SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

Proceedings of the Standing Senate Committee on

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Tuesday, November 27, 2018
Wednesday, November 28, 2018
Thursday, November 29, 2018

Issue No. 55

Third, fourth and fifth meetings:

Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments)

APPEARING:
The Honourable Chrystia Freeland, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs

INCLUDING:
THE TWENTIETH REPORT OF THE COMMITTEE

(The subject matter of those elements contained in Division 13 of Part 4 of Bill C-86, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 27, 2018 and other measures)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le mardi 27 novembre 2018
Le mercredi 28 novembre 2018
Le jeudi 29 novembre 2018

Fascicule nº 55

Troisième, quatrième et cinquième réunions :

Projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications)

COMPARAÎT :
L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères

Y COMPRIS :
LE VINGTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(La teneur des éléments de la section 13 de la partie 4 du projet de loi C-86, Loi nº 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

54444-54455-54461

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Paul J. Massicotte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan
Boehm
Bovey
Cordy
Coyle
Dawson
* Day
(or Mercer)
Dean
Greene
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
Housakos
Ngo
Saint-Germain
* Smith
(or Martin)
Woo
* Woo
(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Woo replaced the Honourable Senator Massicotte (*November 29, 2018*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator MacDonald (*November 29, 2018*).

The Honourable Senator MacDonald replaced the Honourable Senator Frum (*November 28, 2018*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Housakos (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Massicotte was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Ataullahjan was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Cordy was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Greene was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Bovey was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Saint-Germain was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Ngo was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Andreychuk was added to the membership (*November 26, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-président : L'honorable Paul J. Massicotte

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan
Boehm
Bovey
Cordy
Coyle
Dawson
* Day
(ou Mercer)
Dean
Greene
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
Housakos
Ngo
Saint-Germain
* Smith
(ou Martin)
Woo
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Woo a remplacé l'honorable sénateur Massicotte (*le 29 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénateur MacDonald (*le 29 novembre 2018*).

L'honorable sénateur MacDonald a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 28 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Massicotte a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Ataullahjan a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Cordy a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Greene a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Bovey a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Saint-Germain a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Ngo a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Andreychuk a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

The Honourable Senator Dean was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Boehm was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Housakos was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Coyle was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Dawson was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Cordy was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Dawson was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Andreychuk was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Massicotte was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Ngo was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Bovey was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Housakos was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Greene was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Ataullahjan was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Dean was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Saint-Germain was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Oh was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

L'honorable sénateur Dean a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Boehm a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Housakos a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Coyle a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Dawson a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Cordy a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Dawson a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Andreychuk a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Massicotte a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Ngo a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Bovey a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Housakos a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Greene a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Ataullahjan a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Dean a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Saint-Germain a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Oh a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 27, 2018
(121)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:01 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Boehm, Bovey, Dawson, Dean, Frum, Greene, Massicotte, Ngo and Saint-Germain (11).

In attendance: Pascal Tremblay and Constance Naud-Arcand, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, October 31, 2018, the committee continued its consideration on Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments). *(For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 54.)*

APPEARING:

The Honourable Chrystia Freeland, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs.

WITNESSES:

Global Affairs Canada:

Ian Shugart, Deputy Minister, Foreign Affairs;

Rouben Khatchadourian, Director General, Trade and Export Controls Bureau;

Cindy Termorshuizen, Director General, International Security Policy Bureau;

Kevin Thompson, Executive Director, Market Access and Trade Remedies Law.

The chair made a statement.

The Honourable Minister Freeland made a statement and, together with Mr. Shugart, Mr. Khatchadourian, Ms. Termorshuizen and Mr. Thompson, answered questions.

At 5:07 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 27 novembre 2018
(121)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 1, dans la salle 2, de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Boehm, Bovey, Dawson, Dean, Frum, Greene, Massicotte, Ngo et Saint-Germain (11).

Également présents : Pascal Tremblay et Constance Naud-Arcand, 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 mercredi 31 octobre 2018, le comité poursuit son examen du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications). *(Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 54 des délibérations du comité.)*

COMPARAÎT :

L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères.

TÉMOINS :

Affaires mondiales Canada :

Ian Shugart, sous-ministre, Affaires étrangères;

Rouben Khatchadourian, directeur général, Direction générale de la réglementation commerciale et des contrôles à l'exportation;

Cindy Termorshuizen, directrice générale, Direction générale de la politique de sécurité internationale;

Kevin Thompson, directeur général, Loi sur l'accès aux marchés et les recours commerciaux.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable ministre Freeland fait une déclaration et, avec M. Shugart, M. Khatchadourian, Mme Termorshuizen et M. Thompson, répond aux questions.

À 17 h 7, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2018
(122)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:17 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, Ataullahjan, Boehm, Bovey, Coyle, Dean, Greene, MacDonald, Massicotte, Ngo and Saint-Germain (11).

In attendance: Pascal Tremblay and Constance Naud-Arcand, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, October 31, 2018, the committee continued its consideration on Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments). *(For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 54.)*

WITNESSES:

As individuals:

Michael Byers, Professor, Department of Political Science, University of British Columbia (by video conference);

James Fergusson, Deputy Director, Centre for Defence and Security Studies, Department of Political Studies, University of Manitoba;

Kevin Wolf, Former U.S. Assistant Secretary of Commerce for Export Administration, U.S. Department of Commerce (by video conference).

Canadian Shooting Sports Association:

Steve Torino, President;

Tony Bernardo, Executive Director.

Global Legal Services, P.C.:

Gary Stanley, President.

Canadian Association of Defence and Security Industries:

Christyn Cianfarani, President and CEO.

The chair made a statement.

Mr. Byers, Mr. Fergusson and Mr. Wolf made statements and answered questions.

At 5:18 p.m., the committee suspended.

At 5:23 p.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2018
(122)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, 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, Ataullahjan, Boehm, Bovey, Coyle, Dean, Greene, MacDonald, Massicotte, Ngo et Saint-Germain (11).

Également présents : Pascal Tremblay et Constance Naud-Arcand, 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 mercredi 31 octobre 2018, le comité poursuit son examen du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications). *(Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 54 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

À titre personnel :

Michael Byers, professeur, Département de science politique, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence);

James Fergusson, directeur adjoint, Centre d'études sur la défense et la sécurité, Département des études politiques, Université du Manitoba;

Kevin Wolf, ancien secrétaire adjoint américain du commerce pour l'administration des exportations, U.S. Department of Commerce (par vidéoconférence).

Canadian Shooting Sports Association :

Steve Torino, président;

Tony Bernardo, directeur général.

Global Legal Services, P.C. :

Gary Stanley, président.

Association canadienne des industries canadiennes de défense et de sécurité :

Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction.

La présidente fait une déclaration.

M. Byers, M. Fergusson et M. Wolf font des déclarations et répondent aux questions.

À 17 h 18, la séance est suspendue.

À 17 h 23, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

Mr. Torino, Mr. Bernardo, Mr. Stanley and Ms. Cianfarani made statements and answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 29, 2018
(123)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:33 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, Boehm, Bovey, Cordy, Coyle, Dean, Greene, Housakos, Ngo, Saint-Germain and Woo (11).

In attendance: Pascal Tremblay and Constance Naud-Arcand, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, October 31, 2018, the committee continued its consideration on Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments). *(For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 54.)*

WITNESSES:

Canadians for Justice and Peace in the Middle East:

Thomas Woodley, President.

Project Ploughshares:

Cesar Jaramillo, Executive Director;

Kenneth Epps, Policy Advisor, Arms Trade Treaty.

Rideau Institute:

Peggy Mason, President.

Canadian Red Cross:

Catherine Gribbin, Senior Legal Advisor, International Humanitarian Law.

International Committee of the Red Cross:

Alain Dondainaz, Head of Mission to Canada.

The chair made a statement.

Mr. Woodley, Ms. Mason, Mr. Jaramillo, Mr. Epps and Ms. Gribbin made statements and, together with Mr. Dondainaz, answered questions.

M. Torino, M. Bernardo, M. Stanley et Mme Cianfarani font des déclarations et répondent aux questions.

À 18 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2018
(123)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, 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, Boehm, Bovey, Cordy, Coyle, Dean, Greene, Housakos, Ngo, Saint-Germain et Woo (11).

Également présents : Pascal Tremblay et Constance Naud-Arcand, 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 mercredi 31 octobre 2018, le comité poursuit son examen du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications). *(Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 54 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient :

Thomas Woodley, président.

Project Ploughshares :

Cesar Jaramillo, directeur général;

Kenneth Epps, conseiller en politiques, Traité sur le commerce des armes.

Institut Rideau :

Peggy Mason, présidente.

Croix-Rouge canadienne :

Catherine Gribbin, conseillère juridique principale, Droit international humanitaire.

Comité international de la Croix-Rouge :

Alain Dondainaz, chef de mission au Canada.

La présidente fait une déclaration.

M. Woodley, Mme Mason, M. Jaramillo, M. Epps et Mme Gribbin font des déclarations et, avec M. Dondainaz, répondent aux questions.

At 11:33 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 11 h 33, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marie-Eve Belzile

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, November 27, 2018

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade has the honour to table its

TWENTIETH REPORT

Your committee, which was authorized to examine the subject matter of those elements contained in Division 13 of Part 4 of Bill C-86, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 27, 2018 and other measures, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, November 7, 2018, examined the said subject-matter and now reports as follows:

Division 13 of Part 4 of Bill C-86

On November 21, 2018, your committee held a meeting and heard from officials from Global Affairs Canada and the Department of Finance Canada; no other witnesses have approached your committee to testify on the subject matter. Following that testimony, your committee offers the following comments.

Division 13 of Part 4 of Bill C-86 amends the *Export and Import Permits Act* (EIPA). The EIPA allows the Government of Canada to control the export and import of certain goods through permit requirements. In relation to the control of imports, the Governor in Council can include goods that it deems necessary to control on the Import Control List for a number of purposes outlined in the Act. Under subsection 5(6) of the EIPA, the Governor in Council can include goods on the Import Control List to facilitate actions taken pursuant to certain sections of the *Customs Tariff* that address customs duties, tariff rate quotas, surtaxes and specific special measures.

Clause 415, the only clause included in Division 13 of Part 4 of Bill C-86, amends subsection 6.2(1) of the EIPA. That subsection currently provides the Minister of Foreign Affairs the authority to determine import access quantities, to determine a method for allocating those quantities, and to issue import allocations for certain goods included on the Import Control List. However, the subsection provides that the Minister can take those actions only for the purpose of implementing an "intergovernmental arrangement or commitment."

Clause 415 provides the Minister of Foreign Affairs with the authority to take the actions listed in the EIPA subsection 6.2(1) for an additional purpose. Essentially, the amendment provides the minister with the authority to take those actions in relation to goods included on the Import Control List pursuant to the above-mentioned subsection 5(6) of the EIPA. According to the government officials, the change to the EIPA would allow the Government of Canada to facilitate the implementation of certain

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 27 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a l'honneur de déposer son

VINGTIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé à examiner la teneur des éléments de la section 13 de la partie 4 du projet de loi C-86, Loi n^{o} 2 portant exécution de ertaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 7 novembre 2018, examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Section 13 de la partie 4 du projet de loi C-86

Le 21 novembre 2018, votre comité a tenu une réunion et a entendu des fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada et du ministère des Finances Canada; aucun autre témoin ne s'est adressé au comité pour demander à témoigner sur le sujet. À la suite de ces témoignages, votre comité formule les observations suivantes.

La section 13 de la partie 4 du projet de loi C-86 modifie la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (LLEI). La LLEI permet au gouvernement du Canada de contrôler l'exportation et l'importation de certaines marchandises en exigeant une licence à ces fins. En ce qui concerne le contrôle des importations, le gouverneur en conseil peut inscrire les marchandises dont le contrôle lui paraît nécessaire sur la liste des marchandises d'importation contrôlée aux fins précisées dans la loi. En vertu du paragraphe 5(6) de la LLEI, le gouverneur en conseil peut porter des marchandises sur la liste des marchandises d'importation contrôlée pour faciliter l'application des mesures prises aux termes de certaines dispositions du *Tarif des douanes* ayant trait aux droits de douane, aux contingents tarifaires, aux surtaxes et à des mesures spéciales particulières.

L'article 415 du projet de loi, la seule disposition que contient la section 13 de la partie 4 du projet de loi C-86, modifie le paragraphe 6.2(1) de la LLEI. Le paragraphe en question confère actuellement au ministre des Affaires étrangères le pouvoir de déterminer la quantité de marchandises visées par un régime d'accès, de définir la méthode d'allocation de ces quantités et de délivrer des autorisations d'importation des marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'importation contrôlée. Le paragraphe précise, toutefois, que le ministre ne peut agir ainsi qu'aux fins de la mise en œuvre « d'un accord ou d'un engagement intergouvernemental ».

L'article 415 du projet de loi autorise le ministre des Affaires étrangères à prendre les mesures mentionnées au paragraphe 6.2(1) de la LLEI à une fin additionnelle. En bref, la modification confère au ministre le pouvoir de prendre ces mesures à l'égard de marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'importation contrôlée en vertu du paragraphe 5(6) susmentionné de la LLEI. Selon les fonctionnaires, la modification de la LLEI permettrait au gouvernement du Canada de faciliter la mise en œuvre de certaines

trade actions that are taken under the *Customs Tariff* that may require the use of import permits, such as safeguard measures used to respond to import surges that may harm Canadian producers and workers or other trade measures used to respond to actions taken by other countries that adversely affect Canadian trade.

The witnesses reminded your committee that on October 11, 2018, the Government of Canada announced provisional safeguard measures on seven steel products and directed the Canadian International Trade Tribunal (CITT) to inquire into and report on the importation of those products. During the study of Clause 415, government officials highlighted that the change to the EIPA is relevant to the implementation of possible final safeguard measures that could be imposed by Canada on imports of certain steel products. They explained that, should the CITT recommend final safeguard measures on those imported steel products following its inquiry, the Government of Canada may consider implementing such measures in the form of tariff-rate quotas, an action enabled by the *Customs Tariff*.

However, under the current provisions of the EIPA, the import permits required to implement a tariff-rate quota based on the *Customs Tariff* would be allocated on a first-come, first-served basis, a situation that could be disruptive for Canadian industries, according to officials. The government witnesses explained to your committee that the amendment to the EIPA provided by Clause 415 is required to authorize the Minister of Foreign Affairs to determine import access quantities for those goods that have been added to the Import Control List to implement a tariff-rate quota, and to determine how those quantities would be allocated to importers of such goods. The officials explained that the change would provide more predictability to importers in the context of the implementation of trade actions that may require the use of import permits, such as those that might be required for certain steel products subject to a tariff-rate quota. They also remarked that the amendment would address a concern voiced by stakeholders during consultations concerning the implementation of potential steel safeguards.

Finally, although it is sought in the context of the possible final safeguard measures that could be imposed by Canada on imports of certain steel products, the committee underscores that the amendment would authorize the Minister of Foreign Affairs to take the actions listed in subsection 6.2(1) of the EIPA for all goods that have been added to the Import Control List pursuant to section 5(6) of that Act.

mesures commerciales prises en vertu du *Tarif des douanes* qui peuvent nécessiter le recours à des licences d'importation, telles que des mesures de sauvegarde employées en réponse à une augmentation subite des importations pouvant porter préjudice aux producteurs et aux travailleurs canadiens, ou à d'autres mesures commerciales prises en guise de riposte à des actions d'autres pays qui portent atteinte au commerce canadien.

Les témoins ont rappelé à votre comité que le 11 octobre 2018, le gouvernement du Canada a annoncé des mesures de sauvegarde provisoires sur les importations de sept produits d'acier et a demandé au Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) de mener une enquête sur l'importation de ces produits et d'en faire rapport. Pendant l'étude de l'article 415 du projet de loi, les fonctionnaires ont souligné que la modification de la LLEI aurait une incidence sur la mise en oeuvre de mesures de sauvegarde définitives que le Canada pourrait imposer sur les importations de certains produits d'acier. Ils ont expliqué que si, à la suite de son enquête, le TCCE recommande des mesures de sauvegarde définitives sur ces produits d'acier importés, le gouvernement pourrait envisager d'appliquer ces mesures sous forme de contingents tarifaires, une mesure que permet le *Tarif des douanes*.

Cependant, selon les dispositions actuelles de la LLEI, les licences d'importation requises pour mettre en œuvre un contingent tarifaire en vertu du *Tarif des douanes* seraient délivrées suivant la formule du premier arrivé, premier servi. De l'avis des fonctionnaires, il pourrait en résulter une situation déstabilisante pour les producteurs canadiens. Les fonctionnaires ont expliqué à votre comité que la modification de la LLEI prévue à l'article 415 du projet de loi est nécessaire afin d'autoriser le ministre des Affaires étrangères à déterminer les quantités de marchandises ayant été ajoutées à la liste des marchandises d'importation contrôlée en vue d'établir un contingent tarifaire qui seraient visés par un régime d'accès, ainsi qu'à établir une méthode pour allouer ces quantités aux importateurs de ces marchandises. Les fonctionnaires ont fait valoir que la modification assurerait une prévisibilité accrue aux importateurs dans le contexte de la mise en œuvre de mesures commerciales pouvant nécessiter le recours à des licences d'importation, par exemple dans le cas de certains produits d'acier assujettis à un contingent tarifaire. Ils ont également fait remarquer que la modification remédierait à une préoccupation exprimée par des intervenants pendant les consultations concernant l'application possible de mesures de sauvegarde sur l'acier.

Enfin, bien que la modification ait été conçue en fonction des mesures de sauvegarde définitives que le Canada pourrait imposer sur les importations de certains produits d'acier, le comité fait observer qu'elle autoriserait le ministre des Affaires étrangères à prendre les mesures énumérées au paragraphe 6.2(1) de la LLEI pour toutes les marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'importation contrôlée en vertu du paragraphe 5(6) de cette loi.

Your committee has no objections to the change proposed in Division 13 of Part 4 of Bill C-86.

Respectfully submitted,

Votre comité ne s'oppose pas à la modification proposée dans la section 13 de la partie 4 du projet de loi C-86.

Respectueusement soumis,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 27, 2018

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments), met this day at 4:01 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, before I turn to further study of Bill C-47, I want to clarify information that was conveyed during our last committee meeting on Thursday, November 22. During that meeting, it was suggested that the clause in Bill C-47 amending the reporting requirements under the Export and Import Permits Act had been amended in the House of Commons. In fact, after some further clarifications, clause 21 of Bill C-47 was not amended in the House of Commons.

The first clause that was read during the committee meeting was, in fact, the wording of the current reporting requirements set by section 27 of the Export and Import Permits Act. The second clause that was read was the wording of the proposed amendment included in Bill C-47, clause 21, since its introduction in the House of Commons.

I hope that wasn't too confusing. If we need to get more clarification, we can do so. But we've gotten the clarification now of that clause, and that was the reporting one. What you see in the bill is how the government presented the bill. It was not amended in the house; that is basically what we're saying.

I'm very pleased to have a full house today. Before I turn to it, I understand now I can welcome Senator Boehm as a regular standing committee member. Welcome to the committee. I think I've welcomed everyone else to the committee, including Senator Dean, at a previous meeting. We now have a full complement.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 27 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications), se réunit aujourd'hui, à 16 h 1, pour étudier le projet de loi.

La sénatrice A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, avant de vous parler de l'étude du projet de loi C-47, j'ai une précision à apporter concernant ce qui a été dit lors de la dernière séance du comité, soit celle du jeudi 22 novembre dernier. On nous a alors laissé entendre que l'article du projet de loi C-47 modifiant les exigences en matière de présentation de rapports en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation avait été amendé à la Chambre des communes. Après vérification, il a été établi que l'article 21 du projet de loi C-47 n'a pas été amendé à la Chambre des communes.

Le premier article lu lors de cette séance du comité correspondait en fait au libellé des exigences actuellement prévues à l'article 27 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Le second texte lu était celui de l'amendement proposé via l'article 21 du projet de loi C-47 suivant le libellé déjà utilisé au moment de sa présentation à la Chambre des communes.

J'espère que vous m'avez bien suivie. Si nous avons besoin de plus de précisions, nous pourrons en obtenir. Quoi qu'il en soit, nous savons maintenant mieux à quoi nous en tenir au sujet de cet article qui traite des exigences quant aux rapports à produire. La disposition incluse dans ce projet de loi est conforme à ce que le gouvernement a proposé au départ. Il s'agit essentiellement que chacun sache bien que cet article n'a pas été modifié par la Chambre.

Je suis très heureuse que nous fassions salle comble aujourd'hui. D'abord et avant tout, on m'a confirmé que je pouvais maintenant accueillir le sénateur Boehm à titre de membre régulier du comité permanent. Bienvenue au sein de notre comité. Je crois que tous les autres membres du comité ont déjà été accueillis officiellement de cette manière, y compris le sénateur Dean lors d'une réunion récente. Nous avons maintenant un effectif complet.

We will turn to the continuance of our study, Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments).

Before I welcome the minister and the other members of Global Affairs, I'm going to ask senators to introduce themselves.

Senator Ataullahjan: Salma Ataullahjan from Toronto, Ontario.

Senator Boehm: Peter Boehm from Ontario.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Paul Massicotte from Quebec.

[*English*]

Senator Ngo: Thanh Hai Ngo from Ontario.

Senator Dean: Tony Dean from Ontario.

Senator Bovey: Patricia Bovey from Manitoba.

Senator Greene: Stephen Greene from Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Dawson: Dennis Dawson from Quebec.

Senator Saint-Germain: Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

The Chair: And I am Raynell Andreychuk from Saskatchewan.

I'd like to welcome the Honourable Chrystia Freeland, Minister of Foreign Affairs. Minister Freeland, can you introduce those who are accompanying you, or would you wish me to do that?

Hon. Chrystia Freeland, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs: I am happy to do that.

The Chair: Thank you all for accepting our invitation to come before us. It's important that we hear from you, minister, as to the reasons you believe we should accept the bill as drafted, and I'm sure the senators will have questions.

I'm not sure what our time frames are, but we'll do the best we can and I'll try to get in all the questions and your presentation. Welcome to the committee.

Nous poursuivons donc aujourd'hui notre étude du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications).

Avant de souhaiter la bienvenue à la ministre et aux autres représentants d'Affaires mondiales Canada, je vais demander aux sénateurs de bien vouloir se présenter.

La sénatrice Ataullahjan : Salma Ataullahjan, de Toronto, Ontario.

Le sénateur Boehm : Peter Boehm de l'Ontario.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Paul Massicotte, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Ngo : Thanh Hai Ngo, de l'Ontario.

Le sénateur Dean : Tony Dean, de l'Ontario.

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Greene : Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

Le sénateur Dawson : Dennis Dawson, du Québec.

La sénatrice Saint-Germain : Raymonde Saint-Germain, du Québec.

[*Traduction*]

La présidente : Je suis Raynell Andreychuk, de la Saskatchewan.

Je veux souhaiter la bienvenue à l'honorable Chrystia Freeland, ministre des Affaires étrangères. Madame Freeland, voulez-vous présenter ceux qui vous accompagnent ou souhaitez-vous que je le fasse pour vous?

L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères : Je me ferai un plaisir de le faire.

La présidente : Merci à tous d'avoir accepté notre invitation à comparaître devant le comité. Il est important, madame la ministre, que nous vous entendions expliquer les raisons pour lesquelles nous devrions selon vous approuver le projet de loi dans sa forme actuelle, et je suis persuadée que les sénateurs auront des questions à vous poser.

Je ne sais pas si nous aurons suffisamment de temps à notre disposition, mais nous ferons de notre mieux pour permettre un maximum de questions après votre exposé. Bienvenue au comité.

Ms. Freeland: It is great to be here with this committee. I really appreciate the work that we've done together in the past, notably on the Magnitsky legislation.

I want to welcome our new senator, Senator Boehm. I feel he should be sitting next to me, not with you guys. Any tough questions, we'll ask Peter because he is a long-serving diplomat, as everyone knows. He has graduated. Yes, you're making Ian feel bad.

Ian Shugart, my fine Deputy Minister, is here. We also Rouben Khatchadourian, Director General, Trade and Export Controls Bureau. Beside him is Cindy Termorshuizen, most recently of our Beijing embassy. I can personally attest to the excellence of her Mandarin; I've seen it at work. She is now Director General, International Security Policy Bureau; and we have Kevin Thompson, Executive Director, Market Access and Trade Remedies Law.

[*Translation*]

I would particularly like to thank Senator Saint-Germain for her hard work on this legislation. Thank you very much.

[*English*]

With permission of the committee, I'd like to begin with a few formal remarks and then I will try to satisfy you and answer your questions.

[*Translation*]

Madam Chair and honourable senators, thank you for inviting me to appear before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade to discuss Bill C-47.

As you all know, our government has committed to taking a stronger and more robust position on arms exports. That's why I am proud of Bill C-47, the purpose of which is to amend the Export and Import Permits Act to allow Canada's accession to the UN Arms Trade Treaty, which is the first treaty to deal directly with the illegal trade in conventional arms and which establishes standards for the international community. It is a historic treaty, and we are doing very important work for Canada.

Mme Freeland : Je suis ravie d'être de retour devant votre comité. Je suis vraiment heureuse du travail que nous avons pu accomplir ensemble par le passé, notamment pour la Loi Magnitski.

Je veux souhaiter la bienvenue à notre nouveau sénateur, le sénateur Boehm. J'ai l'impression qu'il devrait être assis à mes côtés, plutôt qu'au milieu de vous. S'il y a des questions vraiment difficiles, il faudra les poser à Peter, car il est un diplomate de carrière, comme vous le savez tous. Il est maintenant passé à l'échelon supérieur. À cause de lui, Ian se sent un peu mal à l'aise.

Je parle, bien sûr, de mon excellent sous-ministre, Ian Shugart, qui est à mes côtés. Je suis aussi accompagnée de Rouben Khatchadourian, directeur général, Réglementation commerciale et contrôles à l'exportation. À ses côtés, nous avons Cindy Termorshuizen, qui travaillait jusqu'à tout récemment à notre ambassade à Pékin. Je peux personnellement témoigner de son excellente maîtrise du mandarin. Elle est maintenant directrice générale responsable de la politique de sécurité nationale. Je vous présente également Kevin Thompson, directeur général, Loi sur l'accès aux marchés et les recours commerciaux.

[*Français*]

J'aimerais particulièrement remercier la sénatrice Saint-Germain de son travail acharné dans le cadre de cette législation. Merci beaucoup.

[*Traduction*]

Si le comité me le permet, j'aimerais d'abord vous présenter quelques observations, après quoi j'essaierai de répondre à vos questions.

[*Français*]

Madame la présidente et honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à prendre la parole devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international afin de parler du projet de loi C-47.

Comme vous le savez tous, notre gouvernement s'est engagé à prendre une position plus forte et robuste envers les exportations d'armes. C'est pourquoi je suis fière du projet de loi C-47, qui vise à modifier la Loi sur les licences d'exportation et d'importation de manière à permettre au Canada d'adhérer au Traité de l'ONU sur le commerce des armes. Il s'agit du premier traité qui traite directement du commerce illégal des armes conventionnelles et qui établit des normes pour la communauté internationale. Il s'agit d'un traité historique. Nous faisons du travail très important pour le Canada.

[*English*]

The illicit trade of small arms, light weapons and ammunition is one of the most serious threats to global peace and security today. Easy access to these weapons leads to violence, weakens stability and development efforts, and furthers terrorism and organized crime.

The Arms Trade Treaty, or ATT, is crucial to making the world more peaceful. It sets a global standard that countries must follow when regulating the trade of arms. It commits its signatories to ensuring that arms do not flow to countries, conflicts and groups that pose these serious risks.

Madam Chair and honourable senators, I absolutely believe it is long overdue that Canada join the ATT. We are the only NATO or G7 country that has failed to sign or ratify the treaty. We remain among the last of the OECD countries to have not signed the ATT.

[*Translation*]

The importance of setting high international standards for the arms trade should not be underestimated. Lebanon, for example, shows how important this treaty is. When Lebanon's parliament recently ratified the Arms Trade Treaty, Hezbollah's legislators left the parliament in protest, claiming it encroached on their organization's access to arms. We know that illegally armed groups view the treaty as a threat, which is precisely why we believe in the potential of this instrument to establish greater stability in emerging countries plagued by violence. We strongly believe that Canada should be part of this global effort to reduce violence, prevent human rights violations and protect lives.

The treaty has specific and significant objectives. Its purpose is to guarantee that countries effectively regulate the international arms trade to ensure it is not used to support terrorism, international organized crime, gender-based violence, human rights violations or violations of international humanitarian law. This treaty can establish a genuine global standard and thus help prevent human rights violations and protect lives.

[*English*]

On that topic, I would especially like to thank the Standing Senate Committee on Human Rights for its diligent work and report, *Promoting Human Rights: Canada's Approach to its*

[*Traduction*]

Le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre et de munitions est l'une des plus sérieuses menaces qui pèsent actuellement sur la paix et la sécurité à l'échelle mondiale. L'accès facile à ces armes alimente la violence, mine les efforts pour la stabilité et le développement, et sert les fins du terrorisme et du crime organisé.

Le Traité sur le commerce des armes (TCA) est un outil dont nous ne saurions nous passer dans nos efforts pour rendre notre monde plus pacifique. Il permet d'établir une norme mondiale que les différents pays doivent respecter lorsqu'ils réglementent le commerce des armes. Il engage les signataires à s'assurer que les armes vendues ne se retrouvent pas aux mains des pays et des groupes ou au cœur des conflits posant les menaces les plus sérieuses.

Madame la présidente et honorables sénateurs, je suis profondément convaincue que le Canada aurait dû adhérer il y a très longtemps déjà au Traité sur le commerce des armes. Nous sommes le seul pays de l'OTAN et du G7 à ne pas avoir encore signé ou ratifié le traité. Nous sommes, en outre, parmi les derniers pays de l'OCDE à ne pas l'avoir signé.

[*Français*]

L'importance de définir des normes internationales élevées pour le commerce des armes ne doit pas être sous-estimée. Le Liban, par exemple, illustre l'importance de ce traité. Lorsque le Parlement libanais a ratifié le Traité sur le commerce des armes, récemment, les législateurs du Hezbollah ont quitté le Parlement en signe de protestation. Ils clament, entre autres, que cela empiétait sur l'accès de leur organisation aux armes. Nous savons que les groupes armés illégaux voient dans le TCA une menace. C'est précisément pour cette raison que nous croyons au potentiel de ce traité pour apporter une plus grande stabilité aux pays émergents en proie à la violence. Nous croyons fermement que le Canada devrait faire partie de cet effort mondial visant à réduire la violence, à prévenir les violations des droits de la personne et à protéger des vies.

Ce traité a des objectifs importants et concrets. Il vise à garantir que les pays réglementent efficacement le commerce international des armes afin que ce commerce ne soit pas utilisé pour soutenir le terrorisme, le crime organisé à l'échelon international, la violence fondée sur le sexe, les violations des droits de la personne ou les violations du droit international humanitaire. Ce traité peut établir une véritable norme mondiale et contribuer ainsi à prévenir les violations des droits de la personne et à protéger des vies.

[*Traduction*]

À ce propos, je voudrais remercier tout spécialement le Comité sénatorial permanent des droits de la personne pour son excellent travail et son rapport intitulé *La promotion des droits*

Export Sector. I know some of the committee members here are also part of that committee, and I greatly appreciate your work in promoting the centrality of human rights to exports. We welcomed your recommendations and analysis, and I'm pleased to say that we have already taken action to meet many of them.

de la personne — L'approche du Canada à l'égard du secteur des exportations. Je sais que certains sénateurs ici présents sont également membres de ce comité-là, et j'apprécie grandement les efforts que vous déployez pour faire comprendre à tous l'importance cruciale que revêtent les droits de la personne dans le contexte de nos activités d'exportation. Nous vous remercions de votre analyse et de vos recommandations, et je suis heureuse de pouvoir vous dire que nous avons déjà donné suite à bon nombre d'entre elles.

