is no debate there.

Col. Gleeson: I will add to that and ask Lieutenant-Colonel Penny to do so as well.

The language in clause 11 is drafted to address the contents of the convention and, most important, clause 6 of the legislation, which provides for the prohibitions. Given that it is criminal in nature, it does need to be specific and clear with respect to what is authorized and what is not. “Authorized” is the wrong term because this is not authorizing legislation, but what will not fall within that prohibited conduct, which is broadly set out in clause 6.

The language has been generated in the manner we see it in the legislation to ensure there is absolute clarity with respect to what was previously provided in clause 6.

Lt.-Col. Penny: To amplify the point, this legislation does not authorize or direct any specific action at any specific time. It only establishes protections from criminal liability in those circumstances.

To address the more specific question, precise and detailed language is needed to ensure that the certainty for criminal law standards is met in order that it is very clear and known to the individuals who will be governed by this legislation what is captured and what is not.

Senator Hubley: You are probably aware that the ratification legislation that Australia is dealing with now is stuck because of the interoperability clause. There has been some suggestion that the Canadian legislation is still weaker than the Australian. That is why we are concerned with what exactly clause 11 does and does not do, what it allows to be done and how it reflects the character of the convention. That is my concern.

Mr. Green: My understanding is that Australia has recently passed their law and it has received Royal Assent.

Lt.-Col. Penny: That is my understanding as well.

Senator Hubley: I believe it was stuck in the Senate for something like a year getting it corrected.

Due to the exceptions that are stated in clause 11, do you believe that you are putting the Canadian Forces in any sort of a moral difficulty? Their country has banned the use of and declared that it will never use cluster munitions, and now they are in a combined operation where it is possible that they will have to in some way use them.

avez une mission à accomplir et vous faites partie d’une force alliée ou vous collaborez avec une force alliée — alors je ne voudrais pas, madame, que vous vous serviez du terme « utilisation » pour la qualifier, car les Canadiens n’ont pas l’intention d’utiliser des armes à sous-munitions.

M. Green : Juste avant de passer au juge-avocat général, en ce qui touche les conventions, il y a toujours beaucoup de discussions sur le libellé à employer et les différentes options. Je pense que dans le cas de ce projet de loi, on a passé beaucoup de temps à préciser les exceptions afin de les rendre indiscutables.

Col Gleeson : Je vais ajouter à cela et je vais demander au lieutenant-colonel Penny de faire de même.

L’article 11 est formulé de façon à rendre le contenu de la convention, et, plus important encore, l’article 6 du projet de loi stipule les interdictions. Étant donné la nature criminelle de la chose, ce qui est autorisé et ce qui ne l’est pas doit être clair et précis. En fait, « autorisé » n’est pas le bon terme parce qu’il ne s’agit pas d’une loi habilitante; il faut plutôt parler de ce qui ne compte pas parmi les activités interdites, qui sont décrites à l’article 6.

Le projet de loi a été formulé de façon à ce que ce qui est prévu à l’article 6 soit très clair.

Lcol Penny : J’insiste sur le fait que le projet de loi n’autorise ou n’ordonne aucune action précise à aucun moment donné. Il ne fait que mettre en place des protections contre la responsabilité criminelle dans les circonstances données.

Pour répondre précisément à la question, il faut absolument un libellé précis et détaillé afin de satisfaire les normes de droit criminel qui exigent la certitude. De cette façon, les personnes touchées par la loi sauront très clairement ce qui est inclus et ce qui ne l’est pas.

Le sénateur Hubley : Vous savez probablement que le projet de loi de ratification auquel l’Australie travaille est bloqué en raison de la disposition sur l’interopérabilité. Certains ont affirmé que la mesure législative du Canada est encore plus faible que celle de l’Australie. C’est pour cette raison que nous sommes préoccupés par ce que l’article 11 fait et ne fait pas, ce qu’il permet et la façon dont il reflète la nature de la convention. C’est ce qui m’inquiète.

M. Green : D’après ce que j’ai compris, l’Australie a adopté récemment son projet de loi et il a reçu la sanction royale.

Lcol Penny : C’est ce que j’ai cru comprendre aussi.

Le sénateur Hubley : À ma connaissance, il est resté bloqué au Sénat pendant environ un an, le temps qu’il soit corrigé.