It is in that vein that we have heard support for the Arms Trade Treaty from civil society, from NGOs and from Canadians. Civil society has been an essential partner on this journey, and I do want to thank the many civil society leaders who have pushed us to raise the bar of what Canada can achieve.

C'est dans le même contexte que nous avons entendu le soutien exprimé à l'endroit du Traité sur le commerce des armes aussi bien par des représentants de la société civile que par des ONG et les Canadiens eux-mêmes. Je veux d'ailleurs profiter de l'occasion pour remercier les nombreux chefs de file de la société civile qui nous ont incité à fixer des objectifs encore plus élevés pour notre pays; ils ont joué un rôle essentiel dans ce processus.

Our government has also heard the clear desire to ensure a higher standard for Canadian arms exports, one that fully meets our commitment to human rights around the world. Our government strongly agrees.

Notre gouvernement a aussi entendu la volonté clairement exprimée de nous voir fixer des critères plus rigoureux pour les exportations d'armes canadiennes, de telle sorte que nous puissions respecter pleinement nos engagements planétaires en matière de protection des droits de la personne. Notre gouvernement abonde tout à fait dans le même sens.

That is why we accepted important amendments in the House of Commons that significantly strengthen Bill C-47. We had originally planned to place the criteria by which exports are judged, including human rights, into regulation. But we heard from parliamentarians and civil society that they wanted the arms trade criteria placed directly into legislation. We heard these requests and we acted on them. That is why the bill before this committee contains these specific criteria, including the requirement that the government consider serious violations of human rights law, peace and security, and gender-based violence before authorizing export permits.

C'est la raison pour laquelle nous avons accepté à la Chambre des communes d'importants amendements qui améliorent considérablement le projet de loi C-47. Nous pensions au départ inclure les critères d'évaluation des exportations, y compris ceux touchant les droits de la personne, dans le règlement. Des parlementaires et des représentants de la société civile nous ont toutefois indiqué qu'ils souhaitaient voir ces critères se retrouver dans la loi elle-même. Nous avons entendu ces demandes et nous y avons donné suite. C'est ainsi que le projet de loi dont votre comité est saisi précise les critères en question, y compris l'obligation pour le gouvernement de prendre en considération les risques importants relatifs au respect des droits de la personne, à la paix, à la sécurité ainsi qu'à la violence fondée sur le sexe avant d'octroyer des licences d'exportation.

My officials have been clearly instructed to start adapting their policies and tools to ensure this is applied carefully and diligently. I do want to thank Canada's officials, starting with Ian, for the very serious work they've already begun to do on this.

Mes collaborateurs ont reçu des directives très claires à ce sujet. Ils doivent commencer dès maintenant à adapter leurs politiques et leurs processus pour s'assurer que ces critères sont bel et bien mis en application. Je tiens d'ailleurs à les remercier, en commençant par Ian, pour les efforts importants qu'ils ont déjà déployés en ce sens.

Madam Chair, we also supported the inclusion of a substantial risk clause in the legislation, which is now the new clause 7.4. This clause means that our government and future governments would not be allowed to grant a permit for the export of arms if there were a substantial risk that it could be used to commit human rights violations.

Madame la présidente, nous avons également appuyé l'inclusion dans le projet de loi d'une disposition concernant l'existence d'un risque sérieux. Ce nouvel article 7.4 fait en sorte que notre gouvernement et ceux qui lui succéderont ne pourront pas délivrer une licence d'exportation d'armes s'il existe un risque sérieux que celles-ci soient utilisées pour porter atteinte aux droits de la personne.

The substantial risk clause means that my department would need to ensure, before the export of controlled goods, that we have a high level of confidence that those exports will not be used to commit human rights abuses. This is a significant decision. It will mean changes in how Canada regulates selling weapons. This is the right thing to do. Canadians fundamentally care about human rights, and Canadians are right to expect that exports are not used to commit human rights violations.

Overall, Bill C-47 would allow us to hold us to a higher standard on the export of controlled goods from Canada and to finally join the Arms Trade Treaty.

I'd like to thank the committee for your study of Bill C-47 and for moving us one step closer to becoming part of the Arms Trade Treaty, which, as I said, is a historic and long overdue step. Canada should be part of the Arms Trade Treaty.

I want to thank the committee for inviting me to appear today, and I'd be pleased to answer your questions.

The Chair: Thank you, minister. You've generated a lot of questions. I'm putting that on the record because I'm going to, perhaps, have to cut some senators off. I'm going to let you ask as many questions, but I want to be sure that all senators get a chance.

Senator Saint-Germain: I'll ask a very short question because I don't want to be cut off.

[*Translation*]

Madam Minister, I want to take this opportunity to acknowledge the senior officials accompanying you who were very professional in answering the many questions my associates and I put to them. One of the essential elements of this bill is the control of brokering. In previous meetings, we asked a number of questions about the definition of "brokering," but I feel there is still a lack of understanding of the need and importance of controlling brokering.

Can you explain to us the importance of this controlling framework for Canada, and what are the current consequences for Canada of not controlling brokering?

Ms. Freeland: Thank you for that question. I know it's an important question because it concerns an important element of the act. To prepare the brokering control list, the government will draw up a list of goods and technologies for which businesses will be required to obtain permits if they wish to

En vertu de cette disposition sur l'existence d'un risque sérieux, mon ministère devra s'assurer, avant toute exportation de marchandises contrôlées, que l'on a toutes les raisons de croire que ces marchandises exportées ne seront pas utilisées pour perpétrer des violations des droits de la personne. C'est un changement important. Nous devons modifier la façon dont le Canada réglemente la vente d'armes. C'est la bonne chose à faire. Le respect des droits de la personne est une valeur fondamentale aux yeux des Canadiens; ils devraient pouvoir compter sur le fait que nos exportations ne serviront pas à porter atteinte à ces droits.

Le projet de loi C-47 nous permet donc de nous imposer des normes plus élevées relativement à l'exportation de marchandises contrôlées et d'adhérer enfin au Traité sur le commerce des armes.

Je veux remercier le comité de son étude du projet de loi C-47 qui nous permet de faire un pas de plus vers l'adhésion à ce traité, une étape historique que nous aurions dû franchir depuis longtemps, comme je l'indiquais précédemment. Le Canada devrait être signataire du Traité sur le commerce des armes.

Je remercie le comité de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui, et je serai ravie de répondre à toutes vos questions.

La présidente : Merci, madame la ministre. Il y a de nombreux sénateurs qui ont des questions à vous poser. Je tiens à le préciser, car il est possible que je doive en interrompre certains. Je veux vous permettre de poser un maximum de questions, mais je tiens également à m'assurer que tous les sénateurs ont la chance d'intervenir.

La sénatrice Saint-Germain : Je vais poser une très brève question, car je ne voudrais surtout pas être interrompue.

[*Français*]

Madame la ministre, je profite de l'occasion pour saluer les hauts fonctionnaires qui vous accompagnent et qui ont été très professionnels dans la réponse aux nombreuses questions que mes collaborateurs et moi leur avons posées. Un des éléments essentiels de ce projet de loi est celui du contrôle du courtage. Dans les réunions précédentes, on a posé plusieurs questions sur la définition du courtage, mais j'estime que demeurent certaines incompréhensions quant à la nécessité et à l'importance du contrôle du courtage.

Pouvez-vous nous expliquer l'importance de ce cadre de contrôle pour le Canada et quelles sont présentement les conséquences de ne pas contrôler le courtage pour le Canada?

Mme Freeland : Merci de cette question. Je sais que c'est une question importante, car c'est un élément de loi important. Pour faire la liste de courtage, le gouvernement dressera une liste de biens et de technologies pour lesquels les entreprises devront obtenir un permis si elles souhaitent négocier ces biens. Cette

negotiate transactions involving those goods. That list will be based on elements already appearing on the export control list. It will be developed on the basis of consultations with the industry. We are starting public consultations on Canada's arms export controls that will guide the implementation of Bill C-47, and this is important because it includes brokering controls. I also want to emphasize that provision for this formal brokering control is an essential factor in the signing of this treaty.

[*English*]

Senator Ngo: Thank you, minister. The Human Rights Committee studied the EIPA and presented several recommendations to enhance the human rights implications on our export regime. You responded to one of them in June 2018 that you did not agree with the recommendation that would place additional controls on the end use of Canadian goods by foreign customers to ensure they are not part of serious violations of rights or international humanitarian law. You stated that taking unilateral measures not aligned with the export controls of our allies and partners could severely limit the impact we can have in protecting international human rights and humanitarian law, while putting legitimate Canadian exporters at a significant competitive disadvantage.

You know that China, Russia and India are not members of the ATT. Instead, those states will self-determine whether they are complying with the treaty.

I have two questions for you, minister. How is Canada planning to work with its allies who self-police their arms exports? Second, given the serious limitations in the treaty, why do we expect that the agreement will be effective in upholding international human rights?

Ms. Freeland: Thank you for those questions. As I said in my opening remarks, one of the reasons that this legislation is so important to me is it will seriously strengthen the role that human rights considerations play in Canada's arms exports. I believe there is a broad national consensus around the need for us to do so.

As I said in my opening remarks, we have included directly in legislation the serious strengthening of human rights consideration.

liste sera basée sur des éléments figurant déjà sur la liste de contrôle des exportations. Elle sera développée sur la base de consultations avec l'industrie. Nous lançons des consultations publiques sur les contrôles d'exportation d'armes du Canada qui guideront la mise en place du projet de loi C-47, et c'est important, car cela inclut les contrôles du courtage. Je veux souligner aussi que le fait de prévoir ce contrôle formel du courtage est un élément essentiel à la signature du traité.

[*Traduction*]

Le sénateur Ngo : Merci, madame la ministre. Le Comité des droits de la personne a étudié la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et formulé plusieurs recommandations en faveur d'une meilleure prise en compte des considérations liées aux droits de la personne dans le contexte de notre régime d'exportation. Vous avez indiqué ne pas être d'accord avec l'une de ces recommandations qui vous ont été adressées en juin 2018. Suivant cette recommandation, nous devrions instaurer des mesures de contrôle additionnelles quant à l'utilisation finale de marchandises canadiennes par des clients étrangers afin de s'assurer qu'elles ne contribuent pas à des violations graves du droit international humanitaire. Vous avez indiqué dans votre réponse que la prise de mesures unilatérales qui ne concordent pas avec les contrôles à l'exportation de nos alliés et de nos partenaires pourrait amenuiser grandement l'influence que nous pouvons avoir dans le domaine de la protection des droits de la personne et du droit international humanitaire en plus de créer un important désavantage sur le marché pour les exportateurs canadiens légitimes.

Vous savez que la Chine, la Russie et l'Inde ne sont pas signataires du Traité sur le commerce des armes. Ces États vont plutôt déterminer eux-mêmes s'ils se conforment aux exigences du traité.

J'ai deux questions pour vous, madame la ministre. Comment le Canada prévoit-il collaborer avec ses alliés qui autoréglementent ainsi leurs exportations d'armes? Deuxièmement, compte tenu des lacunes importantes de ce traité, comment pouvez-vous estimer qu'il va nous permettre d'assurer le respect du droit international humanitaire?

Mme Freeland : Merci pour ces questions. Comme je l'indiquais au départ, ce projet de loi revêt une importance capitale à mes yeux notamment du fait qu'il va permettre une plus grande prise en considération des répercussions des exportations d'armes canadiennes en matière de respect des droits de la personne. Je pense que tout le monde au pays s'entend sur la nécessité d'en faire davantage à ce niveau.

J'ai indiqué également dans mes observations préliminaires que nous avons inclus dans la loi elle-même de nouveaux critères plus rigoureux pour la prise en compte des considérations relatives aux droits de la personne.

To your question of work with allies, I think that is very important and, frankly, that is the reason I believe it's so important for us to finally accede to this international treaty, which is the core piece of international legislation that regulates arms exports.

On the question of how we can guarantee that human rights are not violated, I sought to address that in my opening remarks. In including the substantial risk clause, we are seriously raising the bar of the considerations that the government and officials must take into account in granting an export permit.

I feel very comfortable in saying that if we pass this legislation, Canada will have among the most stringent export controls in the world. I see my officials nodding. It's absolutely true, particularly when it comes to human rights considerations in arms exports.

Senator, to go back to your first question, in a way, by introducing such a standard-setting piece of legislation, we'll be having an impact on the behaviour of like-minded countries around the world. I really believe that we'll be setting a new standard with this legislation.

Rouben Khatchadourian, Director General, Trade and Export Controls Bureau, Global Affairs Canada: Just to complement what the minister said, to show the level and rigour, it's almost like a two-part test. One, in the assessment criteria proper, we will have a human rights consideration and, if we cannot mitigate that and if there's still a substantive risk, then there's a second sort of tripwire for the permit to be denied. This is how rigorous it will be in the legislation, which is unique in the global system.

Ms. Freeland: If I could add to Rouben's addition, I was quite intentional in my opening remarks in saying that we are already working with officials to raise the bar so that we will be ready to behave according to the standards set by this new law, if it becomes law, precisely because it will require significant changes to how we work. We're already getting ready for those changes. That is an important part of the answer to your question, senator, because that says we're doing things differently, because we're setting a higher standard.

Pour répondre à votre question concernant la collaboration avec nos alliés, je pense que c'est primordial, et c'est en fait la principale raison pour laquelle j'estime essentiel que nous adhérions finalement à ce traité international, la pièce maîtresse des efforts déployés à l'échelle planétaire pour réglementer les exportations d'armes.

Quant à savoir comment nous pouvons garantir que les droits de la personne sont bel et bien respectés, j'ai fourni un élément de réponse dans ma déclaration préliminaire. En incluant une disposition sur l'existence d'un risque sérieux, nous haussons considérablement les exigences quant aux facteurs que les instances gouvernementales doivent prendre en compte avant d'octroyer une licence exportation.

Je n'ai aucune hésitation à affirmer que si ce projet de loi est adopté, le Canada pourra compter sur l'un des régimes de contrôle des exportations les plus rigoureux au monde. Je vois que mes collaborateurs sont du même avis. C'est irréfutable, surtout pour ce qui est de la prise en considération des droits de la personne dans le contexte de l'exportation d'armes.

Pour revenir à votre question, sénateur, l'adoption d'une loi comme celle-ci qui établit des normes à respecter aura des répercussions sur le comportement des autres pays du monde qui partagent notre philosophie. J'ai la ferme conviction que nous établirons un nouveau modèle d'excellence grâce à ce projet de loi.

Rouben Khatchadourian, directeur général, Direction générale de la réglementation commerciale et des contrôles à l'exportation, Affaires mondiales Canada : Pour compléter ce que vous disait la ministre quand à la rigueur de ce qui est proposé, on pourrait dire que c'est presque l'équivalent d'un régime à deux paliers. Il y a d'abord l'évaluation à proprement parler qui permettra de déterminer s'il y a des préoccupations relatives aux droits de la personne. Si nous ne pouvons pas atténuer ces préoccupations et qu'il persiste un risque sérieux, il y a en quelque sorte un second niveau d'intervention qui nous permettra de refuser l'octroi d'une licence. Il n'existe pas à l'échelle planétaire de régime aussi rigoureux que celui qui est proposé dans ce projet de loi.

Mme Freeland : Si je puis me permettre d'ajouter quelque chose à ce que Rouben vient d'ajouter, j'ai indiqué clairement dans mes remarques préliminaires que mes collaborateurs sont déjà à pied d'œuvre pour resserrer les critères de telle sorte que nous soyons prêts à appliquer les nouvelles normes si ce projet de loi est adopté. Celui-ci nous obligera en effet à modifier considérablement nos façons de faire. Nous nous préparons déjà à apporter les changements nécessaires. Je tenais à le préciser en répondant à votre question, sénateur, car cela montre que nous allons faire les choses différemment en établissant des exigences plus rigoureuses.

[*Translation*]

Senator Dawson: First of all, minister, allow me to congratulate you on being named by your peers as the hardest working MP on the Hill. We know everyone works hard, but, when your peers say you work harder than they do, that says a lot. I believe your officials recognize that as well because it puts a burden on them too.

[*English*]

Bill C-47 makes it easier to add countries to the Automatic Firearms Country Control List. Could you explain why you thought this was necessary? Will it mean that Canada will start sending automatic weapons to far more countries than we did before?

Ms. Freeland: That's a very good question, and the answer is no.

Being added to the Automatic Firearms Country Control List — first of all, it's not just automatic firearms; it's weapons in general — that doesn't mean that a country has a blanket right to be sold anything by Canada. Export permits still need to be granted.

It means it is a country in a category of countries to which we are prepared to sell weapons. An example of a country that was recently added to this list — and I know Senator Andreychuk is very aware of this — is Ukraine.

I'll talk you through what we're changing. Currently, a country can only be added to this list if we have a defence cooperation agreement in place with that country. Thoroughly thinking about this has been like cleaning our closet, in a way, thinking thoroughly of our provisions, and what makes sense and what doesn't. We realized that there may be some countries in the world to which we would be comfortable selling arms, provided the other bars that need to be met for an export permit to be issued are met.

An example is Switzerland. Switzerland is a neutral country, so it therefore cannot enter into a defence cooperation agreement, but I think we would all agree that, a priori, there should be no reservation that Canadians have on selling weapons to the Swiss, provided the other criteria were met.

That's the reason for the change. In looking at it, we felt that a defence cooperation agreement should not be a necessary condition for a country to be considered as a country to which arms could be exported from Canada.

[*Français*]

Le sénateur Dawson : En premier lieu, madame la ministre, laissez-moi vous féliciter pour avoir été désignée par vos pairs comme étant la députée sur la Colline qui travaille le plus fort. Nous savons que tout le monde travaille fort, mais quand nos pairs disent que nous sommes plus zélés qu'eux, ça en dit beaucoup. Je crois que vos fonctionnaires le reconnaissent également, parce que cela leur impose un fardeau à eux aussi.

[*Traduction*]

Le projet de loi C-47 facilite l'ajout de pays à la Liste des pays désignés (armes automatiques). Pouvez-vous nous expliquer pour quelles raisons vous avez jugé cela nécessaire? Faut-il en conclure que le Canada va désormais exporter des armes automatiques dans beaucoup plus de pays du monde?

Mme Freeland : C'est une très bonne question, et la réponse est non.

Une inscription à la Liste des pays désignés — et c'est vrai non seulement pour les armes automatiques, mais pour toutes les armes — ne signifie pas qu'un pays va soudain pouvoir acheter n'importe quoi en provenance du Canada. Il faut encore que des licences d'exportation soient accordées.

Cela signifie simplement que le pays en question fait partie de ceux auxquels nous sommes prêts à vendre des armes. À titre d'exemple, et je suis persuadée que la sénatrice Andreychuk est au courant, l'Ukraine vient d'être ajoutée à cette liste.

Je vais vous parler des changements que nous apportons. À l'heure actuelle, on peut ajouter à cette liste uniquement les pays avec lesquels nous avons conclu un accord de coopération en matière de défense. Une réflexion approfondie nous a permis en quelque sorte de faire le ménage dans les dispositions en vigueur en fonction de ce qui était logigue et de ce qui ne l'était pas. Nous nous sommes ainsi rendu compte qu'il y avait peut-être d'autres pays dans le monde auxquels nous étions disposés à vendre des armes, pour autant que les autres exigences nécessaires à l'octroi d'une licence d'exportation soient satisfaites.

La Suisse est un bon exemple. Comme la Suisse est un pays neutre, elle ne peut pas conclure d'accord de coopération en matière de défense. Je crois cependant que nous conviendrons tous, a priori, que rien ne devrait nous empêcher de vendre des armes à la Suisse, pour autant que les autres critères soient remplis.

C'est la raison pour laquelle nous avons apporté ce changement. Tout bien considéré, nous avons déterminé qu'une entente de coopération en matière de défense ne devait pas être une condition obligatoire pour que l'on puisse envisager l'exportation d'armes vers un pays.

Senator Greene: Welcome to our committee. As I think I mentioned to you once before, you are my favourite minister.

Ms. Freeland: You say that to all the ministers.

Senator Greene: I wish I could, but I can't.

I was interested in your comment about Ukraine. Are you saying there's nothing in this piece of legislation that would hinder or hamper us from selling arms to Ukraine?

Ms. Freeland: Bill C-47 has no specific bearing on Ukraine, but the Automatic Firearms Country Control List, to which Senator Dawson was referring, is a list to which Ukraine has been added.

Again, let me be clear that a country needs to be on that list for us to engage in certain transactions with them. But being on the list doesn't require you to and neither is it sufficient. It's a necessary condition, but it's not a sufficient one. Other bars have to be met in order for that decision to be taken; for example, the issuing of an export permit.

Senator Greene: Is Saudi Arabia on that list, or is it eligible to be on that list?

Ms. Freeland: As is well known by Canadians, we do sell weapons to Saudi Arabia. Let me be clear: At the moment — and this has nothing to do with the particular legislation — but in connection with the absolutely horrific murder of Jamal Khashoggi and long-standing concerns about the absolutely atrocious humanitarian crisis in Yemen, our government is currently reviewing arms exports to Saudi Arabia. During this period of review, we have taken the decision that it makes sense not to be issuing new export permits. But in theory, there exists no legal bar to issuing export permits at the moment.

Senator Greene: Thank you very much.

Ms. Freeland: We have already discussed human rights concerns and the ways in which this legislation will strengthen the legal duty of all of us, both officials and politicians, to take into account human rights concerns when issuing export permits. I think that is absolutely the right thing to do.

We should be clear with ourselves that this legislation will have a meaningful impact on Canadian arms exports.

Le sénateur Greene : Bienvenue à notre comité. Je crois vous l'avoir déjà mentionné, mais vous êtes ma ministre préférée.

Mme Freeland : Vous dites ça à tous les ministres.

Le sénateur Greene : J'aimerais bien, mais je ne peux malheureusement pas.

Votre commentaire au sujet de l'Ukraine a retenu mon attention. Êtes-vous en train de nous dire qu'aucune disposition de ce projet de loi ne compromettra notre capacité de vendre des armes à l'Ukraine?

Mme Freeland : Le projet de loi C-47 n'a pas d'incidence particulière pour l'Ukraine, mais ce pays a été ajouté à la Liste des pays désignés (armes automatiques) dont le sénateur Dawson a parlé.

Je veux m'assurer que les choses sont bien claires. Un pays doit être inscrit sur cette liste pour que nous puissions effectuer certaines transactions avec lui. Cependant, le fait qu'un pays figure sur cette liste ne nous impose aucune exigence et ne suffit pas à lui seul. C'est une condition obligatoire à remplir, mais cela n'est pas suffisant. Il faut que d'autres critères soient respectés pour que l'on puisse décider par exemple d'octroyer une licence d'exportation.

Le sénateur Greene : Est-ce que l'Arabie saoudite est inscrite sur cette liste, ou pourrait-elle y figurer?

Mme Freeland : Comme les Canadiens le savent très bien, nous vendons des armes à l'Arabie saoudite. Je dois vous dire que notre gouvernement réévalue actuellement ses positions quant à l'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi dont vous êtes saisi, mais c'est plutôt en lien avec le meurtre absolument horrible de Jamal Khashoggi et les préoccupations de longue date quant à la crise humanitaire qui perdure au Yémen et aux atrocités qui ont cours dans ce pays. Nous avons jugé préférable de ne pas émettre de nouvelles licences d'exportation pendant cette période de réévaluation. En théorie, il n'existe toutefois actuellement aucun obstacle juridique à la délivrance de licences d'exportation.

Le sénateur Greene : Merci beaucoup.

Mme Freeland : Nous avons discuté des changements apportés par l'intermédiaire de ce projet de loi pour faire en sorte que nous soyons tous, fonctionnaires comme politiciens, davantage tenus de prendre en compte les considérations relatives aux droits de la personne lorsque vient le temps de délivrer une licence d'exportation. Je pense que c'est exactement ce qu'il convient de faire.

Il faut que nous comprenions tous que ce projet de loi aura un impact considérable sur les exportations d'armes par le Canada.

Senator Ataullahjan: Thank you, minister, for appearing before us.

I want to talk about the concerns raised by Amnesty International. One of their concerns was that the Canadian arms sales to the United States will continue to be exempt from Canada's arms control regime, with the related concern that this bill does not guard against arms sales to one country being unlawfully diverted to another country.

Professor Simpson said — and I'm glad you addressed this a little bit — that if we continue to sell them arms for cash, we're propping up the regime until to 2028. You're saying you're not going to be —

Ms. Freeland: Which regime?

Senator Ataullahjan: The Saudi regime.

You're not signing any new export permits, but we have ones that we signed earlier. Will we continue to honour those?

The critics argue that the exclusion of the Saudi arms sale and Canada's arms exports to the U.S. are major gaps in the implementation of this treaty. Can you address these concerns?

Ms. Freeland: I'll try. Let me start with Saudi Arabia, because that's where we left off.

You're quite right that there is a difference between the decision to issue new export permits and exports that happen under existing export permits. In the past, our government and I, personally, have taken a decision to suspend existing export permits. That is something we have done in the past, and that is something that, if the circumstances warrant, we are prepared to do in the future. The Prime Minister has spoken about that, also.

Regarding the U.S., I am very aware of the concerns you voiced, and I've also spoken to Canadian civil society leaders who have shared their concerns around that, along with other legislators. I think it's one of the issues Canadians are talking about — well, probably not people on the street. People talk to me about NAFTA on the street. People don't talk to me about the Arms Trade Treaty on the street, but an arms-trade wonkish-type Canadian would be interested in this aspect of things.

The reasons I believe we are handling the U.S. relationship properly are as follows: First, and I think this is very important, we are confident that the way our relationship works with the U.S. is not in violation of the Arms Trade Treaty. The Arms Trade Treaty is written with an understanding that countries have lots of different arrangements, and we are extremely confident

La sénatrice Ataullahjan : Merci, madame la ministre, d'avoir bien voulu comparaître devant nous.

Je veux parler des préoccupations soulevées par Amnistie internationale. L'organisme s'inquiète notamment du fait que les ventes d'armes canadiennes aux États-Unis continueront d'échapper au régime canadien de contrôle, une inquiétude liée au fait que rien dans le projet de loi n'empêche les armes vendues à un pays d'être détournées illégalement vers un pays tiers.

Mme Simpson a, pour sa part, indiqué — et je suis ravie que vous ayez abordé la question — que, si nous continuons à vendre des armes en échange d'argent comptant, nous allons soutenir le régime jusqu'en 2028. Vous dites que vous n'allez pas...

Mme Freeland : De quel régime parlez-vous?

La sénatrice Ataullahjan : Le régime saoudien.

Vous n'allez pas octroyer de nouvelles licences d'exportation, mais allons-nous continuer de respecter celles qui ont déjà été accordées?

Selon les critiques, l'exclusion des ventes d'armes à l'Arabie saoudite et des exportations d'armes vers les États-Unis va nuire grandement à la mise en œuvre efficace de ce traité. Qu'avez-vous à leur répondre?

Mme Freeland : Je vais d'abord vous parler de l'Arabie saoudite, car nous avions déjà abordé la question.

Vous avez raison de dire qu'il y a une distinction à faire entre la décision d'octroyer de nouvelles licences d'exportation et les exportations qui ont cours en vertu des licences déjà accordées. Il est arrivé par le passé que notre gouvernement et moi personnellement décidions de suspendre une licence d'exportation déjà en vigueur. Nous l'avons déjà fait et nous sommes prêts à le refaire si les circonstances le justifient. Le premier ministre a d'ailleurs indiqué la même chose.

Pour ce qui est de la situation avec les États-Unis, je suis très au fait des préoccupations que vous exprimez, et j'ai également parlé avec des représentants de la société civile au Canada qui m'ont fait part de leurs inquiétudes à ce sujet, en même temps qu'à d'autres législateurs. Je pense que cela fait partie des questions qui interpellent les Canadiens, bien que sans doute moins que l'ALENA. Les gens me parlent du libre-échange, mais jamais du Traité sur le commerce des armes. Cependant, il s'agit certes d'un aspect de la problématique qui intéressera les Canadiens déjà au fait de ces enjeux.

Les raisons pour lesquelles je crois que nous gérons la relation avec les États-Unis de manière appropriée sont les suivantes: premièrement — et je crois que c'est très important —, nous croyons fermement que notre relation avec les États-Unis ne contrevient pas au Traité sur le commerce des armes. Le Traité tient compte des diverses ententes entre les pays et nous sommes

that this long-standing historic arrangement Canada and the United States have absolutely would not in any way contradict the Arms Trade Treaty. That's an important first thing to establish.

Second, I think it's important for us to start with the historic reality that Canada's fundamental security relationship is with the United States. We are partners, not only in NATO, but also in NORAD. NORAD is the closest security relationship that the United States is part of, with a joint U.S.-Canadian command. The closeness of that security relationship makes sense based not only on our historic social, cultural and economic ties, but also based on our shared geography. Our two countries share the longest unmilitarized border in the world. We can sometimes take that for granted, but when you look at troubles on other borders, I think the success of that relationship is non-trivial.

One important element of that relationship is our defence cooperation, which includes particularly close cooperation of our defence industries. So I think that it is absolutely reasonable and a reflection of Canadian and American realities for us to have a special, privileged defence relationship with the United States.

Putting on my Canada-U.S. economic relationship hat for a moment, a very important element of our very vigorous objection to the illegal and unjustified section 232 tariffs on steel and aluminum is our privileged military and defence relationship with the United States, our military industrial relationship with the United States. We are making the case very forcefully also in our formal appeals that Canada can't pose a national security threat to the United States. How could we pose a security threat to the United States when we are, by their law and our own, integrated in their military industrial complex?

I believe that this special relationship with the United States is foundational, and that's why we believe it needs to be retained in Bill C-47.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Thanks to you all for being with us this afternoon. It's very much appreciated.

Madam Minister, I would like to continue discussing Saudi Arabia. A contract has been in place for several years. In other words, we are freezing future permits. I'd like to talk about the cases in which buyers are using arms in a way that was not intended. My understanding is that the proposed act doesn't give you the authority to terminate an existing permit. Is that the case? If so, perhaps we should request that the act allow our government to terminate a contract if the goods are not being

certains que cet accord historique de longue date entre le Canada et les États-Unis ne contrevient nullement au Traité sur le commerce des armes. C'est un élément important à établir pour commencer.

Deuxièmement, je crois qu'il est important de tenir compte de la réalité historique: la relation fondamentale du Canada en matière de sécurité est avec les États-Unis. Nous sommes des partenaires, non seulement au sein de l'OTAN, mais aussi au sein du NORAD, qui représente la plus étroite relation des États-Unis en matière de sécurité, avec un commandement conjoint Canada-États-Unis. Cette relation étroite est logique, non seulement en raison de nos liens sociaux, culturels et économiques au fil de l'histoire, mais aussi en raison de notre géographie commune. Nos deux pays se partagent la plus longue frontière non militarisée au monde. On le prend parfois pour acquis, mais lorsqu'on pense aux problèmes associés à d'autres frontières, on comprend que le succès de cette relation n'est pas banal.

L'un des éléments importants de cette relation est la coopération en matière de défense, qui vise particulièrement une collaboration étroite entre nos industries de la défense. Je crois donc qu'il est tout à fait raisonnable — et qu'il s'agit du reflet des réalités canadienne et américaine — d'entretenir une relation privilégiée en matière de défense avec les États-Unis.

En ce qui a trait aux relations économiques entre le Canada et les États-Unis, un élément très important de notre ferme objection à l'imposition de tarifs illégaux et injustifiés sur l'acier et l'aluminium en vertu de l'article 232 est notre relation privilégiée avec les États-Unis sur le plan militaire et de la défense. Nous établissons très clairement par l'entremise de nos appels officiels que le Canada ne peut être une menace pour la sécurité nationale des États-Unis. Comment serait-ce possible puisque, en vertu des lois américaines et canadiennes, nous faisons partie du complexe industriel militaire des États-Unis?

Je crois que cette relation particulière avec les États-Unis est essentielle; c'est pourquoi nous croyons qu'il faut en tenir compte dans le projet de loi C-47.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Merci à vous tous d'être parmi nous cet après-midi. C'est très apprécié.

Madame la ministre, j'aimerais poursuivre la discussion au sujet de l'Arabie saoudite. Un contrat est en place pour plusieurs années. En d'autres mots, on gèle les permis futurs. J'aimerais parler des cas où l'acheteur se sert des armes d'une façon qui n'était pas prévue. Ma compréhension est que la loi qui est proposée ne vous donne pas l'autorité de mettre fin à un permis existant. Est-ce le cas? Dans l'affirmative, peut-être faudrait-il demander que la loi permette à notre gouvernement de mettre fin

used in a manner consistent with the initial representations that were given, notwithstanding the fact that a contract is in force for a number of years. I'd like to hear your comments on that point.

Ms. Freeland: I know the government has a right to freeze or cancel an existing permit. The government has that right, and that's essential. As you well know, these permits can grant a right to export over a long period of time. If the government discovers a problem, it is absolutely necessary that it have the power to cancel the agreement and terminate the exports. This act now exists, and this right will exist under Bill C-47.

Senator Massicotte: Regardless of the circumstances? In 2012, the United States filed a claim against Pratt & Whitney for a breach of a valid contract. A $75 million fine was levied. However, Canada decided not to pursue the matter. One might think we're not entitled to do so because we aren't acting accordingly.

Ms. Freeland: That's a good question, and it's an important question. The act gives us that authority, and, as a sovereign country, we must have that authority at any time to control, freeze or completely cancel arms exports. At the same time, it may be that there is an existing contract and that, by freezing it or cancelling a permit, we breach that contract. That's entirely logical. Canada signs contracts, and the federal government doesn't have a right to cancel. These are legal agreements entered into with other parties.

Senator Massicotte: That's the case even if the contract is breached with respect to the definition of end user or end use.

Ms. Freeland: It all depends on the contracts.

Senator Massicotte: In the Pratt & Whitney case in 2012, the United States decided to fine the company $75 million for a major breach of contract. However, we felt that they were "nice boys" and that we would do nothing. It seems to me that sends the wrong message. Perhaps that explains why we're doing nothing with Saudi Arabia today.

Ms. Freeland: You've asked several questions. It all depends on the contracts. You make a very important point. I think it will be important for Canada's military industry to understand the significant changes associated with this act and to think about those changes when signing new contracts. That's absolutely the case.

I also want to emphasize that it isn't true that we're doing nothing about the Saudi Arabia situation. We take that situation very seriously. Our government is working with our allies. I spoke with Turkey's minister of foreign affairs on Monday, and

à un contrat si l'usage des biens n'est pas conforme aux représentations initiales qui ont été données, nonobstant le fait qu'un contrat soit en vigueur pendant plusieurs années. J'aimerais entendre vos commentaires à cet égard.

Mme Freeland : Je sais que le gouvernement a le droit de geler un permis existant ou de l'annuler. Le gouvernement a ce droit, et c'est essentiel. Comme vous le savez très bien, ces permis donnent le droit de faire des exportations pendant longtemps. Si le gouvernement découvre un problème, il est absolument nécessaire d'avoir le pouvoir d'annuler l'entente et de mettre fin aux exportations. Cette loi existe maintenant et ce droit existera avec le projet de loi C-47.

Le sénateur Massicotte : Peu importe les circonstances? En 2012, les États-Unis ont déposé une réclamation auprès de Pratt & Whitney pour une infraction à un contrat en vigueur. Une amende de 75 millions de dollars a été imposée. Or, le Canada a décidé de ne pas poursuivre l'affaire. On dirait qu'on n'a pas le droit de le faire, car on n'agit pas en conséquence.

Mme Freeland : C'est une bonne question, et c'est une question importante. La loi nous donne cette autorité, et nous devons avoir cette autorité comme pays souverain, à tout moment, de contrôler, de geler ou d'annuler complètement les exportations d'armes. En même temps, il est possible qu'un contrat existe et qu'en le gelant ou en annulant un permis on viole le contrat. C'est tout à fait logique. Le Canada signe des contrats et le gouvernement fédéral n'a pas le droit de les annuler. Ce sont des ententes légales conclues avec les autres parties.

Le sénateur Massicotte : C'est le cas même si un contrat est enfreint en ce qui a trait à la définition de l'utilisateur final ou de l'utilisation finale.

Mme Freeland : Tout dépend des contrats.

Le sénateur Massicotte : En 2012, dans l'affaire qui impliquait Pratt & Whitney, les États-Unis ont décidé d'imposer une amende de 75 millions de dollars à l'égard d'une infraction majeure. Or, nous avons estimé qu'ils étaient de « gentils garçons » et qu'on ne ferait rien. Il me semble qu'on envoie un mauvais message. Cela explique peut-être pourquoi aujourd'hui on ne fait rien face à l'Arabie saoudite.

Mme Freeland : Vous avez posé plusieurs questions. Tout dépend des contrats. Vous faites valoir un argument très important. Je crois qu'il sera important pour l'industrie militaire canadienne de comprendre les changements significatifs liés à cette loi et de penser à ces changements au moment de la signature de nouveaux contrats. C'est absolument le cas.

Je veux aussi souligner qu'il n'est pas vrai de dire qu'on ne fait rien face à la situation en Arabie saoudite. Nous prenons cette situation très au sérieux. Notre gouvernement est en train de travailler avec nos alliés. Lundi, j'ai parlé avec le ministre des

we decided not to issue any new export permits during our review. Our decision isn't final because we have to continue our work with our allies and consider our review and the circumstances.

[*English*]

The Chair: Thank you, minister. As you know, we have a vote which will take place at 5:30 p.m. and I will try to cut off in enough time so that we can all get back to the chamber. I am keeping track of that for you.

Senator Bovey: Thank you, minister. It was a pleasure hearing you when you were before us before, and I'm delighted you are here to discuss this today. I was very pleased to see clause 7.4, the substantial risk clause, and the higher standards.

I have a niggle, I guess is the best way to say it, about the Canadian Commercial Corporation. It was two months ago that Minister Carr asked the CCC to "closely study Canada's pending accession to the Arms Trade Treaty" and to "undertake a thorough review of CCC's ongoing risk assessments and transaction due diligence to ensure that human rights, transparency, and responsible business . . ." and on it goes.

He set an end-of-November date for this risk assessment to be done by the CCC, and I know there are few days left. Do you know where that assessment is?

The other day, Amnesty International voiced concern about where the CCC fits in all of this. That's my niggle. If you could address that, I'd be grateful.

Ms. Freeland: Yes, I think I can, at least in part.

As you clearly know well, the CCC falls under the authority of Minister Carr.

Senator Bovey: Yes.

Ms. Freeland: As you also have noted, he is working very closely with them, and he is aware of the new obligations which Bill C-47 will impose.

I believe that there were some questions asked in various forums about whether the CCC would need to comply with the standards, with the measures, introduced in Bill C-47. I feel very comfortable categorically answering yes, as will all arms exporters from Canada. A deal done through the CCC, like any other deal to export weapons through Canada, will need to be

Affaires étrangères de la Turquie. Nous avons pris la décision de ne délivrer aucun nouveau permis d'exportation pendant notre examen. Notre décision n'est pas définitive, parce que nous devons poursuivre notre travail avec nos alliés et tenir compte de notre examen et des circonstances.

[*Traduction*]

La présidente : Merci, madame la ministre. Comme vous le savez, il y aura un vote à 17 h 30. Je vais essayer de nous laisser suffisamment de temps pour nous rendre à la Chambre. Je surveille cela pour vous.

La sénatrice Bovey : Merci, madame la ministre. Nous étions heureux de vous recevoir précédemment et je suis très heureuse que vous soyez à nouveau ici pour discuter avec nous. J'ai été aussi très heureuse de voir que l'article 7.4, la disposition relative au risque sérieux, avait été ajouté, et que les normes avaient été renforcées.

Il y a une chose qui me tracasse — si je puis dire —, au sujet de la Corporation commerciale canadienne. Il y a deux mois, le ministre Carr a demandé à la CCC de procéder « à une évaluation approfondie de l'adhésion éventuelle du Canada au Traité sur le commerce des armes » et de « réaliser un examen exhaustif des pratiques de la Corporation concernant l'évaluation du risque et l'exercice de la diligence requise dans les transactions » pour vous assurer que les droits de la personne, la transparence et la conduite responsable des entreprises [...] » et ainsi de suite.

Le ministre demande à la CCC de procéder à l'évaluation du risque d'ici la fin du mois de novembre, et je sais qu'il ne reste que quelques jours. Savez-vous où nous en sommes avec cette évaluation?

L'autre jour, Amnistie internationale s'est dite préoccupée par la place qu'occupe la CCC dans tout cela. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

Mme Freeland : Je crois que je peux vous répondre, du moins en partie.

Comme vous le savez, la CCC relève du ministre Carr.

La sénatrice Bovey : Oui.

Mme Freeland : Comme vous le savez également, il travaille en étroite collaboration avec la corporation et est au courant des nouvelles obligations en vertu du projet de loi C-47.

Je crois qu'on a posé des questions sur diverses tribunes au sujet du besoin pour la CCC de se conformer aux normes et aux mesures désignées dans le projet de loi C-47. Je vous répondrai oui sans hésitation. Ce sera aussi le cas de tous les exportateurs d'armes du Canada. Un accord conclu par l'entremise de la CCC, comme tout autre accord en vue de l'exportation d'armes par

done with an export permit, and those export permits will need to comply with the conditions set by Bill C-47.

The fact that a deal is done through the CCC perhaps imposes additional responsibilities of different groups of officials. It means the trade minister, as well as the foreign minister, are very intimately engaged, but, at the end of the day, the standards that need to be met for an export permit to be granted, or for it not to be suspended or not to be cancelled, are going to apply equally, whether this is a deal done by the CCC or without the CCC.

I see Rouben nodding his head.

Senator Bovey: My concern is a very simple one. It doesn't look as if they're going to be appearing before us and, as a Crown corporation, some seem to have longer arms of distance than others. I'm looking for assurances and wonder if the assessment they're doing for Minister Carr will indeed be made public.

Ms. Freeland: I know that Jim is in Edmonton, which is a great city to be in today. I can promise you that I will share with him the fact that that was raised here at committee and your concern and request.

I've said now a couple of times, because it is really significant, that we are not kidding ourselves about the significant implications of this legislation. It is going to be a meaningful change in our arms export regime, and that means that all elements of government, Crown corporations and the private sector engaged in arms exports are going to need to change the way they work.

Again, I really do want to thank Ian and his team, because it has involved getting ready to change the standards that are applied. That will also apply to the CCC.

As I said in some of my earlier answers, that's going to apply to the way that Canadian defence companies do business in the world.

Senator Bovey: Thank you.

The Chair: I should put on the record that CCC was invited to come. We have some time constraints, and they will either be filing a written submission or we can, in fact, look at the submission and call them, but I think that should be on the record. Whether their submission will be sufficient, we'll have to assess that as we go along.

Senator Dean: I think I speak on behalf of many Canadians, if not all Canadians, in thanking you for the way you have represented Canada on the world stage globally. It hasn't just

l'entremise du Canada, devra être associé à un permis d'exportation, qui devra respecter les conditions du projet de loi C-47.

Les accords conclus par l'entremise de la CCC sont associés à des responsabilités supplémentaires pour divers groupes d'intervenants. Cela signifie que le ministre du Commerce et la ministre des Affaires étrangères sont très intimement liés, mais qu'au bout du compte, les normes auxquelles on doit se conformer pour obtenir un permis d'exportation — ou pour éviter qu'il ne soit suspendu ou retiré — s'appliqueront de manière égale, sans égard à l'intervention de la CCC.

Je vois Rouben hocher la tête.

La sénatrice Bovey : Ma préoccupation est très simple: il semble que la corporation ne témoignera pas devant nous et que certaines sociétés d'État semblent prendre plus de distance que d'autres. Je cherche une certaine assurance et je me demande si l'évaluation réalisée pour le ministre Carr sera rendue publique.

Mme Freeland : Je sais que Jim est à Edmonton, où il fait bon vivre aujourd'hui. Je vous promets que je vais lui faire part des préoccupations qui ont été soulevées au comité et de votre demande.

J'ai dit à quelques reprises, parce que je trouve que c'est important, que nous ne nous faisons pas d'illusions au sujet des conséquences importantes de ce projet de loi. Il donnera lieu à d'importants changements à notre régime d'exportation des armes à feu et cela signifie que toutes les composantes du gouvernement, les sociétés d'État et les entreprises privées qui participent à l'exportation des armes à feu devront changer leur façon de travailler.

Je tiens, une fois de plus, à remercier Ian et son équipe, parce qu'il faut être prêts à modifier les normes applicables. Cela vaut aussi pour la CCC.

Comme je l'ai dit dans l'une de mes réponses précédentes, le projet de loi aura aussi une incidence sur la façon dont les entreprises de défense canadiennes font des affaires.

La sénatrice Bovey : Merci.

La présidente : Je tiens à dire, aux fins du compte rendu, que nous avons invité la CCC à témoigner devant nous. Nous avons certaines contraintes de temps. La corporation nous transmettra des observations écrites. Nous pourrons également examiner ces observations et communiquer avec elle, mais il était important pour moi de consigner cette information au compte rendu. Nous verrons si ses observations sont suffisantes.

Le sénateur Dean : Je crois que bon nombre de Canadiens — si ce n'est tous les Canadiens — aimeraient vous remercier pour la façon dont vous avez représenté le Canada sur la scène

caught the attention of people in this country. So thank you for that.

I have a question about U.S. exports and permits. I understand that the position of the government and the background to the position of the government is that export permits are not required for U.S. transfers. We've already heard about the diversion question, so I won't revisit that.

In any of the deliberations at the policy level — I'm thinking about the crafting of this bill — was any consideration given to some degree of reporting in section 27 on U.S. exports? I look at section 27 and it would seem to preclude reporting on U.S. exports by virtue of the reference to export permits.

I'm not suggesting. I'm asking a question about whether this was considered and, if so, if it was rejected, what would the reasons for that be?

Ms. Freeland: That is an excellent question and one which we have spent a lot of time thinking about.

You will know that in last year's report for the first time we included data on exports to the U.S. that do require permits, but you're also quite right to point out that that doesn't cover everything. Indeed, that covers only a very small slice of things. We really do believe that part of the job we're trying to do together here with Bill C-47 is to have more transparency in our arms exports.

We know, as I'm sure you do, too, that Statistics Canada publishes export statistics for all designations, including the United States, based on declarations made to CBSA. It is less exact than the export permit data, and it doesn't match up precisely, but if the committee would find it helpful, we can examine whether there's a way to use that Statistics Canada data on exports to the U.S. in the next annual report.

Senator Dean: Thank you. That's a terrific response. I'll leave it to the committee to determine whether or not it wants it. I certainly would be interested in that on a personal level.

Senator Boehm: Minister Freeland, it is good to see you, as always.

My question relates to the international climate on all of this. There is public policy debate on arms sales in almost every country that is an exporter. These countries also have organizations or entities like the CCC, for example, that facilitate exports for their businesses. We are in partnership with these countries. We consult with them on a lot of things, but they're also our competitors.

internationale. Vous n'avez pas seulement retenu l'attention des gens du pays. Nous vous remercions pour cela.

J'ai une question au sujet des exportations et des permis américains. Je comprends la position du gouvernement selon laquelle les permis d'exportation ne sont pas requis pour les transferts américains. Nous avons déjà discuté du détournement, alors je n'irai pas là.

Est-ce que, dans le cadre des délibérations stratégiques — je pense à la rédaction du projet de loi — vous avez songé au rapport sur les exportations américaines en vertu de l'article 27? Je regarde l'article 27, et il semble exclure les rapports sur les exportations américaines en raison de la référence aux permis d'exportations.

Ce n'est pas une suggestion. Je vous demande si vous y avez songé et, le cas échéant, quels ont été les motifs du rejet.

Mme Freeland : C'est une excellente question à laquelle nous avons longuement songé.

Vous saurez que dans le rapport de l'année dernière, nous avons inclus pour la première fois des données sur les exportations vers les États-Unis nécessitant un permis, mais vous avez raison : cela ne couvre pas tout. En effet, cela ne vise qu'une toute petite partie. Nous croyons fermement que le projet de loi C-47 vise une plus grande transparence en matière d'exportation des armes.

Nous savons — et vous le savez aussi, j'en suis certaine — que Statistique Canada publie des statistiques sur toutes les exportations, y compris celles vers les États-Unis, en fonction des déclarations faites à l'ASFC. Ces données sont moins exactes que celles sur les permis d'exportation et n'y correspondent pas tout à fait, mais si le comité le juge utile, nous pourrions déterminer s'il y a une façon d'utiliser les données de Statistique Canada sur les exportations vers les États-Unis pour le prochain rapport annuel.

Le sénateur Dean : Merci. C'est une excellente réponse. Je vais laisser au comité le soin de déterminer si c'est ce qu'il souhaite ou non. Personnellement, cela m'intéresserait.

Le sénateur Boehm : Madame Freeland, nous sommes toujours heureux de vous voir.

Ma question a trait au climat international. Il y a un débat public sur la vente d'armes à feu dans presque tous les pays exportateurs au monde. Ces pays sont aussi dotés d'organisations ou d'entités comme la CCC, par exemple, qui facilitent les exportations pour leurs entreprises. Nous avons des partenariats avec ces pays. Nous les consultons sur bon nombre de sujets, mais ce sont aussi nos concurrents.

If we're assuming Bill C-47 comes into law, what measures would you and your department take to facilitate a more constant dialogue with some of our closest allies in terms of how to approach arms sales, or is this still going to be the cloaked area that no one really talks about but everyone engages in?

Ms. Freeland: That is a great question, Peter, and I'm going to start with your concluding point about it being a cloaked area.

We are in a moment where it's not all that cloaked. Within the past four months I have had detailed conversations about arms exports and about national approaches to arms exports with the foreign ministers of Sweden, the Netherlands, Germany, the U.K., France, the U.S. and Federica Mogherini, the High Representative of the European Union to the world — and I mean truly substantive. We spent a lot of time talking about what the right thing to do is, and also about our domestic politics.

This is an area where I certainly believe Canadian public opinion is quite seized of it. I think that's one reason you are all here and you're asking such detailed questions, and public opinion in many other countries is seized of this issue.

I would put it like this. I cannot say to you that we have achieved an agreement among all our economic competitors in this space and that we will all abide by exactly the same standards. Indeed, if the only consideration a country had was to sell as many weapons as possible, a race-to-the-bottom approach might be the one that would be recommended.

I am very confident that is not a position the vast majority of Canadians would be comfortable with.

As Senator Dean said, and as you, Senator Boehm, are well aware and have contributed to this, people are watching what Canada does. One of the reasons that I have been having these conversations with the counterparts that I mentioned is that they want to know what we're doing. They are of the view, which I share, that if Canada, for example, were to introduce more rigorous standards with regards to human rights, it would be noticed by civil society in their countries and would create public pressure.

I think that while a race to the bottom is one option, a race to the top is also a possibility and that is the kind of international race that Canada should be engaged in.

Senator Frum: Thank you, minister.

I've prefaced my question by noting that the Canadian defence industries contribute to the employment of more than 60,000 Canadians and generate $10 billion of annual revenue, 60 per cent of which comes from exports.

Si l'on suppose que le projet de loi C-47 sera adopté, quelles mesures votre ministère prendra-t-il pour faciliter un dialogue continu avec certains de nos plus grands alliés sur la façon de voir la vente des armes? S'agira-t-il encore d'un sujet dont personne ne parle vraiment, alors que tous s'adonnent à la vente d'armes?

Mme Freeland : C'est une excellente question, Peter, et je vais commencer par votre conclusion au sujet du caractère secret de ce sujet.

Ce n'est plus du tout un sujet secret. Au cours des quatre derniers mois, j'ai longuement discuté de l'exportation des armes et des approches nationales en la matière avec les ministres des Affaires étrangères de la Suède, des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la France et des États-Unis, et avec Federica Mogherini, la haute représentante de l'Union européenne... Nous avons eu des discussions très exhaustives. Nous avons beaucoup parlé de ce qu'était la bonne chose à faire et aussi de nos politiques nationales.

Je crois que la population canadienne s'intéresse grandement à ce domaine. C'est l'une des raisons pour lesquelles vous êtes réunis ici pour poser des questions détaillées. Il en va de même pour la population de bon nombre d'autres pays.

Je ne peux pas vous dire que nous avons conclu un accord avec tous nos concurrents économiques dans ce domaine et que nous allons tous respecter les mêmes normes. En effet, si la seule priorité des pays était de vendre le plus d'armes possible, nous recommanderions probablement un nivellement par le bas.

Je suis certaine que la grande majorité des Canadiens ne seraient pas à l'aise avec une telle position.

Comme l'a fait valoir le sénateur Dean et comme vous le savez très bien, sénateur Boehm, puisque vous y contribuez, les gens surveillent ce que fait le Canada. L'une des raisons pour lesquelles j'ai tenu ces conversations avec les homologues que j'ai mentionnés est qu'ils veulent savoir où nous en sommes. À leur avis — et je suis d'accord avec eux —, si le Canada imposait des normes plus rigoureuses en matière de droits de la personne, la société civile de leurs pays s'en rendrait compte, ce qui entraînerait des pressions publiques.

Je crois que, bien que le nivellement par le bas soit une option, la course au sommet est aussi une possibilité, et c'est une course à laquelle le Canada devrait participer.

La sénatrice Frum : Merci, madame la ministre.

À titre de préface à ma question, je souligne que les industries de la défense canadiennes contribuent à l'emploi de plus de 60 000 Canadiens et génèrent 10 milliards de dollars de revenus annuels, dont 60 p. 100 proviennent des exportations.

On November 21, Professor Christian Leuprecht of the Royal Military College appeared before this committee on this bill and noted that, in your time as minister, the issuance of Canadian defence and export security permits has slowed. Is this accurate?

Ms. Freeland: I'm not going to refer to the data because I don't have it before me, but, as I said, there have been times when we have frozen existing permits to give the department time to do an investigation. We did that when there were serious allegations that Canadian weapons were being used to commit human rights abuses. When you freeze existing permits and don't issue new ones, that slows things down.

Senator Frum: Yesterday, your department tabled a report on exports of military goods with this committee from 2017, and on page 15 of that report it notes that 5,569 permits were issued in 2017 and only four were denied, but it also notes that 162 were returned without action and 413 were withdrawn.

That's 575 dead-end permit applications. Of those 575, can you assure us that the reasons for those non-issuances had nothing to do with the slowing of the process?

Ms. Freeland: Rouben has a view, so I'm going to let him answer specifically and then I'll also offer an answer.

Mr. Khatchadourian: Thank you, senator. I would say, again, that's a lot of cases, as you can imagine, that 500 and some. What I can tell you with confidence is the majority of those do not reflect a denial. It's sometimes a company itself that will withdraw its application for contractual reasons or delayed shipment, whatever that may be.

For the earlier part of your question, I would note that 95 per cent of the permits are still being serviced within our service standards. It's a very high ratio, but sometimes, exceptionally, some cases are thorny, complex and require rigorous scientific and technological assessments. I don't know if that helps answer your question.

Ms. Freeland: I want to add two things. One is that it is very much my view that the international environment is becoming rougher. I think we're living in a time when dictators are on the rise and non-state terrorist organizations are posing challenges directly to states. Our country has recognized that a genocide has been committed against the Rohingya.

Le 21 novembre, Christian Leuprecht, professeur au Collège militaire royal, a témoigné devant le comité au sujet de ce projet de loi et a souligné que depuis votre nomination, le nombre de permis canadiens octroyés en matière de défense et de sécurité avait diminué. Est-ce exact?

Mme Freeland : Je ne vais pas faire référence aux données parce que je ne les ai pas devant moi, mais comme je l'ai dit, nous avons à certains moments gelé les permis existants afin de donner au ministère le temps de mener une enquête. Nous l'avons fait lorsqu'il y avait de sérieuses allégations voulant que des armes canadiennes étaient utilisées pour violer les droits de la personne. Lorsqu'on gèle les permis existants et qu'aucun nouveau permis n'est octroyé, cela ralentit les choses.

La sénatrice Frum : Hier, votre ministère a déposé un rapport de 2017 sur l'exportation des marchandises militaires auprès du comité et à la page 16, on souligne que 5 569 licences ont été délivrées en 2017 et que seulement quatre licences avaient été refusées. On souligne également que 162 licences ont été retournées sans la prise de mesures et que 413 licences ont été retirées.

Ce sont là 575 demandes de permis qui n'ont pas abouti. Parmi ces 575 demandes, pouvez-vous nous confirmer que la non-délivrance n'avait rien à voir avec le ralentissement du processus?

Mme Freeland : Rouben a un point de vue à ce sujet, alors je vais le laisser répondre à cette question en premier, puis j'y répondrai également.

M. Khatchadourian : Merci, madame la sénatrice. Comme vous avez pu le constater, les cas sont nombreux : plus de 500. Ce que je peux vous dire avec certitude, c'est que la majorité des cas ne constituent pas un rejet. Ce sont parfois les entreprises qui retirent leur demande pour des motifs contractuels, en raison d'un retard de livraison ou pour d'autres raisons.

Pour répondre à la première partie de votre question, je soulignerais que 95 p. 100 des permis sont délivrés selon nos normes de service. C'est une proportion très élevée, mais il arrive parfois — exceptionnellement — que certains cas soient épineux et complexes, et qu'ils nécessitent une évaluation scientifique et technologique plus poussée. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Mme Freeland : J'aimerais ajouter deux choses. L'une est que je pense vraiment que le contexte international devient plus rude. Je crois que nous vivons à une époque où les dictateurs prennent de plus en plus de place et où les organisations terroristes non étatiques posent des défis directement aux États. Notre pays a reconnu que le crime de génocide a été perpétré contre les Rohingyas.

I believe, as I've said in other contexts, that we're living at a moment when that post-World War II rules-based international order is under threat in a way it hasn't been since the Second World War. That inevitably means that, even absent Bill C-47, we need to take particular care in issuing export permits into this rougher world.

I would like, senator, to say one more thing and I want us all to be very clear about this: I have spoken very directly about the fact that Bill C-47 raises the bar for issuing arms export permits. It means that considerations, including human rights considerations, will need to be weighed significantly more seriously than they are today. That absolutely will have consequences. We are very clear that is our government's choice.

There may well be Canadians and there may well be Canadian politicians who feel caring about human rights in our arms export regime isn't worth it and that it is more important to issue a lot of permits quickly. That is a reasonable argument, and there are jobs connected to it.

I want to be very clear that the argument I'm making to all of you in urging you to support Bill C-47 is an argument that is very clearly and openly about setting our country to a higher and, indeed, more rigorous standard when it comes to whom we choose to sell weapons, which, after all, are designed to kill people.

Senator Frum: But that means another way to look at these numbers is that, out of 5,569 approvals, your department only denied four applications. So, in terms of setting the bar higher, how do you feel about that ratio? That was 2017 and there were four out of 5,569.

Ms. Freeland: Senator, if I were perfectly happy with the current arms export regime, I would not be proposing Bill C-47. I believe we should and we must set a higher standard, and that's what we're advocating today.

The Chair: I just have two things to follow up. The arms treaty has been around for a while, so we're doing it now and I think we will always have to weigh economic benefits against human rights, our political position and our national interests.

In other words, we're trying to achieve an evaluation by the government of the day as to what is in the best interests of Canada. It isn't just human rights; it's all of them. It's trying to find, in each particular deal, whether it is one that Canada should put its name to. You do it through the permit system. I think

Comme je l'ai dit dans d'autres contextes, je crois que nous vivons à une époque où l'ordre mondial fondé sur les règles établies à la suite de la Seconde Guerre mondiale est menacé comme il ne l'a jamais été depuis la Seconde Guerre mondiale. Cela signifie inévitablement que, même sans le projet de loi C-47, nous devons être particulièrement vigilants au moment de délivrer des licences d'exportation dans ce monde d'une plus grande rudesse.

Mesdames et messieurs, j'aimerais dire une autre chose, et je veux que tout le monde comprenne très bien ceci : j'ai affirmé très directement que le projet de loi C-47 ressert les critères relatifs à la délivrance de licences d'exportation d'armes. Cela signifie qu'il faudra tenir compte encore plus sérieusement que maintenant de divers facteurs, dont les droits de la personne. Il y aura assurément des conséquences à cela. Nous tenons à souligner très clairement que c'est le choix que fait notre gouvernement.

Il y a peut-être des Canadiens et des politiciens canadiens qui trouvent qu'il n'en vaut pas la peine de se préoccuper des droits de la personne dans notre régime d'exportation d'armes, et qu'il est plus important de délivrer de nombreuses licences rapidement. C'est un argument raisonnable, et il y a des emplois liés à cela.

Je tiens à souligner que si je vous presse de soutenir le projet de loi C-47, c'est très manifestement et ouvertement parce qu'il faut que notre pays soit soumis à des règles plus rigoureuses quand il s'agit de déterminer à qui nous choisissons de vendre des armes conçues, après tout, pour tuer des gens.

La sénatrice Frum : Cependant, cela signifie qu'il y a une autre façon de regarder ces chiffres, et c'est que, sur 5 569 demandes, votre ministère n'en a rejeté que quatre. Comment voyez-vous ce rapport, dans l'optique de règles plus strictes? C'était en 2017, et 4 demandes sur 5 569 ont été refusées.

Mme Freeland : Sénatrice, si j'étais tout à fait contente du régime d'exportation d'armes actuel, je ne proposerais pas d'adopter le projet de loi C-47. Je crois que nous devons adopter des normes plus strictes, et c'est ce que nous préconisons aujourd'hui.

La présidente : J'ai seulement deux questions complémentaires. Le Traité sur le commerce des armes existe depuis longtemps, et nous prenons ces mesures maintenant, alors je pense que nous devons établir un équilibre entre les bienfaits économiques et les droits de la personne, notre position politique et nos intérêts nationaux.

Autrement dit, nous essayons de faire en sorte que le gouvernement actuel détermine ce qui est dans l'intérêt du Canada. Il ne s'agit pas que des droits de la personne; c'est tous les facteurs. On essaie de déterminer, pour chaque entente, si le Canada fait bien de s'y joindre. Cela se fait au moyen du système

what we're struggling with is that we're hearing different points of view on Bill C-47.

One area that we haven't touched but which was raised by some of the witnesses is this: Do you feel you have the authority now to suspend or cancel any permit in midstream if the facts change?

Ms. Freeland: Yes. It should be for a good reason, but yes.

The Chair: So, whether you're evaluating the Saudi situation or other situations, you would be able to stop the sale midstream? There would be consequences, of course, and you'd have to weigh that.

Ms. Freeland: Absolutely, Senator Andreychuk. I have said this in the House of Commons, as has the Prime Minister. Our government has, in the past, frozen existing export permits, and we are prepared to do so in the future. It is certainly within the government's authority to freeze or entirely cancel an export permit.