Compte tenu des exceptions prévues à l’article 11, pensez-vous que vous placez les Forces canadiennes dans une situation difficile sur le plan moral? Le pays qu’elles servent a interdit l’utilisation des armes à sous-munitions et il a déclaré qu’il ne les emploierait jamais, et maintenant elles participent à une opération combinée dans le cadre de laquelle il est possible qu’elles aient à les utiliser d’une façon quelconque.

Maj.-Gen. Vance: Again reflecting on Minister Baird's comment, this actually strengthens the position both of the nation and the Canadian Forces. Real clarity is of great value to our soldiers. That which comes into law will be clear, and it will be made more so by the CDS, if necessary, through the issuance of orders and turning this into operational language with which soldiers can deal.

These clarifying provisions are exactly what is needed. They will give confidence to the troops on the ground. If Canada was a state party to this convention and there was a lack of clarity, that would be unfair to the soldiers on the ground.

Senator Wallace: General, as you have described, the bill outlines the prohibitions in clause 6 and then in clause 11 provides for the exception that would apply in combined military operations. The provisions of the bill, of course, must be consistent with the convention, and I believe you are of the view that it is consistent with our obligations under the convention.

Article 21 of the convention provides for these joint military operations. One of its provisions is that a state party may not use cluster munitions. Do you feel comfortable that if the operations of a non-convention state were under the command of a Canadian Armed Forces individual and that individual gave the direction to use the weapon, this would not be considered use by Canada but rather use by the state that had the weapon?

In other words, if we have command and control of the operation, is there any concern that that command and control could effectively be considered to be use by Canada, which obviously we do not want it to be?

Maj.-Gen. Vance: That is exactly why the bill is drafted in this way. It is to make it clear to that individual that, as far as Canada is concerned, they are compliant if they are performing their legitimate duties as a commander of an operation but not in command of Canadian Forces.

If you are exclusively commanding Canadian Forces, you may not use cluster munitions, and no Canadian Forces' asset will be used to do that. However, if you are individualized, as occurs when you are in a command or staff position in a coalition, and you are in a position to, by necessity, authorize the actions of a non-state party that are completely legal and legitimate under the laws of their country, you are within the law. Everyone brings their own nation's laws to bear as they prosecute coalition operations. I do not know of any nation that abrogates their laws when they go into an international arena. Therefore, we are required to continue to follow Canadian national law.

Mgén Vance : Pour reprendre encore une fois les propos du ministre Baird, en fait, la mesure renforce la position tant du pays que des Forces canadiennes. La précision est d'une grande valeur pour nos soldats. Ce qui a force de loi est clair, et, au besoin, le CEMD précisera encore davantage la mesure en émettant des ordres et en la traduisant dans un langage opérationnel utilisable par les soldats.

Les précisions apportées par les dispositions sont exactement ce qu'il faut. Elles donneront de la confiance aux troupes sur le terrain. Si le Canada était un État partie à la convention et il y avait un manque de précision, ce serait injuste pour les soldats sur le terrain.

Le sénateur Wallace : Général, comme vous l'avez dit, le projet de loi présente les interdictions à l'article 6, puis il stipule les exceptions applicables dans le cas des opérations militaires combinées à l'article 11. Bien sûr, les dispositions du projet de loi doivent concorder avec la convention, et je crois que vous êtes d'avis qu'elles correspondent à nos obligations en vertu de la convention.

L'article 21 de la convention traite des opérations militaires conjointes. L'une des dispositions stipule qu'un État partie ne peut pas utiliser d'armes à sous-munitions. Êtes-vous convaincu que si les opérations d'un État non partie étaient sous le commandement d'un membre des Forces armées canadiennes et que cette personne ordonnait d'utiliser ce type d'arme, on jugerait que c'est le pays qui possède l'arme qui en fait l'utilisation et non le Canada?

Autrement dit, si c'est le Canada qui commande et contrôle l'opération, nous inquiétons-nous de la possibilité que le commandement et le contrôle soient considérés comme étant une utilisation de ce type d'arme par le Canada, ce que nous ne voulons évidemment pas?

Mgén Vance : C'est exactement pour cette raison que le projet de loi est formulé de cette façon. C'est pour que ce soit clair pour cette personne que, selon le Canada, elle respecte la loi si elle exerce ses fonctions légitimes de commandant d'une opération, mais pas de commandant des Forces canadiennes.