As we discussed in our contract discussion, the existence of an export permit is simply what authorizes the permitted good to leave Canada. It is not the instrument that determines whether a contract exists, is being violated, or is cancelled. But it is essential for us, as a matter of our national sovereignty, to be able to control the movement of these goods out of our country.

As you know, often a contract lasts for a very long time. We can all imagine a hypothetical situation — even one that is extremely hypothetical — in which an export permit were granted to sell weapons to country A over a long period, and in the course of that period, we were to find ourselves at war with country A.

In the history of international relations, it's not unknown to have been allies and then to go to war with erstwhile allies. In such circumstances, we would not want to be bound by a historic export permit such that we continue to let those weapons leave our shores.

The Chair: The extreme is not the obvious one, because with the extreme, other conventions and agreements, et cetera, come into play. It's really when you reach a point where you think Canada should no longer be part of that contract and suspend it. It's the middle ground.

de délivrance de licences. Je crois que la cause de nos problèmes, c'est que nous entendons des points de vue différents au sujet du projet de loi C-47.

Un aspect que nous n'avons pas abordé, mais qui a été soulevé par des témoins est la question de savoir si vous estimez avoir le pouvoir en ce moment de suspendre ou d'annuler une licence à mi-chemin si les faits changent.

Mme Freeland : Oui. Il faudrait que ce soit pour une bonne raison, mais oui.

La présidente : Donc, que vous soyez en train d'évaluer la situation relative à l'Arabie saoudite ou n'importe quelle autre situation, vous seriez en mesure de mettre fin à la vente en plein milieu? Il y aurait des conséquences, bien sûr, et il faudrait que vous pesiez cela.

Mme Freeland : Absolument, madame la sénatrice Andreychuk. Je l'ai dit à la Chambre des communes, et le premier ministre l'a dit aussi. Par le passé, notre gouvernement a gelé des licences d'exportation existantes, et nous sommes prêts à le faire encore à l'avenir. Le gouvernement a assurément le pouvoir de suspendre ou d'annuler complètement une licence d'exportation.

Comme nous l'avons dit lors de nos discussions sur les contrats, l'existence d'une licence d'exportation sert simplement à autoriser que les biens faisant l'objet de la licence soient expédiés à l'étranger. Ce n'est pas l'instrument qui détermine si un contrat existe, s'il y a violation du contrat ou s'il est résilié. La licence nous permet essentiellement, vu notre souveraineté nationale, de contrôler le mouvement de ces biens qui sortent du pays.

Comme vous le savez, un contrat va souvent durer très longtemps. Nous pouvons tous imaginer une situation hypothétique — même extrêmement hypothétique — où une licence d'exportation a été délivrée pour la vente d'armes à un pays donné sur une très longue période, et que, au cours de cette période, nous nous retrouvons en guerre contre ce pays.

Au cours de l'histoire des relations internationales, cela s'est vu, des pays qui entrent en guerre alors qu'ils étaient d'anciens alliés. Dans de telles circonstances, nous ne voudrions pas être liés par une licence d'exportation historique qui permettrait que ces armes soient expédiées à l'étranger.

La présidente : L'hypothèse extrême n'est pas celle qui est la plus évidente, car, dans un pareil cas, d'autres conventions et accords entrent en jeu. C'est vraiment quand vous en arrivez à un point où vous pensez que le Canada ne devrait plus être partie à un contrat et que vous le suspendez. C'est une situation intermédiaire.

I think what Parliament is looking for — at least what I've heard from my colleagues here — is the ability to assess our national interest as we go forward. We have an oversight role on that. That's really what we're talking about. It's not when we go to war.

Ms. Freeland: For sure. I was offering an extreme hypothetical to explain why it is important to have that right.

As questions from senators underscore, these are complicated judgments involving our values, economic interests and geopolitical interests. If they were not so complicated, we would not need Bill C-47. If they were not so complicated, we would not have an export permit regime.

For me, the value of Bill C-47 is in actually having this national discussion. I would say there are two values. One is that it's high time we joined the ATT. It is rather shocking we haven't already. As Senator Boehm pointed out, achieving international agreement on this, while incredibly difficult to reach, is an important part of moving from a world where things are nasty, brutish and short to something a little more civilized. That's point one.

I'll finish quickly. Point two is that it's important for us to be having this national discussion — this discussion here in the Senate and in the House of Commons — about what standard we want to hold ourselves to. It will not be infallible. It will not be like a recipe that tells us in each case what the right answer is. But, by having this conversation, we are together deciding to what standards do we want to hold ourselves and our country. That's important.

The Chair: It is 5:05. There is a vote at 5:30. Technically, we could go to 5:15, but there will be a problem of transport at this hour. Should we go to a second round, or do we stop at this point?

Senator Dawson: Senator Massicotte was responsible for transportation on the Hill. He knows that at this hour, it takes more than the required 15 minutes to get to the chamber.

The Chair: Some of us can't walk, so I'm defending our rights.

Minister, I'm getting a bit of a majority opinion. I have a full list here for a second round. Is it the will of the group that we stop at this point?

Hon. Senators: Agreed.

Je crois que ce que le Parlement veut — c'est du moins ce que j'ai entendu de la part de mes collègues ici —, c'est la capacité d'évaluer la situation en fonction de notre intérêt national, à l'avenir. Nous avons un rôle de surveillance sur ce plan. C'est vraiment de cela que nous parlons. Ce n'est pas quand nous entrons en guerre.

Mme Freeland : Bien sûr. Je vous présentais une hypothèse extrême pour vous expliquer qu'il est important d'avoir ce droit.

Comme le montrent les questions des sénateurs, ce sont des décisions complexes à prendre, qui se fondent sur nos valeurs, nos intérêts économiques et nos intérêts géopolitiques. Si elles n'étaient pas si compliquées à prendre, nous n'aurions pas besoin du projet de loi C-47. Si elles n'étaient pas si compliquées, nous n'aurions pas de régime de délivrance de licences d'exportation.

Pour moi, la valeur du projet de loi C-47 se situe en fait dans la discussion de portée nationale que nous avons. Je dirais qu'il y a deux valeurs. L'une est qu'il est grand temps que nous adhérions au Traité sur le commerce des armes, le TCA. Il est plutôt choquant que nous ne l'ayons pas encore fait. Comme le sénateur Boehm l'a souligné, en arriver à un accord international à ce sujet a été incroyablement difficile, mais c'est un facteur important qui permet au monde de passer d'une situation où la vie est désagréable, brutale et brève à quelque chose d'un peu plus civilisé. C'est le premier élément.

J'ai presque terminé. Mon deuxième point, c'est qu'il est important que nous ayons cette discussion nationale — ici au Sénat ainsi qu'à la Chambre des communes — en ce qui concerne les normes que nous voulons nous imposer à nous-mêmes. Ce ne sera pas infaillible. Ce ne sera pas comme une recette qui nous dit dans chaque cas exactement ce qu'il faut faire. Nous avons cette conversation et nous décidons ensemble des normes que nous voulons nous imposer à nous-mêmes et à notre pays. C'est important.

La présidente : Il est 17 h 5. Techniquement, nous pourrions poursuivre jusqu'à 17 h 15, mais il y aura un problème de transport à cette heure-là. Devrions-nous faire un deuxième tour de questions ou nous arrêter maintenant?

Le sénateur Dawson : Le sénateur Massicotte était responsable du transport sur la Colline. Il sait que, à cette heure, il faut plus que les 15 minutes requises pour se rendre à la Chambre.

La présidente : Certains d'entre nous ne peuvent pas marcher, alors je défends nos droits.

Madame la ministre, j'essaie d'avoir l'opinion de la majorité. J'ai une liste complète pour un deuxième tour. Est-ce que le groupe souhaite arrêter maintenant?

Des sénateurs : D'accord.

The Chair: Agreed? Okay. There was a bit of dissenting opinion. However, I'm going to take it that it is the will of the majority to adjourn.

Minister, I want to thank you for coming. I wish we had more time. This is an extremely important issue. It is tied to the arms treaty. I trust this committee will take your comments into account, as we will those of all other witnesses. Then we will see, as expeditiously as we can, a conclusion on our study of this bill.

Thank you for coming. Thank you, officials, who are, as usual, always ready to come before us.

(The committee adjourned.)

La présidente : Vous êtes d'accord? Très bien. Il y avait quelques voix dissidentes. Cependant, je vais conclure que la majorité souhaite que la séance soit levée.

Madame la ministre, je vous remercie d'être venue. J'aurais aimé que nous ayons plus de temps. C'est un enjeu d'une très grande importance qui touche le Traité sur le commerce des armes. Je suis certaine que le comité tiendra compte de vos observations comme de celles de tous nos autres témoins. Nous pourrons ensuite, aussi rapidement que nous le pouvons, conclure notre étude du projet de loi.

Merci d'être venue. Merci aux fonctionnaires, qui sont, comme d'habitude, toujours prêts à venir comparaître.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2018

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments), met this day at 4:17 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade is meeting today to continue our examination of Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments).

Before I turn to our witnesses today, I am going to ask senators to introduce themselves, starting on my left.

Senator Boehm: Peter Boehm, Ontario.

Senator Bovey: Patricia Bovey, Manitoba.

Senator Dean: Tony Dean, Ontario.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Senator Saint-Germain from Quebec.

Senator Massicotte: Paul Massicotte from Quebec.

[*English*]

Senator MacDonald: Michael MacDonald, Nova Scotia.

Senator Greene: Stephen Greene from Nova Scotia.

The Chair: I'm Raynell Andreychuk from Saskatchewan.

We have by video conference two witnesses that we are pleased were able to accommodate us at this time, Mr. Kevin Wolf, former U.S. Assistant Secretary of Commerce for Export Administration, U.S. Department of Commerce; and also by video conference, from Vancouver in this case — Mr. Wolf is from Washington — Professor and Canada Research Chair in the Department of Political Science at the University of British Columbia.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications), se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, pour examiner le projet de loi.

La sénatrice A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui pour poursuivre son étude du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications).

Avant de donner la parole à nos témoins, je demanderais aux sénateurs de se présenter, en commençant à ma gauche.

Le sénateur Boehm : Peter Boehm, de l'Ontario.

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Dean : Tony Dean, de l'Ontario.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : La sénatrice Saint-Germain, du Québec.

Le sénateur Massicotte : Paul Massicotte, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur MacDonald : Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Greene : Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

La présidente : Je m'appelle Raynell Andreychuk et je viens de la Saskatchewan.

Nous allons entendre par vidéoconférence deux témoins qui, nous en sommes heureux, ont pu nous accommoder aujourd'hui : M. Kevin Wolf, ancien secrétaire adjoint américain du commerce pour l'administration des exportations, du département américain du Commerce, et à partir de Vancouver — M. Wolf est à Washington —, un professeur et titulaire de la Chaire de recherche du Canada au Département de science politique de l'Université de la Colombie-Britannique.

In person, we have Mr. James Fergusson, Deputy Director at the Centre for Defence and Security Studies, Department of Political Studies, University of Manitoba.

I welcome all of our witnesses to the committee. Our usual procedure is to have short opening statements and then senators will place questions to our witnesses.

I'm going to start in the order that I introduced our witnesses. I should advise our witnesses that we have your biographies, lengthy biographies, that have been distributed, so we don't want to take up the time of the committee to fully introduce you. Thank you for providing the information in advance.

Mr. Wolf, I'm trusting that the video conferencing is going to work, so welcome to the committee.

Mr. Wolf, I presume you can hear me, and we look forward to your presentation.

Kevin Wolf, Former U.S. Assistant Secretary of Commerce for Export Administration, U.S. Department of Commerce, as an individual: Thank you for inviting me. As mentioned, I was the Assistant Secretary of Commerce for Export Administration during the Obama administration, which meant I was primarily responsible for the administration of the dual-use export controls, but as a result of several fundamental reforms to our export control system, also developed responsibility for most military items.

As a result of all those years of work, of rethinking what an export control system should be, and implementing some substantial changes, I have perspective on systems. I was also very active in the negotiation and testified several times before the U.S. Congress regarding the creation of the new Export Control Reform Act that became law just this August.

When I was in government, Canada was, by both law and policy, our most important ally with respect to export control trade policy. I met annually on a formal basis and then informally quite often with my counterparts in the various agencies within the Canadian government there and here, and elsewhere in the world. I am delighted to be able to help give you the perspective that I bring with my background to help however I can with your legislation.

With that brief introduction, I will stop and look forward to answering whatever questions you have. By the way, the positions and anything that I say today are not on behalf of

En personne, nous accueillons M. James Fergusson, directeur adjoint au Centre pour des études de la défense et de la sécurité du Département des études politiques de l'Université du Manitoba.

Je souhaite la bienvenue au comité à tous nos témoins. Notre procédure habituelle consiste à entendre de brèves déclarations liminaires pour ensuite laisser les sénateurs poser des questions aux témoins.

Je vais reprendre l'ordre dans lequel j'ai présenté nos témoins. Je devrais signaler aux témoins que nous avons leurs biographies, de longues biographies, qui ont été distribuées. Nous ne voulons donc pas prendre le temps du comité pour vous présenter de manière détaillée. Merci de nous avoir fourni ces renseignements à l'avance.

Monsieur Wolf, j'espère que la vidéoconférence fonctionnera. Bienvenue au comité.

Monsieur Wolf, je suppose que vous m'entendez, et nous sommes impatients d'entendre votre exposé.

Kevin Wolf, ancien secrétaire adjoint américain du commerce pour l'administration des exportations, U.S. Department of Commerce, à titre personnel : Merci de m'avoir invité. Comme je l'ai mentionné, j'étais secrétaire adjoint du commerce pour l'administration des exportations au sein de l'administration Obama, ce qui signifie que j'étais surtout responsable de l'administration du contrôle des exportations d'articles à double usage, mais compte tenu de plusieurs réformes fondamentales de notre système de contrôle des exportations, je suis également devenu responsable des articles militaires.

Grâce à toutes ces années de travail à repenser le système de contrôle des exportations et à mettre en œuvre d'importants changements, j'ai une opinion sur les systèmes utilisés. Je participe aussi activement aux négociations et j'ai témoigné plusieurs fois devant le Congrès américain au sujet de la création de la nouvelle loi sur la réforme du contrôle des exportations qui est entrée en vigueur en août.

Quand je faisais partie du gouvernement, le Canada était, tant sur le plan législatif que politique, notre plus important allié en matière de politique commerciale sur le contrôle des exportations. Je rencontrais officiellement chaque année mes homologues des différents organismes du gouvernement du Canada et je les rencontrais aussi très souvent de manière officieuse chez vous et chez nous, et partout ailleurs dans le monde. Je suis ravi de pouvoir vous aider en vous faisant part du point de vue que j'ai acquis grâce à mon expérience pour vous aider comme je peux dans votre étude législative.

C'était ma brève introduction. Je vais donc m'arrêter ici et je suis impatient de répondre à vos questions. En passant, les positions et tout ce que j'exprimerai d'autre aujourd'hui ne

anyone else, my law firm or any clients. They are just the positions, views and comments of Kevin, former government official.

The Chair: Thank you, Mr. Wolf. That was concise.

Mr. Byers, the floor is yours.

[*Translation*]

Michael Byers, Professor, Department of Political Science, University of British Columbia, as an individual: Good afternoon, I'm going to speak in English today, but I am quite capable of answering your questions in French.

[*English*]

I began my exposure to the issues of arms control and arms trade back in 1992 when I was a summer student in the legal office of the department of what was then External Affairs in Ottawa. Back in 1992, some initial discussions were taking place with regards to an arms trade treaty.

At that time, Canadian diplomats were working very hard to prevent some large arms-exporting countries from leaving loopholes in the draft treaty that would have allowed for the diversion of arms through third countries. I tell you this simply to say that I think Canada and Global Affairs Canada have a long and proud history in trying to ensure transparency with regards to arms transfers and thus to reduce the human suffering that results from illicit trade.

I also want to start by congratulating the Canadian government for amending this draft legislation during its time before the House of Commons. The draft that was passed at first reading in the House of Commons had two major loopholes and, as a result of the excellent work of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, one of those loopholes has been closed. I won't speak to that loophole at any length, apart from saying it was a loophole that allowed the minister to maintain and exercise her discretion, even in the face of evidence of a serious risk of serious human rights violations or violations of international humanitarian law. It was a loophole that was inconsistent with the Arms Trade Treaty, which is mandatory in this regard.

The bill that you have before you, adopted on third reading in the House of Commons, fixes that particular problem, so I would like to congratulate your counterpart committee in the House of Commons for having done excellent work here in persuading and recommending an amendment that brings the draft into much better compliance with the international treaty that we're talking about.

viennent que de moi, pas de mon cabinet d'avocats ou de clients. Ce sont juste les positions, les points de vue et les observations de Kevin, ancien fonctionnaire.

La présidente : Merci, monsieur Wolf. C'était concis.

Monsieur Byers, vous avez la parole.

[*Français*]

Michael Byers, professeur, Département de science politique, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel : Bonjour. Je parlerai en anglais aujourd'hui, mais je suis tout à fait capable de répondre aux questions en français.

[*Traduction*]

J'ai commencé à être exposé aux questions du contrôle et du commerce des armes en 1992 lorsque j'occupais un emploi d'été pour étudiant au cabinet de ce qui s'appelait à l'époque le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. En 1992, des discussions avaient été entreprises au sujet d'un traité sur le commerce des armes.

À l'époque, les diplomates canadiens travaillaient très fort pour éviter que de grands pays exportateurs d'armes laissent des échappatoires dans l'ébauche de traité qui auraient permis le détournement d'armes vers des pays tiers. Je vous le mentionne tout simplement pour vous dire que je pense que le Canada et Affaires mondiales Canada tentent depuis longtemps et avec fierté d'assurer une transparence en matière de transferts d'armes et de réduire ainsi la souffrance attribuable au commerce illicite.

Je veux également commencer par féliciter le gouvernement du Canada d'amender ce projet de loi pendant que la Chambre des communes en est saisie. Le document adopté à la Chambre à l'étape de la première lecture contenait deux importantes échappatoires et, grâce à l'excellent travail du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, l'une de ces échappatoires a été éliminée. Je ne vais pas en parler longuement. Je vais me contenter de dire qu'elle permettait à la ministre de maintenir et d'exercer son pouvoir discrétionnaire, même lorsqu'il était prouvé qu'il était très susceptible que cela se traduise par de graves violations des droits de la personne ou du droit humanitaire international. Cette échappatoire allait à l'encontre du Traité sur le commerce des armes, qui doit être respecté à cet égard.

Le projet de loi dont vous êtes saisis, que la Chambre des communes a adopté à l'étape de la troisième lecture, règle ce problème. Je tiens donc à féliciter votre comité homologue de la Chambre des communes d'avoir fait un excellent travail en se montrant convaincant et en recommandant un amendement qui fait en sorte que le projet de loi est beaucoup plus conforme au traité international dont nous parlons.

The second loophole is something I want to address here. I'm particularly glad that Mr. Wolf is here, because it's a loophole that concerns his country.

The Arms Trade Treaty requires that countries that ratify it treat exports to all other countries equally and mandates that its obligations be consistently applied.

In the case of Canada — and Canadian civil servants have confirmed this in previous testimony — we will not be applying the export control regime that you are addressing with regards to exports to the United States as a result of a defence production agreement that goes back to the 1950s between the two countries.

This is significant because more than half of Canada's arms exports go either to the United States or through the United States, often as components that are incorporated into systems that are put together in the United States and exported abroad. So we're talking about more than half of Canadian arms exports being exempt from the legislation as it currently stands before you.

As I said, this is inconsistent with the treaty. If we leave the United States out of the scope of this legislation, and this legislation acquires Royal Assent, Canada's statute will be in violation of the Arms Trade Treaty that it purports to implement. That's not anything parliamentarians should wish, to deliberately or consciously adopt a statute to implement a treaty that, at the moment it acquires the force of law, it is inconsistent with the treaty.

I have a suggestion here: that your committee propose an amendment to the bill that sets a timeline for the Government of Canada to introduce a reporting mechanism so that all arms transferred to the United States and all components for weapons transferred to the United States and other military systems be recorded and published in the same way as exports to all other countries. That would be a crucial first step. It wouldn't bring us into full compliance, but it would be better.

I will close by saying that this recommendation of a reporting regime for exports to the United States is exactly what the human rights policy adviser to the previous Canadian foreign affairs minister, Stéphane Dion, recommended in *The Globe and Mail* not quite one year ago, an article by Andrew Stobo Sniderman, making this recommendation, identifying the existence of this loophole and saying that a reporting mechanism would be one important way to close that gap.

That's it for now. I would gladly take any questions you might have.

The Chair: Thank you, Mr. Byers.

Je veux maintenant parler de la deuxième échappatoire. Je suis particulièrement heureux que M. Wolf soit ici, car c'est une échappatoire qui concerne son pays.

Les pays qui ont ratifié le Traité sur le commerce des armes doivent traiter de la même manière les exportations vers tous les autres pays et ils doivent en appliquer systématiquement les obligations.

Dans le cas du Canada — et des fonctionnaires canadiens l'ont confirmé en témoignant —, nous n'allons pas appliquer le régime de contrôle des exportations pour ce qui est des exportations vers les États-Unis, compte tenu d'un accord sur la production de défense que les deux pays ont conclu dans les années 1950.

C'est important, car plus de la moitié des exportations d'armes du Canada sont vers les États-Unis ou passent par les États-Unis, souvent en tant que composants qui sont intégrés dans des systèmes assemblés au sud de la frontière et exportés à l'étranger. Nous parlons donc de plus de la moitié des exportations d'armes du Canada qui ne sont pas assujetties à la mesure législative dont vous êtes actuellement saisis.

Comme je l'ai dit, ce n'est pas conforme au traité. Si nous laissons les États-Unis échapper à la portée du projet de loi et que le projet de loi reçoit la sanction royale, la loi canadienne violera le Traité sur le commerce international qu'elle prétend mettre en œuvre. Ce n'est pas une chose que les parlementaires devraient souhaiter, soit adopter délibérément ou consciemment une loi pour mettre en œuvre un traité auquel nous contreviendrons lorsqu'elle aura force de loi.

J'ai une suggestion : votre comité devrait proposer un amendement au projet de loi qui établit un échéancier pour que le gouvernement du Canada mette en place un mécanisme de déclaration afin que tous les transferts aux États-Unis d'armes, de composants d'armes ou d'autres systèmes militaires soient consignés et publiés de la même façon que les exportations vers tous les autres pays. Il s'agirait là d'une première étape cruciale. Nous ne serions pas entièrement conformes, mais ce serait mieux.

Je vais terminer en disant que ce régime de déclaration recommandé pour les exportations vers les États-Unis est exactement ce que le conseiller politique en matière de droits de la personne de l'ancien ministre canadien des Affaires étrangères, Stéphane Dion, a recommandé dans le *Globe and Mail* il n'y a pas encore tout à fait un an. En effet, dans son article, Andrew Stobo Sniderman recommandait de cerner cette échappatoire et disait qu'un mécanisme de déclaration serait une bonne façon de l'éliminer.

C'est tout pour le moment. Je serai heureux de répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Byers.

James Fergusson, Deputy Director, Centre for Defence and Security Studies, Department of Political Studies, University of Manitoba, as an individual: Thank you for the opportunity to address the committee on issues concerning Bill C-47. My focus is on the defence industrial and technology side of the equation, the companies that will bear a significant burden, potentially above the burden entailed by existing defence export controls.

My first observation specifically regarding the legislation is that it appears as a solution looking for a problem. To my knowledge, existing defence export controls and legislation have largely been successful in ensuring Canadian-produced defence goods are well controlled. I believe the committee should be very careful in recognizing any additional administrative burdens, whether in terms of costs or time, that this new legislation may create.

The international defence marketplace relative to Canadian policy is highly competitive and any additional burdens on companies selling to allies and like-minded nations relative to the existing sanction regimes could well undermine export opportunities for Canadian firms, resulting in their greater dependence upon the Canadian market which, as I'm sure you know, is insufficient in terms of spending to sustain and expand Canada's defence, industrial and technological capacity.

Second, it is important in considering this legislation that a clear understanding of the realities of Canada's defence industrial and technological base. While the legislation before you does provide the minister with the ability to establish a list of countries to permit exports, I think it is important for the legislation to be more specific, especially with regard to an exemption for the United States.

As a function of the comparatively low level of Canadian defence spending in general, and capital spending in particular, this base significantly depends upon exports, especially to the American market, where it's estimated that over 50, if not 60, per cent of Canadian defence goods are sold.

Moreover, the Canadian defence industrial base is not only dependent on relatively unfettered access to the American market; it is integrated in significant ways with the American defence industrial base, which has been recognized in American legislation.

The current nature of Canada's defence industrial base is the product of several factors related to low Canadian defence investments. As Dr. Byers mentioned, the defence production-sharing arrangements, initially signed in the 1950s, provide that Canadian companies will be treated as American companies in U.S. defence procurement. Canada's offset strategy — initially

James Fergusson, directeur adjoint, Centre à un contrat si l'usage des biens n'est pas conforme auxreprésentations la sécurité, Département des études politiques, Université du Manitoba, à titre personnel : Merci de me donner l'occasion de parler au comité de ces questions liées au projet de loi C-47. Je me concentre sur le volet industriel et technologique de la défense, sur les entreprises qui porteront un lourd fardeau, qui sera peut-être supérieur à celui attribuable aux contrôles actuels des exportations dans le domaine de la défense.

Je vais d'abord faire remarquer que le projet de loi semble être une solution à la recherche d'un problème. À ma connaissance, les contrôles et la loi en place ont largement réussi à garantir un bon contrôle des marchandises de défense produites au Canada. Je crois que le comité devrait faire preuve de prudence en tenant compte des fardeaux administratifs supplémentaires, qu'il s'agisse de coûts ou de temps, que cette nouvelle mesure législative pourrait créer.

Au sujet de la politique canadienne, le marché international de la défense est hautement concurrentiel, et les fardeaux supplémentaires imposés aux entreprises faisant des affaires avec des pays alliés qui ont des vues similaires par rapport aux régimes de sanctions actuels pourraient très bien nuire aux possibilités d'exportation des entreprises canadiennes, ce qui les rendrait encore plus dépendantes du marché canadien qui, vous le savez sûrement, est trop limité sur le plan financier pour soutenir et élargir la capacité industrielle et technologique du Canada en matière de défense.

Deuxièmement, au moment d'examiner cette mesure législative, il est important de bien comprendre les réalités de l'assise industrielle et technologique du Canada en la matière. Le projet de loi à l'étude accorde à la ministre la capacité d'établir une liste de pays vers lesquels les exportations sont autorisées, mais je crois qu'il est important d'être plus précis, surtout en ce qui concerne une exemption pour les États-Unis.

Compte tenu du niveau de dépenses, surtout les dépenses en capital, relativement faible dans le domaine de la défense en général, cette assise dépend grandement des exportations, surtout vers le marché américain. On estime d'ailleurs que plus de 50, voire 60 p. 100 des marchandises de défense du Canada y sont vendues.

De plus, l'assise industrielle du Canada dans le domaine dépend non seulement d'un accès relativement sans entrave au marché américain, mais elle est aussi intégrée de façon importante à l'assise industrielle américaine, qu'on a reconnue par voie législative.

La nature actuelle de l'assise industrielle du Canada est le produit de plusieurs facteurs liés aux faibles investissements dans la défense au pays. Comme M. Byers l'a mentionné, selon l'Accord sur le partage de la production de défense, signé dans un premier temps dans les années 1950, les entreprises canadiennes doivent être traitées comme les entreprises

industrial and regional benefits, and now industrial and technological benefits — is premised on obtaining American prime defence contractors' direct investments into Canada, either through the establishment of prime subsidiaries or partnering with Canadian domestic firms for domestic economic reasons, and in order to generate export opportunities down the road for these firms, U.S.-owned or Canadian.

The net result over time of low defence capital spending, the DPSA arrangement and Canadian offsets was a base that evolved into the second-tier production, sub-systems, parts and component suppliers — and not only significantly dependent upon access to the formal U.S. defence market, but also became integrated into the supply chains of U.S. primes. Even in the few cases of a Canadian prime capability, the integrated nature of the North American defence industrial base is clearly evident. For example, it is estimated that roughly 80 per cent of the parts or sub-systems components in the Canadian-produced light-armoured vehicle, owned by U.S. firm General Dynamics, is actually of American origin.

The removal of the American exemption in the context of this situation for the industry would have a dramatic and likely disastrous impact on Canadian defence firms, whether American or Canadian-owned, undermining Canada's comparative advantage in the U.S. market and leaving these firms dependent on Canadian spending, which is simply insufficient to sustain them.

As a result, the economic objectives evident in Canada's current defence policy, Strong, Secure and Engaged, and the 2018 defence investment plan would be undermined. Whether such a decision would have unforeseeable broader impacts on the vital Canada-U.S. defence relationship is also something that should not be ignored.

In this regard, I would add that consideration should be given to specify an exemption to Canada's NATO allies, or at least to ensure that Canada's legislation is in harmony with our allies to ensure a level and transparent playing field.

Finally, it's important for the committee to recognize that Canada's industry, regardless of ownership, produces few traditional defence goods for export, per se; instead, as sub-system component producers, Canadian production resides largely in the dual-use area.

américaines dans l'acquisition de matériel de défense aux États-Unis. La stratégie de contrepartie canadienne — initialement des avantages industriels et régionaux, et maintenant des avantages industriels et technologiques — repose sur les investissements directs d'entrepreneurs du secteur de la défense, grâce à l'établissement de filiales de prédilection ou de partenariats avec les entreprises canadiennes pour des raisons économiques nationales, afin de créer à l'avenir des possibilités d'exportation pour ces entreprises, qu'elles appartiennent à des Américains ou à des Canadiens.

Au fil du temps, le résultat net des faibles dépenses en capital dans le domaine de la défense, de l'Accord sur le partage de la production de défense et de la stratégie de contrepartie canadienne est que l'assise est devenue une production de second ordre, axée sur des sous-systèmes, la fabrication de pièces et de composants. Elle dépend non seulement beaucoup de l'accès au marché américain officiel de la défense, mais elle est aussi devenue intégrée aux chaînes d'approvisionnement des grandes entreprises américaines. Même dans les rares cas de capacité de premier ordre, la nature intégrée de l'assise de défense nord-américaine est manifeste. Par exemple, on estime qu'une proportion d'environ 80 p. 100 des pièces ou des composants des sous-systèmes du véhicule blindé léger produit au Canada, que possède l'entreprise américaine General Dynamics, est d'origine américaine.

L'élimination de l'exemption américaine dans ce contexte pour l'industrie aurait des répercussions graves et désastreuses sur les entreprises canadiennes de défense, qu'elles appartiennent à des Américains ou à des Canadiens, ce qui nuirait à l'avantage comparatif du Canada sur le marché américain et ferait en sorte que ces entreprises demeureraient dépendantes des investissements canadiens, qui sont insuffisants pour les soutenir.

Par conséquent, les objectifs économiques évidents dans la politique de défense actuelle du Canada, Protection, Sécurité, Engagement, et le plan d'investissement de 2018 de la Défense seraient compromis. Il ne faut également pas oublier de déterminer si cette décision aurait des répercussions imprévisibles plus générales sur la relation vitale du Canada et des États-Unis en matière de défense.

À ce sujet, j'ajouterais qu'il faudrait songer à stipuler une exemption pour les alliés de l'OTAN du Canada, ou du moins à faire en sorte que la loi canadienne est conforme à celles de nos alliés afin d'avoir des règles équitables et transparentes.

Enfin, il est important que le comité reconnaisse que les entreprises du Canada, peu importe à qui elles appartiennent, produisent peu de marchandises de défense traditionnelles à des fins d'exportation, à proprement parler. En effet, c'est surtout dans le domaine des articles à double usage qu'elles mènent leurs activités puisqu'elles produisent des composants de sous-système.

While there is no easy solution to defining defence goods today, consideration must be given to ensure no unintended damage is done to Canada's defence industrial capacity and its competitiveness. For example, Canadian firm participation in the U.S.-led F-35 alliance-based consortium is grounded upon cost and technological competitiveness. Any additional costs generated by export legislation could impact Canadian participation, with domestic economic implications.

In conclusion, it is important to recognize that the costs of export controls are borne by Canadian companies and great care needs to be taken to ensure that these costs do not undermine the viability of these key Canadian economic and technology assets.

I look forward to answering any questions.

The Chair: Thank you, Mr. Fergusson.

We will go to senators' questions.

Senator Saint-Germain: Thank you, all three of you, for very interesting presentations. We appreciate that you took the time to be with us at short notice.

I have two questions, and both are for Mr. Wolf. The Arms Export Control Act is a key statute in U.S. munitions export control law. The Department of State implements this statute through the International Traffic in Arms Regulations. First, what are the steps a U.S. military good or technology typically goes through before being exported?

Second, even though the United States has not ratified the ATT, to what extent is the U.S. export control system consistent with the principles and standards included in the agreement regarding the export of conventional arms?

Mr. Wolf: I'm happy to help. There are actually two primary statutes governing the export of military and dual-use items, the Arms Export Control Act, which has been in effect for several decades, and then, since August, the Export Control Reform Act, which is the statutory authority for all dual-use items and less sensitive military items, which are largely parts and components.

That's as a result of the changes I described and for which I was largely responsible during the Obama administration; namely, moving the jurisdictional responsibility of most military parts and components from the State Department to the Commerce Department. When thinking about the authorization

Il n'y a pas de solution facile pour définir les marchandises de défense de nos jours, mais il faut néanmoins veiller à ne pas nuire à la capacité industrielle et concurrentielle du Canada dans le domaine de la défense. Par exemple, la participation des entreprises canadiennes au consortium des F-35 qui repose sur des alliances et est dirigé par les États-Unis repose sur le coût et la compétitivité technologique. Tout coût supplémentaire engendré par la Loi sur les exportations pourrait avoir une incidence sur la participation du Canada, ce qui aurait des répercussions économiques au pays.

Pour conclure, il est important de reconnaître que ce sont les entreprises canadiennes qui assument le coût du contrôle des exportations, et il faut faire très attention de ne pas nuire à la viabilité de ces avoirs économiques et technologies canadiens essentiels.

Je suis impatient de répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Fergusson.

Nous allons passer aux questions des sénateurs.

La sénatrice Saint-Germain : Merci à vous trois de vos exposés fort intéressants. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de vous joindre à nous à la dernière minute.

J'ai deux questions, et les deux s'adressent à M. Wolf. La loi américaine sur le contrôle des exportations d'armes, l'Arms Export Control Act, est essentielle dans la législation américaine sur le contrôle des exportations de munitions. Le département d'État l'applique à l'aide des International Traffic in Arms Regulations, le règlement sur le commerce international des armes. Premièrement, quelles sont les étapes que doivent habituellement franchir les marchandises ou les technologies militaires américaines avant de pouvoir être exportées?

Deuxièmement, même si les États-Unis n'ont pas ratifié le Traité sur le commerce des armes, dans quelle mesure le système de contrôle américain est-il conforme aux principes et aux normes de l'accord en ce qui a trait à l'exportation d'armes classiques?

M. Wolf : Je serai heureux de vous l'expliquer. À vrai dire, il y a deux lois fondamentales qui gouvernent les exportations d'articles militaires et à double usage : l'Arms Export Control Act, qui est en vigueur depuis plusieurs dizaines d'années; et, depuis août, l'Export Control Reform Act, la loi sur la réforme du contrôle des exportations, qui s'applique à tous les articles à double usage ainsi qu'aux articles militaires de nature moins délicate, en grande partie des pièces et des composants.

C'est le résultat des changements que j'ai décrits et dont j'ai été grandement responsable pendant l'administration Obama, notamment le transfert de la compétence en ce qui concerne la plupart des pièces et des composants militaires du département d'État au département du Commerce. Quand on pense à

required of the government before exporting a military or dual-use item, it's important to keep both in mind.

The general policy philosophy of dividing the two — and I'll answer your question — was to leave to the responsibility of the State Department, the U.S. munitions list and the ITAR you mentioned under the authority of the Arms Export Control Act to items that provide a significant military advantage to the United States, and to treat uniquely military but less sensitive items — largely parts and components in the supply chain — to the responsibility of the Commerce Department.

The first step when exporting is for the exporter to first determine whose regulations govern, whether the State Department's regulations or the Commerce Department's. The significance of that is that, with the State Department' regulations, there are additional obligations that exist that do not exist under the commerce regulations. There are brokering obligations. There are obligations to control items abroad, even if very small amounts of U.S. content are in a foreign-made item, for example.

Under the Commerce Department's regulations, it's a little bit more liberal, particularly with respect to Canada, frankly, in the sense that there are licensing obligations worldwide, except that under the Commerce system, there are significant exceptions for NATO and other close allies.

The process is that after a company decides which regulations govern, they submit a licence application to either State or Commerce, or, on the Commerce Department side, determine whether an exception exists, if it's to a NATO or another close ally. Then, when the licence is received at the State Department for a munitions list item, it is referred out to various departments within states, such as the Human Rights Group and the Economic Bureau. Then the same application is referred to the Defense Department, to the Defense Technology Security Administration, which is the point of contact for getting input from all the other various parts of the Defense Department about whether there is a national security concern associated with that particular export.

If the State Department and the various parts of the Defense Department agree that there is not a national security or foreign policy concern, which includes human rights considerations with that end user and that end use, then the State Department electronically issues an authorization back to the applicant. The authorizations apply not only to physical exports but also to re-exports from third countries. U.S. law, unlike most laws, is

l'autorisation que le gouvernement doit obtenir avant d'exporter des articles militaires ou à double usage, il est important de tenir compte des deux.

Le principe politique général de la séparation des deux — et je vais répondre à votre question — était de laisser au département d'État la responsabilité de la liste des munitions des États-Unis et du règlement sur le commerce international des armes que vous avez mentionné et qui permet d'appliquer la loi américaine sur le contrôle des exportations d'armes pour les articles qui procurent un important avantage militaire aux États-Unis, et de laisser le département du Commerce s'occuper uniquement des articles militaires, mais moins délicats — en grande partie des pièces et des composants nécessaires dans la chaîne d'approvisionnement.

La première étape pour l'exportateur consiste à déterminer quelle réglementation s'applique : celle du département d'État ou celle du département du Commerce. Les règlements du département d'État prévoient des obligations supplémentaires qui ne se trouvent pas dans ceux du département du Commerce, notamment des obligations en matière de courtage et des obligations visant le contrôle des biens à l'étranger, même si les articles fabriqués à l'étranger ne contiennent que très peu de composantes américaines, par exemple.

Le règlement du département du Commerce est un peu plus libéral, surtout en ce qui a trait au Canada, puisque les obligations en matière de licence s'appliquent dans le monde entier, mais que d'importantes exceptions s'appliquent aux pays de l'OTAN et aux proches alliés du système commercial.

Selon le processus, lorsqu'une entreprise détermine les règlements qui s'appliquent, elle présente une demande de licence au département d'État ou au département du Commerce. Lorsqu'elle présente une demande au département du Commerce, elle détermine s'il y a des exceptions relatives à un pays de l'OTAN ou à un autre proche allié. Ensuite, lorsque le département d'État reçoit la demande pour un article qui figure à la liste des munitions, il la renvoie aux divers départements des États comme le groupe de défense des droits de la personne ou le bureau à vocation économique. Cette même demande est ensuite renvoyée au département de la Défense, à la Defense Technology Security Administration, qui est le point de contact en vue d'obtenir les rétroactions de toutes les autres divisions du département de la Défense au sujet des préoccupations possibles en matière de sécurité nationale associées à cette exportation en particulier.

Si le département d'État et les diverses divisions du département de la Défense sont d'avis que la demande ne donne pas lieu à des préoccupations en matière de sécurité nationale ou de politique étrangère — ce qui comprend les considérations relatives aux droits de la personne pour l'utilisateur final et l'utilisation finale —, alors le département d'État transmet une autorisation électronique au demandeur. Les autorisations

extraterritorial in that the U.S. law applies to U.S.-origin items, wherever the item is in the world, no matter how long ago it was exported from the United States.

That's the same under the Commerce Department system, which has a similar process. When an application comes in, the Commerce Department will refer it to the same groups within the State Department — human rights, economic policy, et cetera — and then they will also forward it to the Defense Department, the same agency that will do the same review about whether the intelligence, history or the foreign policy with respect to that entity or the nature of the technology is of such a concern that we should deny the application.

If there is a disagreement, then there is a process for appealing up to various layers of political leadership. If there is an agreement on either an approval or an issuance with conditions, then, electronically, Commerce will issue the authorization.

Under the Commerce regulations, the big difference is, as I mentioned, exceptions in that sometimes items that otherwise would require a licence, if it's to a particular end user and use in an allied country, then companies can self-certify that an item is authorized for export without needing to ask permission from the Commerce Department.

With respect to your second question about the Arms Trade Treaty, that exercise was led by my colleagues at the State Department, but I was active behind the scenes.

To answer your question directly, the primary purpose was to ensure that everything the U.S. system did was consistent based upon my understanding of the treaty with the obligations under the treaty.

The question raised in the opening comment about being inconsistent in light of an exception that exists for Canada is an interesting one, frankly, in that I had never discussed it or thought about it. The reason for that, I suspect, is that Canada and the U.S. export control system, both on the military and the dual-use side, is in a country group of one for U.S. export controls considerations. One of my primary objectives, frankly, in moving the less sensitive parts, components and related technology over to the Commerce Department system was to literally completely eliminate any licensing obligations for bilateral trade between the United States and Canada. That doesn't exist for any other country. England, Australia and Japan all have individual licensing or licence exception requirements.

s'appliquent non seulement aux exportations physiques, mais aussi à la réexportation à partir de pays tiers. Contrairement aux autres lois, la loi américaine est extraterritoriale, puisqu'elle s'applique aux articles d'origine américaine, peu importe où ils se trouvent dans le monde et à quel moment ils ont été exportés à partir des États-Unis.

C'est la même chose en vertu du système du département du Commerce, qui a un processus similaire. Lorsqu'il reçoit une demande, le département du Commerce la renvoie aux mêmes groupes du département d'État — droits de la personne, politique économique, et cetera — et la transmet au département de la Défense, le même organisme qui procédera au même examen afin de déterminer si les renseignements, l'histoire ou la politique étrangère associés à l'entité, ou si la nature de la technologie entraînent des préoccupations qui pourraient donner lieu au rejet de la demande.

En cas de désaccord, il existe un processus pour faire appel auprès des divers dirigeants politiques. Si l'on s'entend sur l'approbation de la demande ou la délivrance d'une licence avec conditions, le département du Commerce délivrera l'autorisation.

Comme je l'ai dit plus tôt, certaines exceptions s'appliquent en vertu du règlement du département du Commerce : les entreprises peuvent certifier elles-mêmes certains articles qui, autrement, devraient faire l'objet d'une licence, si ces articles visent un utilisateur final ou une utilisation finale en particulier dans un pays allié. Ainsi, ces produits peuvent être exportés sans obtenir au préalable la permission du département du Commerce.

En ce qui a trait à votre deuxième question au sujet du Traité sur le commerce des armes, cet exercice a été réalisé par mes collègues du département d'État, mais j'y ai participé en coulisse.

Pour répondre directement à votre question, l'objectif principal était de veiller à ce que toutes les mesures prises par le système américain respectent les obligations du traité, selon ma compréhension.

La question soulevée dans le discours préliminaire au sujet du manque d'uniformité associé à une exception pour le Canada est intéressante. Pour être honnête, je n'en avais jamais parlé et je n'y avais jamais pensé. À mon avis, l'explication est que le système de contrôle des exportations du Canada et des États-Unis, tant sur le plan militaire que sur le plan du double usage, fait partie d'un même groupe de pays aux fins du contrôle des exportations américaines. L'un des principaux objectifs du déplacement des éléments, composantes et technologies moins sensibles vers le système du département du Commerce, était d'éliminer toute obligation de licence pour le commerce bilatéral entre les États-Unis et le Canada. Ce n'est pas le cas avec les autres pays. L'Angleterre, l'Australie et le Japon ont tous des exigences individuelles relatives aux licences ou aux exceptions.

It was for the sake of the North American defence trade relationship and the other trading treaties and policies that were described before to eliminate regulatory burdens because of absence of concern with how Canadian companies and the Canadian government would treat or control U.S. origin defence or dual-use items.

I have three-minute, 30-minute, three-hour and three-day versions of every answer, so I will stop there and leave you to the next question.

The Chair: I think that was more than three minutes, but I think it was necessary.

Senator Bovey: I want to thank you all. I very much appreciate your perspectives.

Mr. Byers, I want to pick up on your comment about the loophole. I think you're going to find that many of us wonder how we control what we're selling to the United States. Perhaps you could talk a bit more about what you would recommend by way of an amendment and what you think the consequences of that would be.

My second question is for anybody to respond to. My colleagues will know I'm a little hung up on the CCC, the Canadian Commercial Corporation, and what they stand for. They work with Canadian exporters to secure international contracts. They've been asked by Minister Carr to analyze the risk assessments and transaction due diligence by the end of this month to ensure human rights, transparency and responsible business conduct that are the core guiding principles for the Canadian Commercial Corporation.

I'd like your thoughts on what that risk assessment should contain. Do any of you have any advice to us on that? Those are my two questions.

The Chair: We'll start with Mr. Byers on the specific question, and you can elaborate on the second part. Everyone else, feel free to jump in. Thank you.

Mr. Byers: If I can address the second question quickly first, I believe that the human rights analysis done at Global Affairs Canada should precede the signing of any contract by the CCC. I think at the moment the process is backwards. You can have a $14-billion contract signed before the full process of review takes place in Global Affairs Canada. Therefore, you have governments in the awkward position that the current government is in right now with respect to the LAV 6s and Saudi Arabia. So, yes, the process should be changed in terms of the order in which those things take place.

C'était pour le bien de la relation commerciale de défense en Amérique du Nord et d'autres traités et politiques commerciaux qui ont été décrits plus tôt et qui visent à éliminer le fardeau réglementaire, puisqu'on ne s'inquiète pas de la façon dont les entreprises canadiennes et le gouvernement canadien traiteraient ou contrôleraient les articles de défense ou à double usage d'origine américaine.

Je pourrais vous répondre en 3 minutes, en 30 minutes, en trois heures ou en trois jours, alors je vais m'arrêter là et vous laisser poser votre prochaine question.

La présidente : Je crois que vous avez dépassé les trois minutes, mais c'était nécessaire, à mon avis.

La sénatrice Bovey : Je vous remercie tous de vos témoignages. J'aime entendre vos opinions sur ce sujet.

Monsieur Byers, j'aimerais revenir à votre commentaire au sujet de la brèche. Vous constaterez que bon nombre d'entre nous se demandent comment nous contrôlons ce que nous vendons aux États-Unis. Vous pourriez peut-être nous parler plus en détail des modifications que vous recommanderiez et des conséquences connexes.

Ma deuxième question s'adresse à tous les témoins. Mes collègues savent que je m'accroche un peu à la CCC, la Corporation commerciale canadienne, et à ce qu'elle signifie. Elle travaille en collaboration avec les exportateurs canadiens afin d'obtenir des contrats internationaux. Le ministre Carr lui a demandé d'analyser l'évaluation des risques et l'exercice de la diligence requise dans les transactions d'ici la fin du mois afin de veiller à ce qu'on y tienne compte des droits de la personne, de la transparence et de la conduite responsable des affaires, qui sont les principes directeurs fondamentaux de la Corporation commerciale canadienne.

J'aimerais que vous me disiez ce que devrait contenir cette analyse des risques, selon vous. Avez-vous des recommandations à faire à ce sujet? Ce sont là mes deux questions.

La présidente : Nous allons commencer avec M. Byers pour la première question, puis vous pourrez aborder la deuxième. Les autres témoins pourront intervenir au besoin. Merci.

M. Byers : Si je peux répondre à la deuxième question d'abord, rapidement, je crois que l'analyse sur les droits de la personne réalisée par Affaires mondiales Canada devrait précéder la signature des contrats par la Corporation commerciale canadienne, la CCC. Je crois qu'à l'heure actuelle, le processus se fait à l'envers. On peut signer un contrat de 14 milliards de dollars avant que le processus d'examen complet n'ait été réalisé par Affaires mondiales Canada. Ainsi, les gouvernements se retrouvent dans un drôle de position, comme celle du gouvernement actuel au sujet des VBL 6 en Arabie saoudite. Donc oui, il faudrait modifier l'ordre du processus.

To address the first question, may I remind people that there was a change of administration in the United States not quite two years ago. I think this is significant.

The administration that Mr. Wolf was working for was pretty good on these issues. For instance, in early 2017, when the Nigerian military killed several hundred civilians, perhaps accidentally, in an air strike, the Obama administration blocked the sale of Super Tucano ground attack aircraft out of human rights concerns.

When the Trump administration came in, one of the first things they did in this field was to remove that block and to allow the sales to go forward. This is significant for Canada because the engines on those airplanes are made by Pratt & Whitney Canada.

We're in a situation where, under our current system, we're at the mercy of whatever administration there is in the United States and whatever degree of concern or lack of concern it has with respect to human rights and international humanitarian law. As a sovereign country, I think we should guard ourselves against these kinds of changes and perhaps occasional failings on the part of our friend and neighbour to the south.

In terms of the amendment I recommend, I take Professor Fergusson's concerns about doing something abrupt that would be costly and difficult for the Canadian defence industry. I would suggest perhaps an amendment that sets out a five-year transition period to full reporting on the export of arms and components to the United States. However, that wouldn't bring us into full compliance with the Arms Trade Treaty and that is still unfortunate. We should be in full compliance, but having full reporting would be the first stage of getting there and it would enable a fulsome discussion in this country, both among politicians, industry and the general public, as to whether or not we should actually have a full export control regime for exports to the United States, or whether some compromise halfway between where we are now and what the treaty requires could be acceptable.

Where we are now is unacceptable. It's a clear violation of the Arms Trade Treaty. I would suggest that we should not ratify the treaty if we allow this current large loophole with regards to more than half of our exports to persist.

Senator Bovey: Mr. Fergusson or Mr. Wolf, do you have anything to add?

Mr. Fergusson: With regard to the Canadian Commercial Corporation, I'm not an expert in terms of their specific dealings in support of Canadian industry to obtain export opportunities overseas which reside both in the civil and the military sector at times.

Pour répondre à votre première question, j'aimerais vous rappeler qu'il y a eu un changement d'administration aux États-Unis il y a moins de deux ans. Je crois que c'est important.

L'administration pour laquelle travaillait M. Wolf gérait très bien ces enjeux. Par exemple, au début de 2017, lorsque des soldats nigérians ont tué plusieurs centaines de civils — peut-être de façon accidentelle — lors de frappes aériennes, l'administration Obama a suspendu la vente du chasseur d'attaque au sol Super Tucano en raison de préoccupations relatives aux droits de la personne.

Lorsque l'administration Trump est arrivée au pouvoir, l'une des premières choses qu'elle a faites dans ce domaine a été d'annuler cette suspension et de permettre la vente des chasseurs. C'est important pour le Canada, parce que le moteur de ces avions est construit par Pratt & Whitney Canada.

En vertu du système actuel, nous sommes à la merci de l'administration des États-Unis et de ses préoccupations — ou son manque de préoccupation — à l'égard des droits de la personne et du droit international humanitaire. À titre de pays souverain, je crois que nous devrions nous protéger contre ces changements et aussi contre les défaillances occasionnelles de nos amis et voisins du Sud.

En ce qui a trait aux modifications que je recommande, je partage les préoccupations de M. Fergusson au sujet des mesures abruptes qui pourraient être coûteuses et difficiles pour l'industrie de la défense canadienne. Je proposerais peut-être une période de transition de cinq ans en vue de la déclaration complète de l'exportation des armes et de leurs composantes aux États-Unis. Toutefois, nous ne respecterions pas pleinement le Traité sur le commerce des armes, ce qui est malheureux. Il faudrait une pleine conformité, mais le déclaration complète serait la première étape pour nous y rendre et nous permettrait de tenir une discussion exhaustive au pays, tant avec les politiciens qu'avec les membres de l'industrie et la population générale, au sujet de la mise en œuvre ou non d'un régime complet de contrôle des exportations vers les États-Unis, ou de la possibilité de trouver un compromis acceptable entre la situation actuelle et les exigences du traité.

La situation actuelle est inacceptable. C'est une violation claire du Traité sur le commerce des armes. Je propose de ne pas ratifier le traiter si une brèche aussi importante relative à plus de la moitié de nos exportations demeure.

La sénatrice Bovey : Monsigue Fergusson ou monsieur Wolf, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Fergusson : En ce qui a trait à la Corporation commerciale canadienne, je ne sais pas exactement quelles mesures elle prend pour aider l'industrie canadienne à saisir certaines occasions d'exportation à l'étranger, dans les secteurs civil et militaire.

However, the Canadian Commercial Corporation, lacking any evidence that there is a problem, is well aware of Canadian policy. They don't operate in a vacuum where they think only in terms of business. As a government agency, they are well versed, from my experience in talking to some of the members of the corporation over time, in what Canadian policy is with regard to the position of any country in the world with regards to human rights violations.

If you suddenly want to shift the process again, the question then becomes how much time, in a competitive world, will be layered on to try to exploit potential opportunities for Canadian firms.

I don't think there's any great risk here at all. I think one of the great problems not necessarily with this legislation but with Canada and export controls in the world, is we really aren't a problem. This is what I meant by "this is a solution looking for a problem." We aren't a problem. Yes, American policy, like our policy, will change with governments on the margins. You can't predict where they'll change.

By and large, however, we are lock step with our ally to the south, as we are with our NATO allies, in terms of our visions for a future stable world, which is why I think both governments have supported the Arms Trade Treaty. It's a treaty not designed to deal with us. It's designed to attempt to deal with other problems in the world where they really do exist.

Senator Bovey: Thank you.

The Chair: Mr. Wolf, do you have anything to add?

Mr. Wolf: Without getting into specifics of providing advice on Canadian policy, when I said that I met annually with my Canadian counterparts, it was more than just me. It was our counterparts in the Defense Department and the State Department with our counterparts in Canada. The objective of those meetings, which generally went all day and had follow-up meetings, was to align, to the extent humanly possible, our export control rules, policies, terms, definitions and structures with the objective of reducing regulatory burden and, to the extent there was a specific policy concern about an issue to discuss, to try to get to a sense of alignment. It was completely informal. None of it was required by statute or law.

Our goal, speaking from the perspective of myself and my colleagues, given the nature of the relationship — and I realize you have concerns in the other direction with the change of administration, but from an historic perspective — was to keep the regulatory burden for Canadian companies as low as possible in this. To the extent there was an issue of concern regarding

Toutefois, la Corporation commerciale canadienne connait bien la politique canadienne, même s'il n'y a aucune preuve d'un problème. Elle ne travaille pas en vase clos et ne pense pas seulement aux affaires. À titre d'organisme du gouvernement, la corporation sait très bien parler à ses membres de la politique canadienne et de la position de tous les autres pays du monde à l'égard des violations des droits de la personne.

Si vous voulez soudainement modifier le processus à nouveau, il faudra se demander combien de temps, dans ce monde concurrentiel, prendront les entreprises pour exploiter les possibilités.

Je ne crois pas que le risque soit important. Je crois que le grand problème, non pas nécessairement avec cette loi, mais pour le Canada et les contrôles en matière d'exportation dans le monde, c'est que nous ne sommes pas vraiment un problème. C'est là où je veux en venir lorsque je dis qu'il s'agit d'une « solution à la recherche d'un problème ». Nous ne sommes pas un problème. Oui, la politique américaine — tout comme notre politique — changera au fil des gouvernements, mais on ne peut prédire ces changements.

Globalement, toutefois, nous sommes en phase avec notre allié du Sud, comme nous le sommes avec nos alliés de l'OTAN, quant à notre vision d'un monde stable, et c'est pourquoi, je crois, nos deux gouvernements appuient le Traité sur le commerce des armes. Ce traité ne nous vise pas nous. Il vise à régler des problèmes ailleurs dans le monde, là où ils sont bien réels.

La sénatrice Bovey : Merci.

La présidente : Monsieur Wolf, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Wolf : Sans entrer dans les détails et donner des conseils sur la politique canadienne, lorsque j'ai dit que je rencontrais mes homologues canadiens chaque année, je ne parlais pas seulement de moi. Je parlais des rencontres des représentants du département de la Défense et du département d'État avec leurs homologues au Canada. L'objectif de la plupart de ces réunions — qui duraient habituellement toute une journée et auxquelles s'ajoutaient des réunions de suivi — était d'harmoniser, dans la mesure du possible, nos règles, politiques, conditions, définitions et structures relatives au contrôle des exportations, dans le but de réduire le fardeau réglementaire et de s'entendre au sujet de certaines préoccupations stratégiques. Ces réunions étaient tout à fait informelles. Elles n'étaient pas requises en vertu de la loi.

Notre objectif, à mes collègues et à moi, étant donné la nature de notre relation — et je comprends que vous vous préoccupez des changements qui ont eu lieu au sein de l'administration, mais je parle d'un point de vue historique — était de réduire le plus possible le fardeau des entreprises canadiennes. Lorsqu'il y avait un problème relatif aux politiques, au commerce, à certaines

policy, trade, terms, burden or re-export obligations, we tried to address it bilaterally, informally and always to the mutual agreement of both sides. That's only my experience, I realize, but I present it for your future analysis.

Senator Massicotte: Thank you to all three of you for being here. I'll start with Mr. Wolf.

I presume the U.S. legislation permits the Defense Department to cancel or freeze a permit where it's found the end user or end use is not consistent with the application of the permit. Is that accurate?

Mr. Wolf: Both on the military and the dual-use side, the administration — the State Department and the Commerce Department — absolutely have that authority. There's an aggressive enforcement regime behind both the dual-use and military controls, with special agents in the U.S. and abroad, and a wide range of enforcement authorities to be able to stop a licence and then bring civil, criminal or other actions in order to stop diversion if an export was inconsistent with the terms of the original authorization.

Congress doesn't have that authority, as such. There are dollar levels set in the Arms Export Control Act that impose notification requirements on Congress, depending on whether it's to a NATO or non-NATO ally, or whether it's major defence equipment or not. There's a different dollar amount with respect to firearms, which is much lower. Congress has the ability to agree to a motion of disapproval to stop a licence, but in terms of after a licence has been issued, the ability to revoke it and enforce it is left up to the administration, not to the Congress.

Senator Massicotte: Does that happen frequently where a permit is retracted?

Mr. Wolf: Within the administration it's infrequent. If that happens it's in connection with a law enforcement action which would lead to some sort of civil or criminal imposition. I don't have data or statistics. It was infrequent, maybe monthly or so. Given the wide range of enforcement resources and how seriously the U.S. government — then and now, frankly — takes enforcement of the rules, it was not an uncommon event.

It's not public, by the way. You won't see public information about that, because generally it would be in the context of an action taken by the administration to stop a shipment.

Senator Massicotte: What happens to the supplier? The supplier may have signed a multi-year contract to supply certain munitions or equipment and has a legal obligation under the contract to continue supplying that. The state then decides he's

conditions, au fardeau ou aux obligations en matière de réexportation, nous tentions de le régler de façon bilatérale et informelle, et selon un accord mutuel. Ce n'est que mon expérience, j'en conviens, mais je vous en fais part aux fins de votre analyse.

Le sénateur Massicotte : Nous vous remercions tous les trois de votre présence. Je vais commencer avec M. Wolf.

Je suppose que la loi américaine permet au département de la Défense d'annuler ou de suspendre un permis lorsqu'il détermine que l'utilisateur final ou l'utilisation finale ne correspond pas à la demande de permis. Est-ce exact?

M. Wolf : Le département d'État et le département du Commerce ont certainement ce pouvoir, tant sur le plan militaire que sur le plan du double usage. Le régime d'application de la loi qui soutient le contrôle des articles à double usage et des articles militaires est robuste. Nous avons des agents spéciaux aux États-Unis et à l'étranger et un large éventail d'agents d'exécution de la loi qui peuvent bloquer une licence et intenter des poursuites civiles, criminelles ou autres pour empêcher le détournement de certains articles si l'exportation ne respecte pas les conditions de l'autorisation d'origine.

Le Congrès n'a pas ce pouvoir. L'Arms Export Control Act prévoit des exigences de notification au Congrès pour certains montants, selon qu'il s'agisse d'un allié de l'OTAN ou d'un autre allié, ou d'équipement de défense important ou non. On prévoit un montant différent pour les armes à feu, qui est beaucoup moins élevé. Le Congrès peut accepter une motion de désapprobation pour bloquer une licence, mais lorsqu'elle a été octroyée, la capacité de la retirer et d'appliquer la loi revient à l'administration, et non au Congrès.

Le sénateur Massicotte : Est-ce qu'il arrive souvent qu'on retire une licence?

M. Wolf : Au sein de l'administration, c'est peu fréquent. Lorsque cela se produit, c'est à propos d'une mesure d'application de la loi qui donnera lieu à une action civile ou criminelle. Je n'ai pas de données ou de statistiques à ce sujet, mais c'est peu fréquent, une fois par mois peut-être. Comme le gouvernement américain dispose de toute une gamme de ressources pour l'application de la loi et qu'il prenait, et prend, honnêtement, très au sérieux le respect des règles, cela se produit de temps en temps.

En passant, l'information n'est pas rendue publique. Vous ne trouverez pas d'information à ce sujet, car cela se passe habituellement dans le cadre d'une mesure que prend l'administration pour empêcher que le matériel soit expédié.

Le sénateur Massicotte : Que se passe-t-il pour le fournisseur? Il se pourrait qu'il ait signé un contrat pluriannuel pour fournir des munitions ou des pièces d'équipement et qu'aux termes du contrat, il ait l'obligation légale de poursuivre

in contravention and they therefore cancel the permit. I presume the contractor is then exposed to significant damages from his customers. Is that the case? How do you deal with that?

Mr. Wolf: Generally in contracts there's a *force majeure* clause, which says that through an act unrelated to the contracting party's actions they're unable to perform, then there's no liability thereafter. Government action and the need for permission from the government is a standard clause inserted, so if the government were to say, "Thou shalt not export anymore," contractual liability does not get created in light of those standard clauses.

Senator Massicotte: That's what I would have expected.

I'll ask Professor Byers this question: We're being told in Canada about a situation with Saudi Arabia, if I could mention the name, where it is difficult to annul the contract, irrespective of the end user or end use, because of this contractual obligation by the supplier and we're worried about the damage they could suffer.

I would have presumed that the contract has this *force majeure* clause. How do you interpret our behaviour and our response to that issue whereby it looks like the contractor may not be exposed?

Mr. Byers: Thank you for that question. I'm as mystified as you are.

I know there are two contracts in question. One is between General Dynamics Canada and the Canadian Commercial Corporation. The second contract is between the Canadian Commercial Corporation and the Saudi Arabian government, more specifically, the security services there. There are two contracts. One is between a private company and a Crown corporation. The second is between a Crown corporation and a foreign government, so essentially a government-to-government contract.