Si la personne commande exclusivement les Forces canadiennes, elle ne peut pas utiliser d'armes à sous-munitions, et aucune ressource des Forces canadiennes ne peut être employée à cette fin. Toutefois, si elle est individualisée, comme c'est le cas lorsqu'on fait partie du personnel de commandement ou général d'une coalition, et elle est obligée d'autoriser les actions d'un État non partie — des actions qui sont parfaitement légales et légitimes selon les lois du pays concerné —, elle n'enfreint pas la loi. Tous les pays utilisent leurs propres lois dans leurs poursuites judiciaires des opérations de coalition. Je ne connais aucune nation qui abroge ses lois quand elle entre sur la scène internationale. Nous sommes donc obligés de continuer à suivre les lois canadiennes.

The exceptions in this bill make a provision for that. Therefore, you are in neither a legal nor a moral problem because that has been dealt with. It is that clear and that specific, and that is a good reason for it.

Senator Wallace: I understand that. I think you have answered the question. I was asking not so much about the individual as about the obligation we have as a state that has agreed to conform to the convention to not use these munitions. My point is that directing another country to use this weapon would not be construed as being our use. Do you feel comfortable that would not be the case?

Maj.-Gen. Vance: I do, sir. Again, at those levels, we are not necessarily directing that you use that weapon. We would not be telling a non-state party, with the range of choices that we all have, to use that particular weapon. We may be in a position of having to authorize what those state forces had chosen to do, because everyone retains full command. That is quite different from having the initiative and directing the use of these in the first place.

Senator Dallaire: I think we are facing a rather interesting ethical question here inasmuch as the bill permits the Canadian commander of a multinational force to authorize or direct a non-party state armed force to use, apply, possess, import or export cluster munitions.

You are the first commander of a coalition force; you may have Canadians with you or you may not. You are the one ultimately responsible for the rules of engagement of that force, and every nation that is in there negotiates with the force commander what they can and cannot do.

As the Canadian general officer in command of a coalition force, with our perception of that weapon system on the battlefield and with your professional knowledge of the value of that weapon system, do you feel that you could order that that weapon system not be used under your command?

Maj.-Gen. Vance: Thank you for the question, sir. It does speak to the heart of some of this, for sure.

I just want to make one point of clarification. Rules of engagement are always and solely the discretion of the nation providing their forces. A force commander is not permitted to adjust national rules of engagement. He understands the rules of engagement and the caveats that are brought to bear and then uses those forces appropriately. There was a time when force commanders tried.

Senator Dallaire: The ROEs are ultimately the responsibility of a force commander and his command, but each nation will give its caveats to rules of engagement, and a force commander cannot go against those caveats. That has never been in question.

Les exceptions contenues dans le projet de loi prévoient ce genre de situation. Ainsi, vous ne vous trouvez pas dans une situation difficile sur les plans moral et légal parce que c'est prévu par la loi. Les dispositions sont aussi claires et précises que cela, et c'est là une bonne raison.

Le sénateur Wallace : Je comprends. Je pense que vous avez répondu à ma question. Ma question ne portait pas tant sur la personne que sur notre obligation en tant qu'État qui a accepté d'adhérer à la convention et de ne pas utiliser ce type d'arme. Ce que j'essaie de dire, c'est qu'on ne jugerait pas que le Canada utilise ce type d'arme s'il ordonnait à un autre pays de l'employer. Êtes-vous convaincu que ce ne serait pas le cas?

Mgén Vance : Oui, monsieur. Je le répète, à ces niveaux, nous n'ordonnons pas nécessairement à l'autre d'utiliser ce type d'arme. Compte tenu de la vaste gamme de choix dont nous disposons tous, nous ne dirions pas à un État non partie d'utiliser cette arme. Il se peut que nous ayons à autoriser ce que les forces de cet État ont choisi de faire, parce que tous les pays conservent le commandement complet de leurs opérations. Ce n'est pas du tout la même chose que d'avoir l'initiative et d'ordonner l'emploi des armes à sous-munitions.

Le sénateur Dallaire : Je pense que nous avons affaire à une question d'éthique intéressante, dans la mesure où le projet de loi permet au commandant canadien d'une force multinationale d'autoriser ou de diriger les activités de la force armée d'un État non partie comportant l'utilisation, la possession, l'importation ou l'exportation d'armes à sous-munitions.

Vous êtes le premier commandant d'une force de coalition; vous êtes peut-être avec des Canadiens, ou non. C'est vous qui êtes responsable des règles d'engagement de la force, et toutes les nations qui y participent négocient ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire avec vous.