I would certainly hope the contract with General Dynamics has a *force majeure* clause in it. I haven't seen the contract, but it would be bad drafting if it did not.

With regard to the state-to-state contract, there's a similar principle to *force majeure* that exists at the level of public international law, particularly in a situation where there are United Nations reports concerning serious human rights violations and violations of international humanitarian law by one of the contracting parties — in this case, Saudi Arabia in Yemen.

I have suggested in *The Globe and Mail* that the government should use this concept — it's called *jus cogens* — if it wanted to get out of the situation without having to pay a large penalty. I haven't had any response to that suggestion, but certainly there is

l'approvisionnement. L'État décide toutefois qu'il enfreint les règles et annule le permis. Je présume que le fournisseur s'expose alors à devoir verser une compensation importante aux clients. Est-ce le cas? Comment composez-vous avec cela?

M. Wolf : Les contrats contiennent habituellement une clause de force majeure stipulant qu'il y a exonération de responsabilité si, pour des raisons hors du contrôle des parties contractantes, il leur est impossible d'agir. L'intervention du gouvernement, l'obligation d'obtenir sa permission, est une clause standard incluse dans les contrats, alors si le gouvernement en vient à dire : « Tu n'exporteras plus dorénavant », il n'y a pas de responsabilité contractuelle.

Le sénateur Massicotte : C'est ce à quoi je m'attendais.

J'aimerais poser la question suivante à M. Byers. On nous dit au Canada qu'il est difficile d'annuler un contrat, avec l'Arabie saoudite, si je peux me permettre de la nommer, peu importe l'utilisation finale et l'utilisateur final, en raison de l'obligation contractuelle du fournisseur et des pénalités qui pourraient lui être imposées.

Je présume que le contrat devait contenir cette clause de force majeure. Comment interprétez-vous notre comportement et notre réaction puisqu'il semble que le fournisseur ne soit pas à risque?

M. Byers : Je vous remercie de la question. Je suis aussi perplexe que vous.

Je sais qu'il y a deux contrats en cause. L'un est un contrat entre General Dynamics Canada et la Corporation commerciale canadienne, et l'autre est un contrat entre la Corporation commerciale canadienne et le gouvernement de l'Arabie saoudite, et plus précisément, les services de sécurité du gouvernement. Il y a donc deux contrats. L'un est entre une entreprise privée et une société d'État, et l'autre est entre une société d'État et un gouvernement étranger, donc, essentiellement un contrat de gouvernement à gouvernement.

J'espère assurément que le contrat avec General Dynamics contient une clause de force majeure. Je n'ai pas vu le contrat, mais s'il ne contient pas cette clause, il a été mal rédigé.

Pour ce qui est du contrat d'État à État, il existe un principe similaire à celui de la force majeure en droit international public, en particulier lorsque des rapports des Nations Unies font état de violations des droits de la personne graves et de violations du droit humanitaire international par une des parties contractantes, et dans le présent cas, l'Arabie saoudite au Yémen.

Dans le *Globe and Mail*, j'ai suggéré au gouvernement d'utiliser un concept appelé *jus cogens* s'il souhaite se retirer du contrat sans devoir verser une pénalité importante. Je n'ai pas eu de réponse à ma suggestion, mais il y a certainement ici de très

scope for significant lawyering here to avoid a penalty. I suspect the issue is more a question of reputation and political will with respect to damaging Canada's arms industry going forward in terms of whether we're seen as a country that can be relied upon to deliver through thick and thin.

Again, that's a very quick legal analysis. I think the government is putting forward a bit of a smoke screen on this issue.

Senator Massicotte: Mr. Fergusson, any comments?

Mr. Fergusson: Not exactly. I'm not aware of the contract. I would tend to agree with Dr. Byers. I find the position a little puzzling, but I think there are considerations of Canadian reliability that the government can't ignore, nor should it ignore. That would be irresponsible and lack due diligence on their part.

Senator Massicotte: The minister told us yesterday that, even with the U.S. being excluded relative to the process, they are still in conformance with the treaty, per se. In other words, your comment earlier was that the way we treat shipments to the United States is in contravention of the treaty. However, the minister made it clear — that is not the case. Even with this exception, they are in conformity with the treaty. Mr. Fergusson, do you agree with that opinion by the minister?

Mr. Fergusson: Yes, I would. It's as simple as that. I think they are in conformity with the treaty. Given, as Mr. Wolf has pointed out, the cooperation and harmonization, if you will, between Canada and the United States is a key point to take into consideration in recognizing our adherence to the new treaty.

Senator Massicotte: Mr. Byers, any further comments?

Mr. Byers: I've read the treaty provision requiring a comprehensive application of the export control regime and having an exception is not comprehensive. It is not consistent with the standard rules of international treaty interpretation set out in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. I disagree with the minister on this.

You may have been told, and it would have been misleading, that there's no problem because there's an exception written into the Arms Trade Treaty for defence production agreements. However, that exception is only among states party to the Arms Trade Treaty and the United States is not a party so that exception is not available.

bons arguments en droit pour éviter d'avoir à payer une pénalité. Je pense que le problème en est plutôt un de réputation et de volonté politique, car on ne veut pas nuire à l'industrie militaire canadienne en étant perçu comme un pays sur lequel on ne peut pas compter en tout temps.

Je répète encore une fois que c'est une analyse juridique très rapide. Je pense que le gouvernement se cache un peu derrière un écran de fumée dans ce dossier.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Fergusson, avez-vous des commentaires?

M. Fergusson : Non, pas vraiment. Je ne suis pas au courant du contrat. Je suis plutôt d'accord avec M. Byers. Je trouve la position du gouvernement un peu curieuse, mais la fiabilité de l'industrie canadienne est un élément dont le gouvernement ne peut pas, et ne devrait pas, faire fi. Ce serait irresponsable et un manque de diligence raisonnable de sa part d'agir autrement.

Le sénateur Massicotte : La ministre nous a dit hier que, même si les États-Unis ne font pas partie du processus, le Canada respecte encore le traité en tant que tel. Toutefois, selon ce que vous avez dit un peu plus tôt, la façon de faire les expéditions de matériel aux États-Unis à l'heure actuelle contrevient au traité. Toutefois, la ministre nous a dit clairement que ce n'était pas le cas. Même avec cette exception, le Canada respecte le traité. Monsieur Fergusson, êtes-vous du même avis que la ministre?

M. Fergusson : Oui, je le suis. C'est aussi simple que cela. Je pense que le Canada respecte le traité. Comme M. Wolf l'a fait valoir, la coopération et l'harmonisation, si on veut, qui ont cours entre le Canada et les États-Unis sont des éléments importants qu'il faut prendre en considération pour déterminer si nous respectons le nouveau traité.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Byers, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

M. Byers : J'ai lu la disposition du traité qui exige une application intégrale du régime de contrôle des exportations, et il n'y a pas d'application intégrale lorsqu'il y a une exception. Cela va à l'encontre des règles standards d'interprétation des traités internationaux établies dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Je ne suis pas d'accord avec la ministre sur ce point.

On peut vous avoir dit, et ce serait une erreur, qu'il n'y a pas de problème puisqu'une exception est prévue dans le Traité sur le commerce des armes pour les accords en matière de défense. Toutefois, cette exception ne s'applique qu'aux États parties au traité, ce qui n'est pas le cas des États-Unis, alors l'exception ne s'applique pas.

With all respect to the minister, she should go back to her lawyers and ask them to reinterpret that requirement of comprehensive application.

Senator Massicotte: Thank you to all of you.

Senator Dean: Thank you. A question to Mr. Byers, although others might want to chime in on this. I want to return to your views on reporting on U.S. exports.

In the absence of export permits, reporting would seem to offer some kind of middle ground or compromise. We raised this with the minister yesterday at this committee. The minister told us that Statistics Canada tracks all exports, including U.S. exports, based on declarations made to the CBSA.

I took from her remarks that she seemed willing to look at Stats Canada data on U.S. exports and to think about the possibility of including it in the broader report. What is your reaction to that? Maybe others have a reaction to it also.

Mr. Byers: I have not seen the detail in the Stats Canada information, but it is important to note here that the government is collecting some of this information already, and therefore the concerns that professor Fergusson has about this imposing a huge burden may be somewhat exaggerated.

I would suggest that responsible companies are keeping track of what they are exporting already. They have this information. They work very closely with the Canadian government. These are, after all, weapons and components for things that kill people. We expect a certain degree of record-keeping and information-sharing already.

To require that all the information about U.S. exports is in the report and is publicly available, so we know exactly how much is going, we know exactly what is involved, and we also can then see whether it has been further transferred to other countries, either as a weapon or as a component of a weapon system. That's essential information.

As I said, that will not bring us into full compliance with the Arms Trade Treaty, but it will enable us to have a fulsome discussion in this country about how we then come into compliance with some kind of export control regime that balances our international obligations with our very important defence partnership with the United States. It's a very good first step, if it were to occur. I strongly suggest that this committee consider recommending an amendment such as this.

Senator Dean: Are there any other thoughts from other witnesses?

Avec tout le respect que je dois à la ministre, elle devrait retourner voir ses avocats et leur demander de réinterpréter l'obligation d'application intégrale.

Le sénateur Massicotte : Merci à tous.

Le sénateur Dean : Merci. J'ai une question pour M. Byers, mais les autres pourraient aussi vouloir intervenir. Je veux revenir à votre point de vue concernant les rapports sur les exportations aux États-Unis.

En l'absence de permis d'exportation, la publication de rapports serait en quelque sorte un moyen terme ou un compromis. Nous avons soulevé la question hier avec la ministre et elle nous a dit que Statistique Canada effectue un suivi de toutes les exportations, y compris les exportations aux États-Unis, en s'appuyant sur les déclarations faites à l'Agence des services frontaliers du Canada.

J'ai cru comprendre qu'elle était d'accord pour examiner les données de Statistique Canada sur les exportations aux États-Unis et envisager la possibilité d'inclure l'information dans le rapport général. Qu'en pensez-vous? Les autres peuvent aussi intervenir.

M. Byers : Je n'ai pas vu l'information recueillie par Statistique Canada, mais il est important de souligner que le gouvernement recueille déjà une partie de l'information, si bien que les craintes de M. Fergusson au sujet de la lourdeur du fardeau qui en résulterait sont sans doute excessives.

Je dirais que les entreprises responsables effectuent déjà un suivi de leurs exportations. Elles ont l'information. Elles travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement canadien. Il s'agit, après tout, d'armes et de matériel qui tuent des gens. On s'attend à ce qu'il y ait un certain degré de consignation et de communication de l'information.

Il est essentiel d'exiger que toute l'information sur les exportations aux États-Unis se trouve dans le rapport et que ce rapport soit rendu public, afin que nous sachions exactement tout ce qui traverse la frontière, de quoi il s'agit, et s'il y a eu transfert d'arme ou d'une composante d'un système d'armement vers d'autres pays.

Comme je l'ai mentionné, ce faisant, nous ne respecterons pas pleinement le Traité sur le commerce des armes, mais cela nous permettra d'avoir une discussion approfondie au pays sur ce que nous devons faire pour le respecter pleinement en mettant en place un régime de contrôle qui permet de trouver un équilibre entre nos obligations internationales et notre partenariat très important en matière de défense avec les États-Unis. Si c'était le cas, ce serait un très bon premier pas. Je recommande fortement au comité d'apporter un amendement en ce sens.

Le sénateur Dean : Les autres témoins aimeraient-ils intervenir?

Mr. Fergusson: Several comments. One, it should be recognized that under the DPSA arrangement with the United States, Canada was tasked or accepted the responsibility to track defence trade between the two countries. Roughly 25 years ago, the department — arguing for resource reasons — simply stopped. So there is a mechanism that is already in place, which isn't Stats Canada.

The important problem is, yes, Stats Canada tracks through CBSA. You can track what is going across, but when is it a defence good and when is it not a defence good when you have integrated supply chains? This is no different from the defence industrial area — whatever that is today, because we tend to operate on a model of the past and not a model of the present — of trying to understand the complicated nature.

It's analogous to the auto industry, with goods moving back and forth across the country, which end up as an integrated system somewhere, which may or may not have the defence application, and how then do you keep track on this?

You can have a company in Canada that is providing widgets to a prime in the United States or to a second-tier supplier in the United States, which is then providing it to a prime. That supplier doesn't know it's a defence good, and wouldn't know it's a defence good, so it's really complicated.

You start to talk about the resources, because contrary to Dr. Byers, within the competitive nature not just of the global marketplace, or our defence marketplace — which is really our allies in the United States — in that competitiveness, small burdens make a great deal of difference to the survival of companies. When you start to add these burdens, because the companies will have to report they and will have to try to sort out when they are and when they aren't, that will have legal ample indications for them and it will have administrative burdens on them. That might be enough to cause significant damage to our companies and break supply chains.

It's like the Super Tucano, the example that Dr. Byers gave. Notwithstanding trying to understand the particular context of the example of killing civilians from an air strike in a country where there is an insurgency going on, and all the difficulties those things raise, for companies today, if Pratt & Whitney Canada won't provide the engines, then they will find someone else who will do it. That will then affect global market opportunities.

In terms of investment, if you think in terms of off sets or industrial technological benefits, one of the objectives of that program is not simply to get companies to invest in Canada, but also to ensure that the companies in Canada do have more than just a national product mandate.

M. Fergusson : J'ai plusieurs observations. Premièrement, il faut être conscient que, aux termes de l'Accord sur le partage de la production de défense avec les États-Unis, le Canada a reçu le mandat, ou accepté la responsabilité, d'effectuer le suivi du commerce du matériel de défense entre les deux pays. Il y a environ 25 ans, le ministère — invoquant le manque de ressources — a simplement cessé de le faire. Il y a donc déjà un mécanisme en place, et ce n'est pas Statistique Canada.

Il est vrai que Statistique Canada effectue un suivi par l'entremise de l'Agence des services frontaliers du Canada, mais il y a un problème important : comment savoir s'il s'agit ou non de matériel de défense lorsque les chaînes d'approvisionnement sont intégrées? C'est la même chose dans le secteur industriel de la défense, quoi qu'on fasse aujourd'hui — car nous avons tendance à fonctionner sur un modèle passé, et non actuel — pour tenter d'en comprendre la nature complexe.

La situation est analogue à celle de l'industrie automobile, dont les composants font des allers-retours et finissent par faire partie d'un système intégré. Ces composants peuvent avoir ou ne pas avoir une application militaire, mais comment effectuer un suivi?

On peut avoir une entreprise au Canada qui fournit un machin à un fournisseur principal aux États-Unis, ou à un sous-traitant aux États-Unis qui le fournira à un fournisseur principal. Le fournisseur ne sait pas, et ne saurait pas, qu'il s'agit de matériel de défense, alors c'est vraiment complexe.

Il faut parler des ressources, car, contrairement à ce qu'a dit M. Byers, quand il s'agit de compétitivité, que ce soit sur le marché mondial ou sur notre marché de la défense — qui est vraiment celui de nos alliés aux États-Unis —, les petits fardeaux font toute la différente dans la survie d'une entreprise. Quand on commence à ajouter des fardeaux, car pour pouvoir faire rapport les entreprises devront démêler le militaire du reste, cela aura pour elles des répercussions juridiques et leur ajoutera des fardeaux administratifs. Cela pourrait être suffisant pour causer un tort important à nos entreprises et rompre les chaînes d'approvisionnement.

Pour reprendre l'exemple du Super Tucano qu'a donné M. Byers, même si on s'efforce de comprendre le contexte particulier des frappes aériennes qui tuent des civils dans un pays où il y a une insurrection en cours, et toutes les difficultés que cela soulève, le fait est que du point de vue des entreprises, si Pratt & Whitney Canada ne fournit pas les moteurs, ils vont trouver un autre fournisseur qui le fera. Cela influera sur les possibilités dans les marchés mondiaux.

En ce qui a trait aux investissements, si on pense aux retombées industrielles et technologiques, un des objectifs du programme n'est pas seulement d'inciter les entreprises à investir au Canada, mais aussi de veiller à ce que les entreprises au Canada aient plus qu'un mandat de produits nationaux.

What is going to start is going to happen is increasingly American primes, starting to access Canada's small defence market in this situation, will start to realize it's pointless because we can't give them a global mandate, because there are now too many restrictions. We can do it cheaper elsewhere. That will start to unravel the entire integrated nature.

Let me raise one last point. When we talk about the defence integration in North American between Canada and the United States, it is a mirror of the deeper economic integration between Canada and the United States. It's not something separate and it has spillover affects that are difficult to know and track. We end up with anecdotal evidence rather than systematic evidence because it's simply too difficult right now to figure it all out.

Senator Dean: One quick response. We have heard about the regulatory burden from manufacturers. If there is a pre-existing, already-collected data set from Statistics Canada — it's happening already; I don't know the frequency of it — to some extent that burden might already exist. Would it not be helpful to those who would want more information made public on exports across the U.S. border to have more access to data that is already being collected with some regularity by Stats Canada? That's the question.

I'm not suggesting that be enhanced, that there be any burden placed on manufacturers that doesn't exist today, but just that data that is being gathered and to some extent reported could be incorporated into that reporting data associated with arms exports. That's the only question.

Mr. Fergusson: The problem is the lack of fidelity in the Stats Canada data, as far as I understand it. You need to have some fidelity in terms of specific defence goods, dual-use goods and destination. As far as I know — and I'm not an expert particularly on that data set and what is available to the public domain or to government agencies — and if there is nothing wrong with it, exactly what fidelity do you get out of it? What is it really going to tell us? I have doubts.

Senator Dean: Let's take a look and see what is in there.

The Chair: Mr. Byers would like to add something. I see his hand up.

Mr. Byers: I would just point out that protecting human rights is always a burden on governments and industry. Protecting human rights does take an effort. It does take time, and it does cost money, but Western democracies choose to protect human rights as a policy and as an ethical position.

Ce qui va arriver, c'est que les fournisseurs principaux aux États-Unis qui commencent à tirer parti du petit marché de la défense au Canada vont se rendre compte que cela n'en vaut pas la peine, car on ne peut pas leur donner un mandat global, car il y a maintenant trop de restrictions. Ils vont pouvoir trouver à moindre coût ailleurs. La chaîne commencera alors à se désintégrer.

Permettez-moi de soulever un dernier point. Quand on parle d'intégration de la défense entre le Canada et les États-Unis en Amérique du Nord, cette intégration est à l'image de la profonde intégration économique entre les deux pays. Il ne s'agit pas d'un élément distinct et l'effet d'entraînement que cela peut avoir est difficile à comprendre et à suivre. On finit par obtenir des preuves anecdotiques, plutôt que systémiques, car il est tout simplement trop difficile à l'heure actuelle d'avoir un portrait global de la situation.

Le sénateur Dean : Une brève réponse. Les fabricants nous ont parlé du fardeau réglementaire. Si Statistique Canada recueille déjà des données — c'est déjà en cours, mais je ne sais pas à quelle fréquence —, il se pourrait donc que le fardeau soit déjà là dans une certaine mesure. Ne serait-il pas utile pour ceux qui souhaitent que plus d'information soit rendue publique sur les exportations aux États-Unis d'avoir un meilleur accès aux données que Statistique Canada recueille déjà avec une certaine régularité? C'est la question.

Je ne propose pas qu'on recueille plus de données, qu'on ajoute un quelconque fardeau aux fabricants à ce qui existe déjà, mais que les données qui sont déjà recueillies et qui sont diffusées dans une certaine mesure soient incluses dans un rapport sur les exportations d'armement. C'est la seule question.

M. Fergusson : Le problème tient au manque de précision des données de Statistique Canada, si j'ai bien compris. Il faut qu'il y ait un certain niveau de précision, à savoir s'il s'agit de matériel de défense uniquement ou de matériel à double usage, et quelle est la destination. À ma connaissance — et je ne suis pas un expert en matière de données et de ce qui est diffusé à la population ou aux organismes gouvernementaux — et si cela ne cause aucun problème, quel niveau de précision obtiendra-t-on? Qu'apprendra-t-on vraiment? J'ai des doutes à ce sujet.

Le sénateur Dean : Voyons d'abord ce qu'il en est.

La présidente : M. Byers aimerait ajouter quelque chose. Je vois qu'il a la main levée.

M. Byers : J'aimerais simplement ajouter que la protection des droits de la personne est toujours un fardeau pour les gouvernements et l'industrie. Pour protéger les droits de la personne, il faut faire un effort. Il faut du temps et cela coûte de l'argent, mais les démocraties occidentales ont fait le choix de protéger les droits de la personne, tant à titre de politique que de position éthique.

The second thing I would like to say, and, yes, Professor Ferguson is right, there is a problem with dual-use systems and a widget is a widget and perhaps that is not so important to track down. But a high-technology turboprop engine for an aircraft that you know is going to Sierra Nevada Corporation to be incorporated into a ground attack aircraft, that sort of thing is relatively easy to follow and we should be following it and we should be publishing it.

The last thing to say is that the argument that if we don't do it, someone else will is the worst argument I have ever heard, because that could justify just about anything. We should be doing what is right and what is required by the international treaty that this government has committed to ratify.

The Chair: Thank you.

Senator MacDonald: I'll pose this question to all three of you, and feel free to answer. Article 7 of the Arms Trade Treaty outlines criteria that states should follow when issuing defence export permits. We know that several major states, like Russia, China and the U.S., are not adherents to the treaty. But those states that are parties to the treaty will self determine whether they are complying with the treaty.

How will self-policing by states better prevent the flow of illicit arms through conflict zones?

Mr. Fergusson: The answer is that it won't.

Senator MacDonald: No.

Mr. Fergusson: It's as simple as that. It won't. Countries are responsible or they are not responsible. In my view, in the case of Canada and the United States and our allies, our core allies, we have a level of responsibility. We do take into account human rights in the decisions that are made.

In terms of the specific issues surrounding arms trade on conventional weapons, which the UN is trying to target, as I keep trying to emphasize, that is not Canada. That's one of the problems with this.

It's about self-regulation at the end of the day, because it's an agreement between sovereign states. It might have a marginal impact, but it's not going to significantly change the politics and the economics behind defence trade.

This is not about, "Well, someone else is going to do it, so why shouldn't we do it?" It's about recognizing the marketplace will bear and what costs we are willing to bear, relative to the

J'aimerais également mentionner que, oui, M. Fergusson a raison, les systèmes à double usage posent problème, et un machin est un machin, et ce n'est peut-être pas si important d'effectuer un suivi. Toutefois, un turbopropulseur de haute technologie pour un avion qui doit être envoyé à la Sierra Nevada Corporation pour être intégré à un avion d'attaque au sol, ce genre de chose est relativement facile à suivre, et on devrait le faire et on devrait publier l'information.

En terminant, j'aimerais ajouter que l'argument voulant que si nous ne le faisons pas, quelqu'un d'autre le fera, est sans doute le pire que j'aie entendu, car on pourrait ainsi justifier à peu près n'importe quoi. Nous devons faire ce qui est bien et ce qu'exige le traité international que le gouvernement s'est engagé à ratifier.

La présidente : Merci.

Le sénateur MacDonald : Je vais poser ma question à vous trois, et sentez-vous libres d'y répondre. À l'article 7 du Traité sur le commerce des armes, on trouve les critères que les États doivent suivre lorsqu'ils délivrent un permis d'exportation pour du matériel de défense. Nous savons que plusieurs grands pays, comme la Russie, la Chine et les États-Unis, ne sont pas parties au traité. Les pays qui le sont détermineront eux-mêmes s'ils respectent le traité.

Dans quelle mesure l'autosurveillance des États permettra-t-elle de mieux prévenir l'acheminement illégal d'armes dans les zones de conflit?

M. Fergusson : La réponse est que cela ne le préviendra pas.

Le sénateur MacDonald : Non.

M. Fergusson : C'est aussi simple que cela. Cela ne le préviendra pas. Les pays sont responsables ou ne sont pas responsables. À mon avis, dans le cas du Canada et des États-Unis et de nos alliés, nos principaux alliés, nous assumons nos responsabilités. Nous prenons en compte les droits de la personne dans nos décisions.

Au sujet des problèmes précis liés au commerce des armes conventionnelles que les Nations Unies tentent de cibler, comme je m'efforce de le faire valoir, cela ne concerne pas le Canada. C'est l'un des problèmes ici.

C'est de l'autoréglementation, en fin de compte, parce qu'il s'agit d'un accord entre pays souverains. Il se pourrait qu'il y ait un effet marginal, mais cela ne changera pas beaucoup les enjeux politiques et économiques derrière le commerce du matériel de défense.

Il ne s'agit pas de se dire : « Pourquoi pas nous, puisque quelqu'un d'autre le fera à notre place? », mais il faut également être conscients de ce que le marché assumera et des coûts que

at times marginal differences between us, the United States and our NATO allies, in terms of whether we should sell arms to other governments.

By and large, anecdotal answers don't really capture the reality of the general consensus and agreement among all the nations.

But companies will do what companies do. This committee and the government when it implements this — because I assume it will go ahead — needs to be sensitive to those realities, rather than simply ignore them on the basis of anecdotal evidence.

Mr. Byers: Two decades ago, then Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy hosted a negotiating conference in Ottawa for a convention to ban anti-personnel landmines. The United States, Russia and China did not participate, and they have not ratified the subsequent Ottawa Treaty. It's not dissimilar from the situation concerning the Arms Trade Treaty.

You might wonder how that is going to change the situation concerning anti-personnel landmines. The interesting thing is that, two decades later, not only has the use of landmines gone down or disappeared among the parties to the treaty, but the use of landmines by non-parties has also gone down, because the adoption of the treaty by many states, not all, has changed what is regarded as acceptable from a moral and political perspective internationally.

With regards to the Arms Trade Treaty, no one is naive enough to think that the really big countries, like China and Russia, are going to participate in this, but we're doing it as a group of mid- and small-sized democracies to change the narrative and what is acceptable at the international level. That's why the Canadian government wants to ratify this treaty. It's not because it's going to change the world instantly, but it will change what is considered acceptable in the long term and thus save very many innocent lives.

Mr. Wolf: I'll echo the two previous groups of comments. To add from my perspective, from the American perspective, the issue of compliance and having an export control system in place by foreign countries was a very important criterion in the decisions whether to approve or deny a particular application, whether on the commercial side and on the military side. I realize the leverage is different from the United States, but we would use that leverage of the American economy and the defence trade in order to encourage countries to adopt policies we agreed with.

nous sommes prêts à assumer, au sujet des différences parfois minimes entre nous, les États-Unis et nos alliés de l'OTAN pour décider si nous devrions vendre des armes à d'autres gouvernements.

En gros, les réponses anecdotiques ne reflètent pas vraiment la réalité du consensus et de l'accord entre toutes les nations.

Les entreprises vont faire ce que font les entreprises. Le comité, et le gouvernement lorsqu'il ira de l'avant — car je présume que c'est ce qui se produira — doit toutefois tenir compte de ces réalités, plutôt que d'en faire fi sur la base de preuves anecdotiques.

M. Byers : Il y a deux décennies, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Lloyd Axworthy, a tenu une conférence de négociation à Ottawa dans le cadre d'une convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Les États-Unis, la Russie et la Chine n'y ont pas participé et n'ont pas ratifié la Convention d'Ottawa qui en a découlé. Cette situation n'est pas sans rappeler celle qui concerne le Traité sur le commerce des armes.

Vous pourriez vous demander en quoi cela changera la situation concernant les mines antipersonnel. Il est intéressant de constater que, deux décennies plus tard, non seulement l'utilisation de mines antipersonnel a diminué ou cessé chez les parties au traité, mais elle a aussi diminué chez les non-parties, car l'adoption du traité par nombre d'États, mais pas tous, a changé la perception de ce qui est moralement et politiquement acceptable à l'échelle internationale.

Personne n'est suffisamment naïf pour penser que les pays vraiment grands comme la Chine et la Russie prendront part au Traité sur le commerce des armes, mais un groupe de petites et moyennes démocraties le fait pour modifier le discours et ce qui est admissible à l'échelon international. Voilà pourquoi le gouvernement canadien veut ratifier ce traité. Ce n'est pas parce qu'il changera le monde instantanément, mais parce qu'il changera ce qu'on juge acceptable à long terme, ce qui permettra ainsi de sauver la vie à grand nombre de personnes innocentes.

M. Wolf : Je vais abonder dans le même sens que les deux groupes de commentaires précédents. De point de vue des Américains, la question d'assurer la conformité et de veiller à ce que le système de contrôle des exportations soit en place dans les pays étrangers était un critère très important pour déterminer s'il fallait approuver ou rejeter une demande en particulier, qu'elle soit du côté commercial ou militaire. Je suis conscient du fait que l'influence des États-Unis est différente, mais nous utiliserions l'effet de levier de l'économie américaine et du commerce de la défense pour encourager les pays à adopter des politiques avec lesquelles nous sommes d'accord.

One of the reasons why U.S. law is extraterritorial, in that it applies to the items wherever they are in the world, is to assert American values, particularly on the human rights side, and also on other defence trade issues, wherever the items are in the world. That can be used as leverage to get other countries to abide by our principles and to adopt their own domestic systems. The absence of a system was often a significant reason for a decision to deny.

I realize that changes from administration to administration. I'm just giving you the perspective of how I viewed the issue with respect to the answer to your question, in addition to the ordinary diplomatic means, messaging and treaty arrangements, et cetera.

Senator MacDonald: I'll ask another question later, if there's time.

The Chair: We are running out of time.

Mr. Wolf, you talked about NATO and our commitments with NATO. Does this impact in any way our relationship with NORAD? We haven't had that on the record yet.

Mr. Wolf: That's not something I dealt with, so in terms of the arrangements on NORAD, that's not something I was responsible for. I will defer NORAD-specific comments to other experts. I was an expert in defence trade and dual-use items, not with the arrangement generally.

The Chair: I have one other question, the minister talked about the fact that the world has changed so much recently. It's a much more difficult time than, say, 20 years ago when some of us around this table were talking about peace dividends after the end of the Cold War.

In gathering statistics, there has always been this issue of what you should tell and what needs to be kept, not for competitive advantage only — I think Mr. Fergusson has covered that — but for security purposes. You don't want others outside of your own group, whether it's NATO or otherwise — that's one of the things NATO struggles with. I've been on the parliamentary side of it. We want the right to know and they say, "If you get to know, then the world gets to know." There are certain things about the movement of arms, et cetera, that should stay within the confine of the experts or the ministers responsible.

Where do we draw the line on information sharing? Is that no longer valid in this world where everything seems to be somewhere on the Web before we even know about it?

Une des raisons pour lesquelles la loi américaine est extraterritoriale, c'est-à-dire qu'elle s'applique aux articles où qu'ils soient dans le monde, est pour affirmer les valeurs américaines, particulièrement sur le plan des droits de la personne, et aussi sur celui d'autres questions de commerce de la défense, quel que soit l'endroit où se trouvent les articles dans le monde. On peut s'en servir comme influence pour faire en sorte que d'autres pays respectent nos principes et adoptent leurs propres systèmes nationaux. L'absence d'un système a souvent été un motif important dans la décision de rejeter une demande.

Je sais bien que cela varie d'un gouvernement à l'autre. Je vous donne simplement mon point de vue pour répondre à votre question. Cela s'ajoute aux moyens diplomatiques ordinaires, aux messages, aux accords sur les traités, et cetera.

Le sénateur MacDonald : Je vais poser une autre question plus tard, si j'ai le temps.

La présidente : Nous manquons de temps.

Monsieur Wolf, vous avez parlé de l'OTAN et de nos engagements auprès de cette organisation. Cela influe-t-il de quelque façon que ce soit sur notre relation avec le NORAD? Nous n'en avons pas encore discuté officiellement.