En tant qu'officier général canadien qui a le commandement sur une force de coalition, en tenant compte de notre perception de ce système d'arme sur le champ de bataille et de votre connaissance professionnelle de sa valeur, pensez-vous que vous pourriez ordonner que ce type d'arme ne soit pas utilisé sous votre commandement?

Mgén Vance : Merci de la question, monsieur. Elle touche certainement en partie le fond de la question.

J'aimerais apporter une précision. Les règles d'engagement sont toujours uniquement à la discrétion de la nation qui fournit ses forces. Le commandant d'une force n'est pas autorisé à modifier les règles d'engagement d'un pays. Il comprend les règles d'engagement et les restrictions qui entrent en ligne de compte, et il se sert des forces en conséquence. À une certaine époque, les commandants ont essayé de modifier les règles.

Le sénateur Dallaire : Le commandant de la force et ses troupes sont responsables des RE, mais chaque nation donne ses restrictions et le commandant doit les respecter. Je n'ai jamais dit le contraire.

Maj.-Gen. Vance: Okay, I just wanted to make sure that we got that.

As far as the ethical question is concerned, first and foremost, to be ethically sound, we have to be abiding by Canadian law and expectation. When this comes to fruition, the Canadian law and expectations will be extant and clear in it, and we will abide by it without question. There is that component.

As for Canada's abhorring the use of this weapons system and being in a position in a theatre of operations where another states party might use it, my take on it is that I would rather be there in a position of possible influence. I would rather be there in a position to say, "Hey, I have a better idea," particularly if I am in a position of authority. In the worst case, I would rather be there to know that they were used and to ensure that there were no duds and that it was cleaned up. If you are the force commander, you can say, "Okay, it was used, but let us put a big red box around that area, warn the public and do what we need to do to try to mitigate it." The danger of the stark contrast of not going to play because others are using that stuff is that if we were not in that international position of utility as an alliance partner, we might not be in a position to do the right thing after the fact or to try to see other ways of achieving a military objective without using these weapons.

A force commander — and, again, you know this better than I do — rarely directs the use of a specific weapon. He will ask a contingent to achieve an effect. If that contingent is a non-states party and it is completely within their law and they do not have the ethical challenge that you suggest, the force commander has the right to try to moderate how they might look at the situation. He could set the situation up in such a way that maybe they do not feel obliged to use that weapons system. In the end, if they do, at least the force commander is in a position to mitigate it and follow up. He is aware of the situation.

Senator Dallaire: With your answer and the previous ones, you are alluding to the fact that the possibility could exist, without these amendments, that Canada would not be called upon to be a commander of a coalition because of the position that it would be holding if we did not have these amendments. Is that correct?

Maj.-Gen. Vance: I do not think I am quite putting it that way. I am saying that with these amendments in place we would be able to function and not be held criminally liable in Canada for being what could be construed as a party to use.

Senator Dallaire: That is one side.

Maj.-Gen. Vance: That is simply what I am saying, sir. It allows the officer or people in question to be able to function effectively in a coalition without threat of legal action by Canada against them.

Mgén Vance : D'accord, je tenais simplement à ce que cela soit clair.

En ce qui concerne la question d'éthique, tout d'abord, pour agir de façon éthique, nous devons respecter les lois et les attentes canadiennes. Quand le projet de loi sera adopté, les lois et les attentes canadiennes seront claires, et nous les respecterons sans poser de questions. Voilà une chose.

Pour ce qui est de la possibilité que le Canada, un pays qui condamne l'utilisation de ce système d'arme, se trouve sur un théâtre d'opérations où un autre État veut l'utiliser, à mon avis, il serait préférable d'être présent pour essayer d'exercer de l'influence. J'aimerais mieux être en mesure de dire : « Attendez, j'ai une meilleure idée », surtout si je suis en position d'autorité. Dans le pire des cas, je préférerais être là pour savoir que des armes à sous-munitions ont été employées et pour vérifier que toutes les munitions ont explosé et que tout a été nettoyé. Si vous êtes le commandant de la force, vous pouvez dire : « D'accord, on en a utilisé, mais plaçons un gros carré rouge autour de la zone, avertissons la population et faisons ce que nous avons à faire pour atténuer les dommages. » Au contraire, le danger de ne pas participer parce que d'autres utilisent les armes à sous-munitions, c'est que si nous ne jouons pas notre rôle de partenaire de l'alliance sur la scène internationale, nous ne serons peut-être pas en mesure d'intervenir après coup ou d'essayer de trouver d'autres moyens d'atteindre un objectif militaire sans avoir recours à ce type d'arme.

Le commandant d'une force — encore une fois, vous le savez mieux que moi — ordonne rarement l'utilisation d'une arme précise. Il demande à un contingent d'obtenir un effet. Si le contingent appartient à un État non partie, s'il respecte les lois de sa nation et s'il ne connaît pas le défi d'éthique dont vous parlez, le commandant de la force a le droit de tenter de modérer sa vision de la situation. Il peut la présenter de façon à ce que le contingent ne se sente pas obligé d'utiliser ce système d'arme. Au bout du compte, si cette arme est employée, au moins le commandant de la force est en mesure d'atténuer les dommages et d'assurer un suivi. Il est au courant de la situation.

Le sénateur Dallaire : Cette réponse et vos réponses précédentes laissent entendre que vous croyez qu'il est possible qu'on ne demanderait pas au Canada de commander une coalition en raison de la position qu'il soutiendrait si ces modifications n'étaient pas apportées. Est-ce exact?

Mgén Vance : Ce n'est pas ce que je dis. Ce que je dis, c'est que si ces modifications étaient apportées, nous pourrions fonctionner sans être tenus criminellement responsables au Canada dans les cas où l'on pourrait juger que nous avons utilisé des armes à sous-munitions.

Le sénateur Dallaire : C'est un côté de la question.

Mgén Vance : C'est tout ce que je dis, monsieur. La mesure permet à l'officier ou aux personnes concernés de fonctionner efficacement dans le cadre d'une coalition, sans craindre d'être poursuivis au Canada.

Senator Dallaire: It has nothing to do with interoperability, then?

Maj.-Gen. Vance: It has everything to do with interoperability.

Senator Dallaire: It does not. We do not need it.

The Chair: I gather you will agree to disagree.

Gentlemen, thank you for coming, answering our questions, putting your position forward and giving us more information on the convention, Bill S-10 and the criminal law consequences of the legislation. I thank you collectively for your time here.

(The committee continued in camera.)

Le sénateur Dallaire : Cela n'a rien à voir avec l'interopérabilité, alors?

Mgén Vance : Cela a tout à voir avec l'interopérabilité.

Le sénateur Dallaire : Non. Nous n'en avons pas besoin.

La présidente : Vous devrez accepter que vous n'êtes pas d'accord.

Messieurs, merci d'être venus, d'avoir répondu à nos questions, de nous avoir présenté votre position, ainsi que de nous avoir renseignés davantage sur la convention, le projet de loi S-10 et les conséquences pénales de la mesure. Je vous remercie de vos témoignages.

(La séance se poursuit à huis clos.)

APPEARING

Wednesday, October 3, 2012

The Honourable John Baird, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs.

WITNESSES

Wednesday, October 3, 2012

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Alan H. Kessel, Legal Adviser;

John Eric MacBride, Senior Defence Advisor.

Department of Justice Canada:

Christopher Ram, Legal Counsel.

Thursday, October 4, 2012

National Defence:

Martin Green, Director General Policy Planning;

Major-General Jonathan Vance, Director of Staff, Strategic Joint Staff;

Colonel P.K. Gleeson, Deputy Judge Advocate General/Operations (DJAG/OPS), Office of the Judge Advocate General;

Lieutenant Colonel Chris Penny, Directorate of International and Operational Law, Office of the Judge Advocate General.

COMPARAÎT

Le mercredi 3 octobre 2012

L'honorable John Baird, C.P., député, ministre des Affaires étrangères.

TÉMOINS

Le mercredi 3 octobre 2012

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Alan H. Kessel, juriconsulte;

John Eric MacBride, conseiller principal de la défense.

Ministère de la Justice Canada :

Christopher Ram, avocat général.

Le jeudi 4 octobre 2012

Défense nationale :

Martin Green, directeur général, Planification des politiques;

Major-général Jonathan Vance, directeur d'état-major, État-major interarmées stratégique;

Colonel P.K. Gleeson, juge-avocat général adjoint/Opérations (JAGA/OPS), Cabinet du juge-avocat général;

Lieutenant-colonel Chris Penny, Direction du droit international et opérationnel, Cabinet du juge-avocat général.