M. Wolf : Ce n'est pas un sujet que j'ai traité, car je n'étais pas responsable des accords sur le NORAD. Je vais laisser à d'autres experts le soin de répondre aux questions sur le NORAD. J'étais spécialiste du commerce de la défense et les articles à double usage, pas des accords en général.

La présidente : J'ai une autre question. La ministre a parlé du fait que le monde a beaucoup changé récemment. Les temps sont beaucoup plus difficiles qu'il y a, disons, 20 ans, alors que certains d'entre nous ici présents parlions des dividendes de la paix après la fin de la guerre froide.

Lorsqu'on a recueilli des statistiques, on a toujours tenu compte de la question de ce qu'on doit dire et de ce qu'on doit taire, non seulement pour l'avantage concurrentiel — je pense que M. Fergusson en a parlé — mais aussi à des fins de sécurité. Vous ne voulez pas transmettre de renseignements à des personnes à l'extérieur de votre propre groupe, qu'il s'agisse de l'OTAN ou autre — c'est une des choses avec lesquelles l'OTAN a de la difficulté. J'ai été du côté parlementaire de la question. Nous voulons avoir le droit de savoir, et ils nous disent: « Si vous avez le droit de savoir, le reste du monde aussi. » Certains aspects du mouvement des armes, et cetera, devraient rester entre les experts ou les ministres responsables.

Où fixons-nous les limites de l'échange de renseignements? N'existent-elles plus dans ce monde où tout semble se trouver sur le Web avant que nous en soyons même informés?

Mr. Wolf: If directed to me, there are two ways to look at that. One is with respect to classified information unrelated, necessarily, to defence items for which there is the Five Eyes arrangement.

With respect to technology, information that pertains to the development or production of military or dual-use items, it's a risk assessment about the degree of trust that a country has in the other country. With respect to NATO countries and others that are in the multilateral export control regimes, the United States, given the robustness of their export control systems and the general alignment of national security policies, has a high degree of trust. Most types of technology for dual-use in military items are generally approved — not always — with respect to that universe of NATO and regime members.

It's a function of trust. Absent that, such as with significant diversions, transfers or absence of control by our allied countries, it could change. I don't know if I answered your question, but that's the perspective within the allies, as I see it.

The Chair: Thank you. That's helpful.

We're about three minutes, I guess, over. Senator MacDonald, do you want to pursue?

Senator MacDonald: We can move on.

The Chair: You generated a lot of interest. Thank you for your responses. I almost have the feeling that you would like to speak in dialogue with each other. I would — and I'm sure the senators would also — like to sit by and hear this full debate, but I think we have heard enough to understand the varying points of view. It has been extremely helpful.

We had the gap with our American colleagues, so that has been very helpful, also. I want to thank all three of you on behalf of the committee.

In this second portion of our meeting, we are continuing our examination of Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments).

We're pleased to have and welcome to our committee, from the Canadian Shooting Sports Association, Mr. Steve Torino, President; and Tony Bernardo, Executive Director. We also have Gary Stanley, President of Global Legal Services, P.C.; and Christyn Cianfarani, President and CEO of the Canadian Association of Defence and Security Industries. Welcome to all of you.

M. Wolf : Si la question m'est adressée, il y a deux façons de voir cette situation. La première se rapporte aux renseignements classifiés qui ne se rapportent pas nécessairement aux articles de défense visés par un accord du Groupe des cinq.

Pour ce qui concerne la technologie, les renseignements qui se rapportent au développement ou à la production d'articles militaires ou à double usage, il est question d'une évaluation des risques concernant le niveau de confiance d'un pays à l'égard d'un autre. Compte tenu de la robustesse de leur système de contrôle des exportations et de l'alignement général des politiques en matière de sécurité, les États-Unis ont une grande confiance à l'endroit des pays de l'OTAN et d'autres pays qui participent aux régimes multilatéraux de contrôle des exportations. La plupart des types de technologie à double usage dans les articles militaires sont généralement approuvés — mais pas toujours — dans le contexte de l'OTAN et des membres du régime.

C'est une affaire de confiance. Sans elle, par exemple dans le cas de diversions importantes, de transferts ou de l'absence de contrôles par nos pays alliés, cela pourrait changer. J'ignore si j'ai répondu à votre question mais, de mon point de vue, c'est la perspective parmi les alliés.

La présidente : Merci, c'est très utile.

Nous avons dépassé notre horaire d'environ trois minutes, je crois. Sénateur MacDonald, voulez-vous continuer?

Le sénateur MacDonald : Nous pouvons passer à autre chose.

La présidente : Vous avez suscité beaucoup d'intérêt. Merci pour vos réponses. J'ai presque le sentiment que vous aimeriez dialoguer. J'aimerais écouter la discussion complète — comme les autres sénateurs, j'en suis sûre —, mais je pense que nous en avons suffisamment entendu pour comprendre les divers points de vue. Ce fut vraiment très utile.

Nous avons eu la partie avec nos collègues des États-Unis, qui nous a beaucoup aidés également. Au nom du comité, je tiens à vous remercier tous les trois.

Dans la seconde partie de notre réunion, nous poursuivrons notre étude du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications).

Nous sommes ravis d'accueillir à notre comité, de la Canadian Shooting Sports Association, M. Steve Torino, président, et M. Tony Bernardo, directeur général. Nous recevons aussi, de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité, Gary Stanley, président de Global Legal Services, P.C., et Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction. Bienvenue à vous tous.

As I have already indicated to our panel, we have limited time. We have received witness bios, and they have been disseminated, so the committee is well aware of your backgrounds. We would ask you to start with your opening statements, and then senators would like to pose questions.

We will go in the order I have here, so we will start with Mr. Torino or Mr. Bernardo, who will speak on behalf of the Canadian Shooting Sports Association.

Steve Torino, President, Canadian Shooting Sports Association: Thank you very much, members of this committee, for inviting us to comment on Bill C-47 and to answer whatever questions we can in this regard. I would also like to present some relevant background information that might be pertinent to this bill.

As you said, I am the President of the Canadian Shooting Sports Association. I also chaired the Firearms Advisory Committee for the Liberal government from 1996 to 2006 and co-chaired the advisory committee for the Conservative government until 2014, continuous. I was also an adviser to the Canadian delegation to the United Nations on the Arms Trade Treaty for eight years until 2014.

The Arms Trade Treaty covers not only conventional arms used in conflicts but civilian legal arms, ammunition, accessories and related parts, as well. Since Bill C-47 contains amendments to the Export and Import Permits Act, allowing the accession to the Arms Trade Treaty, it should be stated that Canada is basically a nation of importers of these products, and that any amendments to current policies and practices can have an impact on this $5-billion-a-year industry and its clients.

CSSA's members are concerned with possible negative effects from the implementation of the ATT and Bill C-47, including a possible curtailment of exports to Canada of currently available civilian firearms, ammunition, related parts and accessories. Canada's annual imports of civilian firearms, ammunition, parts and accessories exceed some $400 million. It's quite a bit higher for the past year.

In addition, there is concern in the firearms community of a possible return to a firearm and ammunition registry, alluded to in Article 12 of the treaty.

The inclusion of brokering into Bill C-47 appears to be a major amendment to the Export and Import Permits Act and the Criminal Code. To the best of our knowledge, there are no illegal brokers operating in Canada who would be affected by this

Comme je l'ai déjà dit à notre premier groupe, notre temps est limité. Nous avons reçu les biographies des témoins, que nous avons diffusées, si bien que les membres du comité connaissent bien votre expérience. Nous vous demandons de commencer par vos remarques liminaires, et les sénateurs vous poseront ensuite des questions.

Nous allons procéder dans l'ordre que nous avons ici. Nous entendrons donc d'abord M. Torino et M. Bernardo, qui parleront au nom de la Canadian Shooting Sports Association.

Steve Torino, président, Canadian Shooting Sports Association : Merci beaucoup, mesdames et messieurs les membres du comité, de nous avoir invités à parler du projet de loi C-47 et à répondre à toutes les questions que nous pouvons à son égard. J'aimerais aussi donner des renseignements qui pourraient être utiles dans ce contexte.

Comme vous l'avez mentionné, je suis président de la Canadian Shooting Sports Association. J'ai aussi présidé le Comité consultatif canadien sur les armes à feu pour le gouvernement libéral de 1996 à 2006 et coprésidé le comité consultatif pour le gouvernement conservateur de façon continue jusqu'à 2014. J'ai aussi fait office de conseiller auprès de la délégation canadienne aux Nations Unies sur le Traité sur le commerce des armes pendant huit ans, soit jusqu'en 2014.

Le Traité sur le commerce des armes couvre non seulement les armes conventionnelles utilisées pendant les conflits, mais aussi les armes civiles légales, les munitions, les accessoires et les pièces connexes. Comme le projet de loi C-47 contient des modifications à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, ce qui permet l'adhésion au Traité sur le commerce des armes, il convient de mentionner que le Canada est, en gros, une nation d'importateurs de ces produits et que toute modification aux politiques et aux pratiques en vigueur peut influer sur cette industrie de 5 milliards de dollars et ses clients.

Les membres de la CSSA se préoccupent des effets négatifs que pourrait avoir la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes et le projet de loi C-47, y compris une réduction potentielle des exportations au Canada d'armes à feu civiles, de munitions et de pièces et accessoires connexes actuellement disponibles. Les importations annuelles canadiennes d'armes à feu civiles, de munitions, de pièces et d'accessoires dépassent les 400 millions de dollars. Elles sont nettement plus élevées que l'an dernier.

En outre, les membres de la communauté des armes se préoccupent d'un éventuel retour à un registre des armes à feu et des munitions, auquel on fait allusion à l'article 12 du traité.

L'inclusion du courtage dans le projet de loi C-47 semble être une modification majeure à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et au Code criminel. Pour autant que nous sachions, cette modification n'aurait une incidence sur aucun

amendment, and all legal brokers are in compliance with Canadian standards. The thought arises as to what events and subsequent consultations have occurred that would lead to this amendment.

Canada's rules regarding the import and export of conventional arms and SALWs already exceed the ATT guidelines. I believe they greatly exceed them, from my personal experience. Canada's practices for export are well established. Canada's import and export controls exceed UN treaty requirements and are in line with those of our principle allies and partners in the major export controls regimes. It is our experience that Canada's export controls officials are very involved in analyzing each proposed transfer.

Much of the balance of Bill C-47 seems to be referring to codifying current policies and practices, or creating modifications thereto.

Current world conflicts raise questions as to the efficacy of the controls in the Arms Trade Treaty, when a myriad of weapons appear in the hands of insurgents who are labelled as undesirable to peace in the affected regions. As well, the source of such weapons used in the present series of terrorist attacks worldwide poses similar queries.

Thank you for allowing me to make this presentation. I would pass on the balance of it to my colleague Mr. Tony Bernardo. Thank you.

Tony Bernardo, Executive Director, Canadian Shooting Sports Association: Thank you, Madam Chair and members of this committee, for the invitation. I hope this is useful to you.

I'm the Executive Director of the Canadian Shooting Sports Association, which is Canada's largest civilian firearms association. I have been a member of the Firearms Advisory Committee from all the way back to the Honourable Anne McLellan right through to the Honourable Steven Blaney. I was also a member of the minister's firearms experts technical committee and an NGO participant to the Arms Trade Treaty through my office as an executive member of the World Forum on Shooting Activities, which is an NGO at the Arms Trade Treaty.

I am going to confine my remarks to the actual treaty itself, as opposed to Bill C-47, because the purpose of Bill C-47 is to validate the provisions of the treaty.

The Arms Trade Treaty was supposed to have been passed by consensus. Consensus could not be reached in April 2013, and it was actually passed by a simple majority vote in the United

courtier illégal au Canada, et tous les courtiers légitimes se conforment aux normes canadiennes. On s'interroge sur les événements et les consultations subséquentes qui inspireraient cette modification.

Les règles du Canada régissant l'importation et l'exportation des armes conventionnelles et des armes légères et de petit calibre débordent le cadre des lignes directrices du Traité sur le commerce des armes. Je crois qu'elles les dépassent largement, si j'en juge par mon expérience personnelle. Les pratiques canadiennes en matière d'exportation sont bien établies. Les contrôles du Canada en matière d'importation et d'exportation sont plus stricts que les exigences du traité de l'ONU et sont parallèles à ceux de nos principaux alliés et partenaires des grands régimes de contrôle des exportations. Nous avons observé que les responsables du contrôle des exportations du Canada participent activement à l'analyse de chaque transfert proposé.

Une bonne partie du reste du projet de loi C-47 semble faire allusion à la codification des politiques et pratiques courantes ou à la création de modifications y afférentes.

Les conflits actuels dans le monde soulèvent des questions quant à l'efficacité des contrôles du Traité sur le commerce des armes alors qu'une myriade d'armes apparaissent entre les mains d'insurgés qui sont réputés compromettre la paix dans les régions touchées. De plus, l'origine des armes ayant servi à commettre la série actuelle d'attaques terroristes dans le monde soulève des questions semblables.

Merci de m'avoir permis de faire cet exposé. J'aimerais céder le temps qu'il me reste à mon collègue, M. Tony Bernardo. Merci.

Tony Bernardo, directeur général, Canadian Shooting Sports Association : Merci, madame la présidente et membres du comité, de nous avoir invités. J'espère que cet exposé vous sera utile.

Je suis directeur général de la Canadian Shooting Sports Association, principale association d'armes à feu civiles au Canada. Ma participation au Comité consultatif canadien sur les armes à feu a commencé avec l'honorable Anne McLellan pour se terminer avec l'honorable Steven Blaney. J'ai aussi été membre du comité ministériel technique des experts en armes à feu et j'ai pris part aux discussions sur le Traité sur le commerce des armes par l'intermédiaire de mon rôle de membre exécutif du World Forum on Shooting Activities, ONG qui participe au Traité sur le commerce des armes.

Je vais limiter mes remarques au traité en tant que tel, et non au projet de loi C-47, étant donné que l'objectif de cette mesure législative est de valider les dispositions du traité.

Le Traité sur le commerce des armes était censé être adopté par consensus. Comme il a été impossible de dégager un consensus en avril 2013, il a été adopté par un simple vote à la

Nations. That's generally not the way it's done. In its current version, Article 20 of the ATT clearly states that future changes can be passed by a 75 per cent majority of the state parties present for the vote.

Let me read the pertinent sections of Article 20, "Amendments":

> 1. Six years after the entry into force of this Treaty, any State Party may propose an amendment to this Treaty. Thereafter, proposed amendments may only be considered by the Conference of States Parties every three years. . . .
>
> 3. The States Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the amendment shall, as a last resort, be adopted by a three-quarters majority vote of the States Parties present and voting at the meeting of the Conference of States Parties. For the purposes of this Article, States Parties present and voting means States Parties present and casting an affirmative or negative vote. The Depositary shall communicate any adopted amendment to all States Parties.

A simple majority vote by the state parties could change Canada's current working policies, putting decisions in the hands of state parties who in some cases have serious conflict issues of their own and who could possibly interpret any proposed changes to the ATT in the light of their own issues. This interpretation could and possibly might have unintended and unwanted consequences for Canada, since our controls generally exceed those of most states parties.

When Canada enters this treaty, we would be subject to any changes made by the other nations, without much say on our part on the final outcome. This can be viewed as not necessarily the best situation to maintain our decision-making abilities in a sovereign Canada.

It is our recommendation to include language in Bill C-47 that would remove the spectre of this legislation creating new domestic firearm laws or a future firearms registry in keeping with the commitment of this government.

Thank you very much for your time and the opportunity to address the committee. I'll close my remarks.

Gary Stanley, President, Global Legal Services, P.C.: If I may, in the interests of time, I would like to simply summarize my opening statement.

majorité aux Nations Unies. Ce n'est généralement pas la façon de faire. Dans sa version actuelle, l'article 20 du Traité sur le commerce des armes énonce clairement que les modifications futures peuvent être adoptées par une majorité de 75 p. 100 des États parties présents au moment du vote.

Permettez-moi de vous lire les parties pertinentes de l'article 20, « Amendements ».

> 1. Six ans après l'entrée en vigueur du présent Traité, tout État Partie pourra y proposer des amendements. À l'expiration de ce délai, les amendements proposés pourront uniquement être examinés par la Conférence des États Parties tous les trois ans. [...]
>
> 3. Les États Parties font tout leur possible pour parvenir à un consensus sur chaque amendement. Si aucun accord n'est trouvé malgré les efforts déployés, l'amendement est, en dernier ressort, adopté par un vote majoritaire des trois quarts des États Parties présents et votant à la Conférence des États Parties. Aux fins du présent article, les États Parties présents et votants sont ceux qui sont présents et qui votent pour ou contre. Le Dépositaire communique aux États Parties tout amendement ainsi adopté.

Un simple vote à la majorité par les États parties pourrait modifier les politiques de travail en vigueur du Canada et remettre les décisions entre les mains des États parties qui, dans certains cas, sont aux prises avec de sérieux conflits et qui pourraient interpréter toute modification proposée au Traité sur le commerce des armes à feu à la lumière de leurs propres problèmes. Cette interprétation pourrait avoir des conséquences imprévues et non souhaitées pour le Canada puisque nos contrôles dépassent généralement ceux de la plupart des États parties.

Lorsque le Canada signe ce traité, nous serions assujettis à toute modification qu'y apporteraient les autres nations sans avoir beaucoup d'ascendant sur le résultat final. On pourrait estimer que ce n'est pas nécessairement la meilleure façon de maintenir nos capacités décisionnelles dans un Canada souverain.

Nous recommandons d'inclure au projet de loi C-47 des termes qui élimineraient le risque que cette mesure législative crée de nouvelles lois nationales sur les armes à feu ou un registre futur des armes à feu conformément à l'engagement pris par le gouvernement au pouvoir.

Je vous remercie beaucoup du temps que vous m'avez accordé et de l'occasion que vous m'avez donnée de m'adresser au comité. Je termine ici mes remarques.

Gary Stanley, président, Global Legal Services, P.C. : Si vous me le permettez, pour sauver du temps, j'aimerais simplement résumer mes remarques liminaires.

My name is Gary Stanley. I'm President of Global Legal Services in Washington, D.C., a law firm that primarily advises both U.S. and non-U.S. companies on U.S. export and re-export control matters. I want to note that I consider testifying before this committee to be one of the highlights of my 40-year legal career. I sincerely appreciate the opportunity to do so.

My legal practice, my law firm involves the full panoply of export control matters, including assisting companies with preparing licence applications under the U.S. system, advising them on how to strengthen their compliance programs and, yes, on occasion, assisting them, representing them in civil enforcement proceedings when they have run afoul of the rules.

I am very proud to say that I currently count many Canadian companies among my firm's clients. These run the gamut from small to quite large, and they produce items as wide-ranging as control software for gas turbine engines, space-related robotics, and printed circuit boards. On some occasions, they have U.S. companies as suppliers and on others as customers. I believe this has provided me with a close-up view of how U.S. and Canadian export controls affect, on a daily basis, the integrated North American defence industrial base.

I mention in closing an incident that occurred in 2003 when I first formed my current law firm. I was approached by a Canadian company who was very frustrated. They felt they were not on a level playing field. This was a Canadian company manufacturing printed circuit boards, not something in and of themselves that are lethal, that kill people, but when they would attempt to go to America and market their services, many American companies would say, "Well, you're in Canada and, if we do business with you, that is inevitably going to get us involved in U.S. export controls, a lot of paperwork and, all other things being equal, we will do business with another American company." Again, that was 2003.

The Canadian company felt strongly enough about this that they wanted to retain me in order to allow them to say to these U.S. companies, "Mr. Stanley will assist you free of charge. We'll pay to help you manage this compliance burden."

Since then, as Mr. Wolf has described, many things have changed about U.S. export controls. At that time, in 2003, all printed circuit boards for military systems would have been controlled under the ITAR. There was, even then, an ITAR exemption in trade with Canada. However, in my experience and indeed with the experience of this Canadian company, many said the ITAR Canadian exemption in section 126.5 is a minefield of compliance. We just prefer to apply for a licence. If we have to

Je m'appelle Gary Stanley et je suis président de Global Legal Services à Washington, D.C., cabinet d'avocats qui conseille principalement les entreprises américaines et étrangères sur les questions de contrôle des exportations et des réexportations des États-Unis. Je tiens à faire remarquer que je considère que mon témoignage devant le présent comité est un des points forts de ma carrière juridique de 40 ans. Je vous suis sincèrement reconnaissant de me donner l'occasion de le faire.

Ma pratique juridique, mon cabinet juridique couvre la gamme complète des questions de contrôle des exportations, y compris celle d'aider les entreprises à préparer des demandes de permis dans le cadre du système américain, de les conseiller sur la façon de renforcer leurs programmes de conformité et, oui, à l'occasion, de les aider, de les représenter dans le cadre de procédures d'application civiles lorsqu'elles ont enfreint les lois.

Je suis très fier de dire que je compte actuellement nombre de sociétés canadiennes parmi mes clients. Elles vont des petites aux assez grandes entreprises et produisent des articles aussi variés que des logiciels de contrôle des turbines à gaz, de la robotique spatiale et des cartes de circuits imprimés. Il leur arrive d'avoir des entreprises des États-Unis comme fournisseurs et clients. Je crois que cela m'a donné un gros plan sur la façon dont les contrôles des exportations américains et canadiens influent quotidiennement sur l'industrie de la défense nord-américaine.

Je mentionne en terminant un incident survenu en 2003, année où j'ai créé mon cabinet d'avocats actuel. Une entreprise canadienne très frustrée a fait appel à mes services parce qu'elle estimait que les règles du jeu n'étaient pas égales. Il s'agissait d'une entreprise canadienne qui fabriquait des cartes de circuits imprimés, pas quelque chose qui est, en soi, fatal, qui tue des gens, mais lorsqu'elle tentait de vendre ses services aux États-Unis, nombre d'entreprises américaines lui disaient qu'elle était au Canada et que, si elles faisaient affaire avec elle, elles finiraient inévitablement par être soumises à des contrôles des exportations des États-Unis et bien de la paperasse, alors, à tout prendre, elles préféraient faire affaire avec une autre entreprise américaine. Encore une fois, c'était en 2003.

L'entreprise canadienne était si frustrée de la situation qu'elle voulait retenir mes services pour lui permettre de dire à ces entreprises américaines: « M. Stanley vous aidera gratuitement. Nous paierons pour vous aider à gérer le fardeau de la conformité. »

Depuis, comme M. Wolf l'a décrit, de nombreux changements ont été apportés aux contrôles à l'exportation des États-Unis. À l'époque, en 2013, l'ITAR régissait le commerce des circuits imprimés pour les systèmes militaires. Encore là, il y avait une exemption en vertu de l'ITAR pour le commerce avec le Canada. Cependant, d'après mon expérience et celle de cette entreprise canadienne, bon nombre d'entreprises affirment qu'il est très difficile de se prévaloir de l'exemption pour le Canada prévue à

apply for a licence, we'd prefer to deal with an American company.

I bring all this up because I have a sense on many occasions there is a belief that if some controls are good, more controls are better. I have gone through, with Mr. Wolf, our experiences with export control reform. I would welcome the opportunity to discuss with this committee a report that former Secretary of Defence Robert Gates led in the mid-2000s that examined U.S. export controls and in many respects the unintended negative consequences of those controls — negative consequences in the sense of damage to interoperability among allies, damage to the ability of the U.S. to obtain the best world-class technology, and damage to our defence base in terms of not gaining the economies of scale of being able to market freely abroad.

Last September, I believe the French government announced that they were going to pursue a non-U.S. defence procurement policy because they wanted to avoid having U.S. re-export controls on French-made systems.

I'm not saying that export controls are not necessary. They obviously are. But I do think one needs to consider the cost benefit of any particular proposal.

I welcome your further questions and, in my case, as well as Mr. Wolf's, my views are my own. They do not necessarily represent the views of my clients or anyone else.

The Chair: Thank you, Mr. Stanley. We'll now turn to Christyn Cianfarani, President and CEO at Canadian Association of Defence and Security Industries.

[*Translation*]

Christyn Cianfarani, President and CEO, Canadian Association of Defence and Security Industries: Good afternoon. Since most of the technical terms are in English, I am going to make my comments in that language. However, please do not hesitate to ask your questions in the language of your choice.

[*English*]

Good afternoon and thank you for inviting me to speak to you on Bill C-47 and the United Nations Arms Trade Treaty or UN ATT.

l'article 126.5 de l'ITAR. Les entreprises préfèrent tout simplement demander une licence. Si elles doivent demander une licence, elles préfèrent se tourner vers une entreprise américaine.

Je mentionne tout cela parce que j'ai l'impression que les intervenants ont souvent l'impression que, si certains contrôles sont bons, c'est bien d'en avoir plus. À l'instar de M. Wolf, j'ai passé en revue notre expérience avec la réforme des contrôles à l'exportation. J'aimerais avoir l'occasion de discuter avec vous d'un rapport dont l'ancien secrétaire à la Défense, Robert Gates, a dirigé les travaux dans le milieu des années 2000, et ce rapport s'est penché sur les contrôles à l'exportation des États-Unis et à de nombreux égards sur les conséquences imprévues de ces contrôles. Par « conséquences imprévues », nous entendons les conséquences sur l'interopérabilité parmi les alliés, les conséquences sur la capacité des États-Unis d'obtenir la meilleure technologie de calibre mondial sur le marché et les conséquences sur la base de défense et l'incapacité de profiter des économies d'échelle que permet le libre marché.

En septembre dernier, je crois que le gouvernement français a annoncé son intention d'avoir une politique d'approvisionnement en matière de défense qui exclut les produits américains, parce que les autorités françaises voulaient éviter les contrôles à la réimportation des États-Unis concernant des systèmes fabriqués en France.

Je ne dis pas que les contrôles à l'exportation ne sont pas nécessaires. Ils le sont, évidemment, mais je crois qu'il faut tenir compte de l'analyse coûts-avantages de toute proposition.

Je suis prêt à répondre à vos questions. À l'instar de M. Wolf, les opinions exprimées dans mes réponses sont uniquement les miennes et elles ne représentent pas nécessairement celles de mes clients ou de toute autre personne.

La présidente : Merci, monsieur Stanley. Passons maintenant à Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité.

[*Français*]

Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction, Association des industries canadiennes de défense et de sécurité : Bon après-midi. Puisque la plupart des termes techniques sont en anglais, je vais livrer mes remarques dans cette langue. Cependant, n'hésitez pas à me poser vos questions dans la langue de votre choix.

[*Traduction*]

Bonjour. Merci de nous avoir invités à venir discuter avec vous du projet de loi C-47 et du Traité sur le commerce des armes des Nations Unies.

CADSI is the national voice of more than 900 defence and security companies. Our members take pride in delivering world-class products and services to the Canadian Armed Forces, Canadian Coast Guard and Canadian security providers.

To set the context for my remarks, I'd like to begin by giving you a few facts about Canada's defence industry.

According to Statistics Canada, our industry contributes to the employment of 60,000 Canadians and generates $10 billion in annual revenue. The perception that it is made up of huge, faceless corporations manufacturing weapons is simply incorrect; 90 per cent of defence firms are small- or medium-sized. The defence industry is rich in STEM, pays wages 60 per cent higher than the manufacturing average, and invests four and a half times the manufacturing average in research and development, some $400 million per year.

Innovation, Science and Economic Development Canada has broken the sector down into 21 different categories. You will see that is a diverse industry in which firearms, ammunition, missiles, rockets and other munitions — the primary target for non-proliferation under the UN ATT — make up only 5 per cent of industry sales. I will note, however, that the way this bill is written could be interpreted to apply to the entire industry, the other 95 per cent, everything from landing gear to gaskets.

But the key statistic for today's purposes is that 60 per cent of our industry's revenue comes from exports. What that tells us is that Canadian companies are succeeding in a highly competitive global market where protectionism is not only accepted but common. This export profile is one of the reasons why Bill C-47 is so important to our firms.

In CADSI's view, the UN ATT will further strengthen what is already a very strict Canadian export control regime — here it is, printed back to front so as not to waste paper — a regime that our members comply with fully. We feel that accession to the UN ATT will help raise the bar globally for other countries who are not up to Canada's high standards.

L'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité est le porte-parole national de plus de 900 entreprises des secteurs de la défense et de la sécurité. Nos membres sont fiers de fournir des produits et des services de calibre mondial aux Forces armées canadiennes, à la Garde côtière canadienne et aux fournisseurs canadiens de services de sécurité.

Pour situer mon exposé dans son contexte, j'aimerais tout d'abord vous donner quelques faits au sujet de l'industrie canadienne de la défense.

Selon Statistique Canada, notre industrie offre du travail à 60 000 Canadiens et elle génère des recettes de l'ordre de 10 milliards de dollars par année. L'impression selon laquelle notre industrie se compose d'immenses sociétés anonymes qui fabriquent des armes est simplement fausse; pas moins de 90 p. 100 des entreprises du secteur de la défense sont de petites ou de moyennes entreprises. Les disciplines des sciences, de la technologie, du génie et des mathématiques abondent dans l'industrie de la défense. L'industrie offre des salaires 60 p. 100 plus élevés que la moyenne dans le secteur manufacturier, et notre industrie investit 4,5 fois plus en R-D que la moyenne dans le secteur manufacturier, ce qui représente environ 400 millions de dollars par année.

Le ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique a divisé le secteur en 21 catégories. Vous constaterez qu'il s'agit d'une industrie diverse et que les armes à feu, les munitions, les missiles, les roquettes et les autres munitions — les principaux produits visés par la non-prolifération en vertu du Traité sur le commerce des armes des Nations Unies — représentent seulement 5 p. 100 des ventes de l'industrie. Toutefois, je souligne que certains pourraient interpréter la manière dont le projet de loi est rédigé et croire que cela s'applique à l'ensemble de l'industrie, soit le 95 p. 100 qui inclut un peu de tout, des trains d'atterrissage aux joints d'étanchéité.

Cependant, la statistique importante pour la réunion d'aujourd'hui est que 60 p. 100 des recettes de l'industrie proviennent des exportations. Cela nous apprend que les entreprises canadiennes réussissent à tirer leur épingle du jeu dans un marché mondial hautement concurrentiel où le protectionnisme est accepté et monnaie courante. Ce profil en matière d'exportation est l'une des raisons qui expliquent pourquoi le projet de loi C-47 revêt une aussi grande importance pour nos entreprises.

Selon notre association, le Traité sur le commerce des armes des Nations Unies renforcera encore plus ce qui est déjà un régime de contrôle à l'exportation très strict au Canada. Le voici; c'est imprimé recto verso pour éviter le gaspillage de papier. Nos membres se conforment entièrement au régime. Nous sommes d'avis que l'adhésion au traité des Nations Unies contribuera à encourager d'autres pays à adopter des normes plus rigoureuses comme ce qui prévaut au Canada.

CADSI called on the Government of Canada two years ago to accede to this treaty. I also appeared before the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs last year and spoke in support of Bill C-47.

As you may be aware, Bill C-47 has been recently amended to place the criteria used to review exports into the legislation itself, rather than into regulation as originally proposed. That means that Canada is going above and beyond what is required in the UN ATT. It also means that clearly defining some of the terms and concepts in this bill, such as "implements of war," is critical.

I also want to offer a word of caution regarding the eventual application of Bill C-47. The bill, as written, would prevent the granting of export permits for controlled goods if there is a substantial risk that the good could be used to commit human rights violations. Our assumption is that this amendment means that Global Affairs Canada will need to revise existing internal processes to assess applications and/or develop new ones. We hope this does not mean lengthier permit approval times and we urge the government to ensure that the department is properly resourced to carry out these functions.

We've already noticed a shift in the export permit approval process. The number of permits for military goods and services that didn't meet the government's own processing service standard of 40 days has increased from 65 permits in 2016 to 228 permits in 2017. If the number of permit applications that fail to meet the government's service standards continues to grow over several years, it could have a lasting negative impact on Canadian industry and on Canada as a nation with which to do business.

It's also very important for the government to communicate to industry, as early and as clearly as possible, how comfortable it is exporting to a specific country or end user. Export permits are the final step in the approval process, not the first, and it can take months or even years to reach this stage. It's in no one's interest for companies to be wasting time and money on deals that are effectively non-starters.

Our companies, 90 per cent of which are SMEs, are not experts in foreign policy nor human rights practices. They do not have the resources to make judgments in this arena, particularly as practices and policies vary widely around the world and seem

L'association a exercé des pressions sur le gouvernement du Canada il y a deux ans pour lui demander d'adhérer au traité. J'ai également témoigné devant le Comité permanent des affaires étrangères de la Chambre des communes l'an dernier pour exprimer notre soutien à l'égard du projet de loi C-47.

Comme vous le savez peut-être, le projet de loi C-47 a récemment été amendé pour inclure les critères utilisés pour la délivrance de licences d'exportation dans la mesure législative au lieu que cela se trouve dans les mesures réglementaires, comme c'était proposé au départ. Cela signifie que le Canada va au-delà de ce qui est requis dans le Traité sur le commerce des armes des Nations Unies. Cela signifie aussi qu'il est crucial de clairement définir certains termes et concepts du projet de loi, comme « armements de guerre ».

J'aimerais aussi exprimer une mise en garde concernant l'application possible du projet de loi C-47. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, interdirait la délivrance de licences d'exportation de marchandises contrôlées s'il y a un risque substantiel que ces marchandises puissent servir à la commission de violations des droits de la personne. Nous présumons que cette modification signifie qu'Affaires mondiales Canada devra revoir les processus internes actuels pour évaluer les demandes ou en créer de nouvelles. Nous espérons que cela ne signifie pas que le délai pour l'approbation des licences sera plus long, et nous exhortons le gouvernement à s'assurer que le ministère dispose des ressources adéquates pour accomplir ces nouvelles fonctions.

Nous avons déjà constaté un changement en ce qui concerne le processus d'approbation des licences d'exportation. Le nombre de demandes de licences concernant des marchandises et des services militaires qui n'ont pas été traitées dans les 40 jours, ce qui correspond à la norme de service du gouvernement concernant le traitement des demandes, est passé de 65 en 2016 à 228 en 2017. Si le nombre de demandes de licences qui ne sont pas traitées dans les délais prévus dans les normes de service du gouvernement continue d'augmenter pendant plusieurs années, cela pourrait avoir des répercussions négatives durables sur l'industrie canadienne et l'image du Canada comme nation avec laquelle faire des affaires.

Le gouvernement doit impérativement faire connaître à l'industrie le plus tôt possible et le plus clairement possible son degré de confort par rapport aux exportations vers un pays ou un utilisateur final précis. Les licences d'exportation sont la dernière étape du processus d'approbation et non la première, et cela peut prendre des mois, voire des années, pour atteindre cette étape. Aucune entreprise n'a intérêt à consacrer en vain temps et argent à la conclusion d'accords qui sont voués à l'échec.

Nos entreprises membres, dont 90 p. 100 sont des PME, ne sont pas spécialistes en politique étrangère ou en pratiques relatives aux droits de la personne. Elles n'ont pas les ressources nécessaires pour porter des jugements dans ce domaine, d'autant

to be changing more quickly than ever. We strongly feel that the government needs to work with companies to improve communication and transparency in this respect.

Before concluding, I'd like to address one more issue that came out during the house hearings and in these Senate hearings on this legislation, namely the argument that Bill C-47 be amended to require export permits to the United States.

First, it is misinformation to state that we are not in compliance with UN ATT with our American exemption. I would refer to you a great debate that happened in the house hearings on this very subject.

We believe it's a very bad idea and we unequivocally oppose requiring export permits to the United States. It's a solution in search of a problem which could be highly damaging to the Canada-U.S. economic and national security relationship. Since the Defence Production Sharing Agreement of 1956, Canadian companies have been permitted to compete for U.S. Department of Defence prime and subcontracts on the same basis as U.S. companies. To supplement this, the U.S. National Defence Authorization Act of 1993 codified defence industrial cooperation between the two countries.

In practice, what this means is that the Buy American Act is waived and the Canadian government does not normally require an export permit for controlled goods destined for the United States. This allows for the kind of movement you heard John Saabas from Pratt & Whitney Canada talk about, 3.5 to 4 million export transactions a month.

This privileged position for our industry is one that the U.K. and Australia have recently sought and obtained to a limited extent. They do not enjoy reduced competitive barriers and duty-free entry for their products as Canada does, but you can be sure that if we relinquish our privileged positions, our allies will be more than happy to stake a claim.

Requiring export permits for Canadian defence goods purchased by the U.S. government would put at risk at least $1 billion per year in Canadian defence industry business. We must remember that these goods cannot leave the United States without passing through the American export regime, international traffic in arms regulations, which, like ours, is one of the world's toughest. In fact, in terms of extraterritoriality, it is tougher.

plus que les pratiques et les politiques varient énormément dans le monde et qu'elles semblent évoluer plus rapidement que par le passé. Nous sommes convaincus que le gouvernement doit collaborer avec les entreprises pour améliorer la communication et la transparence à cet égard.

Avant de conclure mon exposé, j'aimerais traiter d'un autre enjeu qui a été soulevé durant les délibérations à la Chambre et au Sénat au sujet du projet de loi; je fais allusion à l'argument selon lequel le projet de loi C-47 doit être amendé pour exiger des licences pour effectuer des exportations aux États-Unis.

Premièrement, il est erroné d'affirmer que nous ne nous conformons pas au Traité sur le commerce des armes des Nations Unies en raison de notre exemption concernant les États-Unis. Je vous renvoie à un grand débat qui a eu lieu durant les délibérations à la Chambre à ce sujet.

Nous croyons que c'est une très mauvaise idée et nous nous opposons sans équivoque à l'imposition de licences pour effectuer des exportations aux États-Unis. Il s'agit d'une solution en quête d'un problème qui pourrait grandement nuire à la relation canado-américaine sur le plan de l'économie et de la sécurité nationale. Depuis l'Accord sur le partage de la production de défense de 1956, les entreprises canadiennes peuvent soumissionner les marchés principaux et les marchés de sous-traitance du ministère de la Défense des États-Unis. Pour venir s'ajouter à cet accord, la U.S. National Defence Authorization Act de 1993 a inscrit dans la loi la collaboration industrielle dans le secteur de la défense entre les deux pays.

En pratique, cela signifie que les dispositions de la loi Achetez américain ne s'appliquent pas et que le gouvernement canadien n'exige généralement pas de licence d'exportation pour les marchandises contrôlées destinées aux États-Unis. Cela permet des échanges comme ce dont a parlé John Saabas, de Pratt & Whitney Canada, c'est-à-dire de 3,5 à 4 millions de transactions d'exportation par mois.

Cette position privilégiée de notre industrie est quelque chose que le Royaume-Uni et l'Australie ont récemment cherché à obtenir et qu'ils ont obtenu dans une certaine mesure. Ces pays ne profitent pas d'une réduction des obstacles à la concurrence et d'une admission de leurs produits en franchise de droits contrairement au Canada. Toutefois, soyez certains que, si nous renonçons à notre position privilégiée, nos alliés seront très heureux de sauter sur l'occasion.

L'imposition de licences d'exportation pour les marchandises canadiennes de défense qui sont achetées par le gouvernement américain pourrait compromettre des ventes d'au moins 1 milliard de dollars par année pour l'industrie canadienne de la défense. Il ne faut pas oublier que ces marchandises ne peuvent pas quitter les États-Unis sans d'abord passer par le régime américain de contrôle à l'exportation et se conformer à l'International Traffic in Arms Regulations, qui est, à l'instar du

More fundamentally, ending permit-free movement would send a signal to our closest ally and partner in NORAD that, after decades of successful defence cooperation, we no longer trust them.

A requirement for export permits to the United States could erode Canada's defence industry, making Canada more — not less — dependent on the U.S. for defence materiel. It would further constrain Canada's sovereignty, not strengthen it, as the proponents of ending permit-free movement would have you believe.

I don't think I need to tell you, senators, that this would be a terrible message to send to the Americans at any time, but especially at this point in the history of the Canada-U.S. relationship.

I appreciate the opportunity to offer our perspective. I'll be happy to answer any questions you may have.

The Chair: Thank you to all witnesses. We do have a list of senators who wish to pose questions.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: I have two questions for the Canadian Shooting Sports Association, either for Mr. Bernardo or Mr. Torino.

Do your members use firearms for sport and recreation only, or do you also have exporters among your members? Do any of your members trade in firearms, and are they members of your association in that capacity?

[*English*]

Mr. Bernardo: Are you speaking of individuals?

Senator Saint-Germain: I mean the members of your association, the Canadian Shooting Sports Association. Are they traders or people who use arms for only recreational purposes?

Mr. Bernardo: They're primarily people who use arms for recreational purposes, but there are some businesses that are members of our association that do import and export firearms.

Senator Saint-Germain: Are you aware that there's a specific amendment to Bill C-47 that was added by the House of Commons for recreational purposes where no permit for import or export is needed, there is no link with the Arms Trade Treaty?

nôtre, l'un des plus stricts au monde. En fait, en ce qui concerne la portée extraterritoriale, il est plus strict.

Qui plus est, la fin des échanges sans licence enverrait un message à notre meilleur allié et partenaire au sein du NORAD qu'après des décennies de collaboration fructueuse en matière de défense, nous ne lui faisons plus confiance.

L'imposition de licences pour effectuer des exportations aux États-Unis pourrait nuire à l'industrie canadienne de la défense et faire en sorte que le Canada soit plus — et non moins — dépendant des États-Unis pour le matériel de défense. Cela réduirait encore plus la souveraineté du Canada; cela ne la renforcerait pas, comme le prétendent certains partisans qui souhaitent la fin des échanges sans licence.

Honorables sénateurs, je ne crois pas avoir besoin de vous dire que ce serait un mauvais message à envoyer aux Américains, indépendamment du contexte, mais ce le serait en particulier compte tenu du contexte actuel des relations canado-américaines.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de vous exprimer notre point de vue. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

La présidente : Merci à tous les témoins. Nous avons une liste de sénateurs qui souhaitent vous poser des questions.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : J'ai deux questions qui s'adressent à la Canadian Shooting Sports Association, soit à M. Bernardo ou à M. Torino.

Est-ce que vos membres sont des personnes qui utilisent des armes à des fins sportives et récréatives seulement, ou est-ce que vous comptez des exportateurs parmi vos membres? Est-ce que certains de vos membres font le commerce des armes à feu, et sont donc membres de votre association à ce titre?

[*Traduction*]

M. Bernardo : Parlez-vous des particuliers?

La sénatrice Saint-Germain : Je parle des membres de votre association, soit l'Association des sports de tir du Canada. Sont-ils des commerçants ou s'agit-il de personnes qui utilisent des armes à des fins récréatives?

M. Bernardo : Ce sont surtout des gens qui utilisent des armes à des fins récréatives, mais il y a certaines entreprises qui sont membres de notre association et qui importent et exportent des armes à feu.

La sénatrice Saint-Germain : Êtes-vous au courant que la Chambre des communes a adopté un amendement au projet de loi C-47 concernant l'utilisation à des fins récréatives qui fait en sorte qu'aucune licence n'est nécessaire pour l'importation ou

In other words, none of your members will be impeded by the Arms Trade Treaty and by Bill C-47, so you don't have to worry about that.

Mr. Bernardo: Yes.

Senator Saint-Germain: This amendment to the bill is in paragraph 10.3(9). I have it only in French. I'm sorry, I can read it to you and it will be translated.

[*Translation*]

> For greater certainty, this section applies in respect of a firearm only if the firearm is included in the Export Control List, Brokering Control List or Import Control List and it is the subject of an application for a permit, certificate or other authorization under this act.

[*English*]

For greater clarity, for recreational purposes no trade permit is required and so there is no link with the Arms Trade Treaty or with Bill C-47.

Mr. Bernardo: There are some firearms that are both military and civilian in scope. The importers of those firearms that are coming in are multipurpose. They are covered within that. They do have to get import-export certificates in order to move those.

Again, my comments were more about the actual UN Arms Trade Treaty and how that treaty could morph into something that we don't want it to be.

Senator Saint-Germain: Yes, but in this treaty, are you aware that there are specific statements which authorize each member country to manage the non-import and non-export, or the recreational use of arms in a way which is respecting the internal laws and regulations? There's no link to this recreational purpose.

Mr. Bernardo: Yes, we are aware of the provision in the treaty that individual countries have their own set of domestic laws. However, Canada, as Mr. Torino said, is mostly a nation of importers when it comes to firearms. Our firearms come in from all over the world — the recreational ones. As the Arms Trade Treaty matures and they have the conferences every three years where a simple 75 per cent majority can decide how the import-export regime is going to continue, we're worried that may have some effect on Canada.

l'exportation et que le Traité sur le commerce des armes n'a aucune incidence? Autrement dit, le Traité sur le commerce des armes et le projet de loi C-47 ne toucheront pas vos membres; vous n'avez donc pas à vous en inquiéter.

M. Bernardo : Oui.

La sénatrice Saint-Germain : Cet amendement au projet de loi se trouve au paragraphe 10.3(9). J'ai seulement la version française. Je suis désolée, mais je peux la lire, et vous pourrez écouter l'interprétation.

[*Français*]

> Il est entendu que le présent article s'applique à une arme à feu seulement si, d'une part, elle figure sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée, la liste des marchandises de courtage contrôlé ou la liste des marchandises d'importation contrôlée et, d'autre part, elle fait l'objet d'une demande de licence, de certificat ou de toute autre autorisation en vertu de la présente loi.

[*Traduction*]

Par souci de clarté, pour l'utilisation à des fins récréatives, aucun permis pour le commerce n'est nécessaire; le Traité sur le commerce des armes ou le projet de loi C-47 n'ont aucune incidence.

M. Bernardo : Certaines armes à feu sont considérées à la fois comme des armes militaires et civiles. Les importateurs de ces armes à feu au Canada le font à de multiples fins, et ils sont visés. Ils doivent obtenir des certificats d'importation ou d'exportation en vue d'en faire le commerce.

Je répète que mes commentaires avaient davantage trait au Traité sur le commerce des armes des Nations Unies et à la possibilité que ce traité prenne une forme que nous ne voulons pas.

La sénatrice Saint-Germain : Oui. Toutefois, en vertu de ce traité, êtes-vous au courant qu'il y a des dispositions précises qui autorisent chaque pays membre à gérer les marchandises non destinées à l'exportation ou à l'importation ou l'utilisation des armes à des fins récréatives conformément aux lois et aux règlements internes? Cela ne vise pas l'utilisation à des fins récréatives.

M. Bernardo : Oui. Nous sommes au courant de la disposition du traité qui prévoit que chaque pays adopte ses propres lois en la matière. Toutefois, le Canada, comme M. Torino l'a expliqué, est principalement un pays d'importateurs en ce qui concerne les armes à feu. Nos armes à feu proviennent de partout dans le monde; je parle ici des armes à feu à des fins récréatives. Le Traité sur le commerce des armes évoluera. Des conférences ont lieu tous les trois ans, et une simple majorité des trois quarts peut décider du fonctionnement

Senator Saint-Germain: Thank you. I have a short question for Ms. Cianfarani.

[*Translation*]

I'm pleased to accept your offer to ask my question in French. You did not refer to an important change made in Bill C-47, regarding brokering control. It will now be necessary to have a permit for brokering transactions that take place between third countries. Do you have any comments to make on that?

[*English*]

Ms. Cianfarani: Correct. We would consider brokering to be one of the single largest new pieces to the current UN ATT, one our current export control regime doesn't cover. It's one of the reasons we believe it is actually a good idea to accede to the UN ATT.

Brokering will affect firms. We have not yet been fully consulted on the brokering, which will be defined by regulation. The regulations have not been revealed to us. They will be revealed to us following accession to the UN ATT. We will be working with Global Affairs Canada to define what that will look like and to define the mechanisms used for recording, reporting and managing the brokering system.

We fully expect that will increase the burden on companies to have a brokering control list of some sort, most likely.

Senator Saint-Germain: Mr. Stanley, would you like to add to this same question on the brokering?

Mr. Stanley: My comment would be that prior to the Obama administration's export control reform initiative, we, in the United States, probably had the most complicated and comprehensive brokering rules in the world. Those have been pulled back somewhat, because we found that what we were trying to do — regulate every broker in every conceivable corner in the world — wasn't working.

Our current rules in the U.S. provide that brokers who are located in the United States have to register and obtain brokering licences, but we no longer try to regulate someone overseas who simply may be involved in a U.S. transaction.

Senator Saint-Germain: Thank you.

futur du régime d'importation et d'exportation. Nous craignons qu'il y ait des répercussions au Canada.

La sénatrice Saint-Germain : Merci. J'ai une brève question pour vous, madame Cianfarani.

[*Français*]

J'accepte avec plaisir votre offre de la poser en français. Vous n'avez pas fait référence à une modification importante qu'apporte le projet de loi C-47, celle du contrôle du courtage. Dorénavant, il sera nécessaire d'avoir un permis pour les transactions de courtage d'un tiers pays à un tiers pays. Est-ce que vous avez des commentaires à nous faire à ce propos?

[*Traduction*]

Mme Cianfarani : Oui. Nous considérons le courtage comme l'un des principaux nouveaux éléments du Traité sur le commerce des armes des Nations Unies, et le régime canadien de contrôle à l'exportation n'en traite pas. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous croyons que c'est en fait une bonne idée d'adhérer à ce traité.

Le courtage aura des effets sur les entreprises. Nous n'avons pas encore été pleinement consultés en ce qui concerne le courtage, ce qui sera défini au moyen de règlements, mais ces règlements ne nous ont pas encore été transmis. Ils le seront lorsque le Canada aura adhéré au Traité sur le commerce des armes des Nations Unies. Nous collaborerons avec Affaires mondiales Canada pour définir la forme que cela prendra et définir les mécanismes qui seront utilisés pour encadrer les registres, les rapports et la gestion du système de courtage.

Nous nous attendons évidemment à ce que ce soit fort probablement un fardeau pour les entreprises d'avoir une certaine liste des marchandises de courtage contrôlé.

La sénatrice Saint-Germain : Monsieur Stanley, aimeriez-vous ajouter quelque chose au sujet de la question du courtage?

M. Stanley : Je dirais que, avant le projet de réforme des contrôles à l'exportation de l'administration Obama, les États-Unis avaient probablement les règles les plus complexes et les plus exhaustives en matière de courtage dans le monde. Ces règles ont été quelque peu assouplies, parce que nous avons constaté que ce que nous essayions de faire, soit de les appliquer dans le cas de chaque courtier partout dans le monde, ne fonctionnait pas.

Les règles américaines actuelles prévoient que les courtiers qui se trouvent aux États-Unis doivent s'enregistrer et être agréés à ce titre, mais nous n'essayons plus d'imposer cela aux courtiers à l'étranger qui participent simplement à une transaction aux États-Unis.

La sénatrice Saint-Germain : Merci.

Senator MacDonald: I'll direct my first question to Ms. Cianfarani.

In your position as President and CEO of the Canadian Association of Defence and Security Industries, I want to say that I do agree with you that requiring export permits in the defence industry for exports to the U.S. is just a ludicrous thing to do. I don't understand why we would even consider it.

With regards to the minister's position on this, the Minister of Foreign Affairs spoke to the committee the other day and mentioned that she was raising the bar when it came to issuing permits for Canadian defence and security exports.

We have data that show approvals for Canada defence exports have actually slowed. The department's own figures indicate that, in 2017, some 413 permit applications were withdrawn and 162 were returned without action.

Is your association aware of these numbers? Do you have any concerns with the approach of Global Affairs Canada when it comes to these numbers?

Ms. Cianfarani: We are aware. It's a pretty tight relationship between us and Global Affairs with respect to permitting. When permits are stuck in the queue and companies have challenges answering to other nations about where those permits are and when they will be released, we have to coordinate with the government on the situation at hand.

We need to be able to separate the permits into ones where, essentially, the companies have determined they didn't potentially need a permit. There could be dual use, where they have applied for a permit just to be certain.

As I mentioned, there are a lot of small- and medium-sized enterprises for which it takes a tremendous effort to understand the export controls. In very large businesses, you will have two to three individuals who are actually experts in the export control regimes. Small companies will often make applications where the department will return the application because it's simply a dual-use commercial good.

That is one basket of returned applications.

We have noticed a slowing in the permitting process. It has been based on the very difficult and grey area around making judgments about whom we want to sell goods to and the value systems of those other countries. By nature, given the current

Le sénateur MacDonald : Ma première question s'adresse à Mme Cianfarani.

Je tiens à vous dire que je suis d'accord avec vous lorsque vous affirmez, en tant que présidente et chef de la direction de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité, que le fait d'imposer à l'industrie de la défense des permis à l'exportation pour des exportations destinées aux États-Unis est tout simplement ridicule. Je ne sais pas pourquoi nous devrions seulement envisager une telle chose.

L'autre jour, la ministre des Affaires étrangères a pris la parole devant le comité et elle a dit qu'elle allait relever la barre en ce qui concerne la délivrance de permis pour les exportations canadiennes en matière de défense et de sécurité. Voilà pour la position du ministère des Affaires étrangères.

Or, d'après les données dont nous disposons, les approbations concernant les exportations de matériel de défense du Canada ont ralenti. Les propres chiffres du ministère indiquent que, en 2017, quelque 413 demandes de permis ont été retirées, et 162 ont été retournées sans suivi.

Votre association est-elle au courant de ces statistiques? Lorsque vous les voyez, vous posez-vous des questions sur l'approche préconisée par Affaires mondiales Canada?

Mme Cianfarani : Nous sommes au fait de la situation. Nous avons des liens passablement étroits avec Affaires mondiales Canada en ce qui concerne les permis d'exportation. Lorsque les demandes sont bloquées quelque part dans le processus de traitement et que les entreprises ont de la difficulté à expliquer aux autres pays où ces demandes sont bloquées et quand lesdits permis seront délivrés, le gouvernement et l'industrie doivent coordonner leurs efforts pour dénouer l'impasse.

Nous devrions être en mesure d'isoler les permis qui, selon les entreprises, ne sont pas vraiment nécessaires. Le double usage devrait s'appliquer dans les cas où l'entreprise aurait fait une demande de permis par simple précaution.

Comme je l'ai mentionné, il y a beaucoup de petites et moyennes entreprises qui doivent faire des efforts considérables pour comprendre les contrôles à l'exportation. En fait, les très grandes entreprises auront toujours deux ou trois personnes qui se spécialisent dans les régimes de contrôle à l'exportation. Il arrive souvent que les petites entreprises présentent des demandes que le ministère leur retourne lorsqu'il constate qu'elles concernent simplement des biens commerciaux à double usage.

C'est une partie des demandes retournées.

Nous avons remarqué un ralentissement dans le processus de délivrance des permis. Il est attribuable à la difficulté que nous avons de juger à qui nous voulons vendre des biens et d'évaluer les systèmes de valeurs de ces autres pays. Il s'agit d'une zone

political context and the situation that has arisen most recently in the last couple of years, Global Affairs is taking extra care in reviewing the permits and to whom they are going. Remember, permitting is about a certain good to a certain end user for a certain application.

We've seen it. We're working with them to make sure that it doesn't severely, negatively, detrimentally impact Canadian industry and our reputation.

Senator MacDonald: In April 2018, Minister Bains announced the Industrial and Technological Benefits Policy, ITB, to motivate defence contractors to invest in key defence industrial capabilities and support investments in industrial capabilities where Canada is globally competitive.

Do you believe you're getting the same support from the Minister of Foreign Affairs that you are getting from Minister Bains?

Ms. Cianfarani: I think the Minister of Foreign Affairs has a very tough job right now.

Senator MacDonald: I didn't ask you that.

Ms. Cianfarani: She has a very tough job. As a nation, we have to balance interests, values and economics. At this point in time, with respect to nations where we have major defence contracts, that is a very challenging position to be in.

Senator MacDonald: That didn't really answer my question, but thank you.

Senator Massicotte: Thank you all for being here. I have some quick questions. I want to make sure I understand your position.

For Mr. Torino and Mr. Bernardo, you accept the bill as proposed, but you would make an exception relative to your concern about the treaty itself where a small group of people could amend the treaty. Am I correct that's the only amendment you would recommend?

Mr. Bernardo: Yes, I think that would accurately assess it.

Senator Massicotte: Ms. Cianfarani, you recommend the bill as it is, right?

Ms. Cianfarani: I don't think there are any necessary additional amendments to be made.

grise. De par sa nature, et étant donné le contexte politique actuel et les événements qui se sont produits ces deux dernières années, Affaires mondiales Canada accorde une attention toute particulière à l'examen des demandes de permis et des entités à qui ces permis sont destinés. Rappelez-vous que l'autorisation concerne un certain bien pour une certaine application par un certain utilisateur final.

Nous avons vu ce qui se passe et nous collaborons avec le ministère pour veiller à ce que cela n'ait pas d'incidence grave, négative et préjudiciable sur l'industrie canadienne et sur notre réputation.

Le sénateur MacDonald : En avril 2018, le ministre Bains a annoncé la Politique des retombées industrielles et technologiques afin d'inciter les entrepreneurs du secteur de la défense à investir dans des capacités industrielles clés en matière de défense, et d'appuyer les investissements dans les capacités industrielles où le Canada est concurrentiel à l'échelle mondiale.

Croyez-vous que la ministre des Affaires étrangères vous accorde le même appui que le ministre Bains?

Mme Cianfarani : Je pense que la ministre des Affaires étrangères fait un travail très difficile en ce moment.

Le sénateur MacDonald : Ce n'est pas ce que je vous ai demandé.

Mme Cianfarani : Elle fait un travail très difficile. En tant que nation, nous devons trouver un équilibre entre les intérêts, les valeurs et l'économie. À l'heure actuelle, en ce qui concerne les pays où nous avons d'importants contrats de défense, c'est une position très difficile.

Le sénateur MacDonald : Cela ne répond pas vraiment à ma question, mais je vous remercie.

Le sénateur Massicotte : Merci à tous d'être ici. J'ai quelques brèves questions. Je veux m'assurer de bien comprendre votre position.

Monsieur Torino, monsieur Bernardo, vous acceptez le projet de loi tel qu'il est proposé, mais vous feriez une exception en raison de votre réserve sur le fait qu'un petit groupe de personnes pourrait modifier le traité. Ai-je raison de dire que c'est le seul amendement que vous recommanderiez?

M. Bernardo : Oui, je pense que ce serait la bonne façon de le présenter.

Le sénateur Massicotte : Madame Cianfarani, ai-je raison de dire que vous recommandez le projet de loi tel quel?

Mme Cianfarani : Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'apporter d'autres amendements.

Senator Massicotte: Mr. Stanley, I gather you're okay with the bill as is? You had some cautions, but you are not recommending any amendments to the bill.

Mr. Stanley: I would certainly not recommend an amendment that would add a licensing burden for exports to the bill.

Senator Massicotte: Mr. Stanley, give me some colour as to this issue. We understand that, at least in the United States and probably in Canada, when the minister gives a permit, it's often for multi-year delivery of ammunitions or munitions. When that application comes in, it defines the end use, the end user and so on.

But you may find now, I presume — and the American experience is such that it happens frequently — whereby the actual use is in contravention of what was intended or described. It looks like quite frequently the American administration sort of annuls; in other words, it not only freezes future treatments but annuls the contract, given that it's offensive to the terms of the deal. It looks like a standard contract has a *force majeure* clause, whereby if something is imposed by the government, the contractor is absolved of any damages that result in the end relationship.

That's the theory. That's the real life. But when you do so, it seems that if I were in the minister's shoes, I'd have to look at Saudi Arabia — at the report last year. You've got basically a $500-million contract, that's the trade with that country. More recently they have been quite offensive relative to human rights.

The minister has to say, "Okay, looks like I've got this authority to do so," but I know that obviously I have a contractor who employs a lot of Canadians that will probably be affected financially. It also gives maybe concern for other future suppliers to say, "I'm not sure Canada is such a reliable supplier, given they are using this clause maybe frivolously or too quickly."

Give me some colour, because I gather that in the United States they use it quite frequently and they're not so shy to put an end to it.

I cite for example in 2012, not so long ago, the Americans penalized and found Pratt & Whitney guilty of making a shipment contrary to the end-use agreement and fined them $75 million. However, Canada decided not to collect that sum and just let Pratt & Whitney be absolved of that responsibility, in spite of the search and the declaration of the U.S. State Department.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Stanley, êtes-vous d'accord avec le projet de loi dans sa forme actuelle? Vous avez fait quelques mises en garde, mais vous ne recommandez aucun amendement.

M. Stanley : Je ne recommanderais certainement pas un amendement qui ajouterait au projet de loi le fardeau de l'octroi de licences d'exportation.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Stanley, j'aimerais que vous me donniez des précisions à ce sujet. Nous comprenons que, du moins aux États-Unis et probablement au Canada, lorsque la ministre octroie un permis, c'est souvent pour la livraison pluriannuelle de munitions. La demande soumise définit l'utilisation finale, l'utilisateur final et tout le reste.

Or, vous êtes maintenant peut-être à même de constater — et l'expérience américaine nous indique que cela arrive souvent — que l'utilisation réelle est contraire à ce qui était prévu ou décrit. On dirait que, très souvent, l'administration américaine annule en quelque sorte. Autrement dit, non seulement elle gèle les traitements futurs, mais elle annule le contrat sous prétexte qu'on ne respecte pas les conditions de l'accord. Il semble qu'un contrat type comporte une clause de force majeure, où il est stipulé que si quelque chose est imposé par le gouvernement, l'entrepreneur est libéré de tout dommage découlant de la fin de la relation.

C'est la théorie. C'est la vraie vie. Cependant, en ce qui concerne l'Arabie saoudite, si j'étais à la place de la ministre et que je devais faire cela, je me rapporterais au rapport produit l'an dernier. Essentiellement, il y a un contrat de 500 millions de dollars. C'est l'ampleur du commerce avec ce pays. Or, ce pays a récemment été très méprisant à l'égard des droits de la personne.

La ministre doit se dire qu'elle a effectivement le pouvoir d'agir en ce sens, mais sans perdre de vue qu'il y a un entrepreneur qui emploie un grand nombre de Canadiens, et que ces derniers seront probablement touchés financièrement. Cela risque aussi de susciter de l'inquiétude chez d'autres futurs fournisseurs, qui pourraient se dire : « Je remets en doute la fiabilité du Canada à titre de fournisseur parce qu'il utilise cette disposition de façon frivole ou trop promptement. »

Donnez-moi l'heure juste, parce que j'ai cru comprendre que les États-Unis utilisent assez souvent cette disposition et qu'ils ne se gênent pas pour mettre un terme à des contrats.

Par exemple, en 2012, il n'y a pas si longtemps, les autorités américaines ont pénalisé Pratt & Whitney et l'ont trouvée coupable d'avoir effectué une expédition contraire à l'accord sur l'utilisation finale. La société s'est vue imposer une amende de 75 millions de dollars. Cependant, malgré les recherches et la déclaration du département d'État américain, le Canada a décidé de ne pas percevoir cette somme et a tout simplement exempté Pratt & Whitney de cette responsabilité.

What is the real life? There is a lot of information. What do you do as a minister? What consideration do you take? There is a lot of effect to that decision, a lot of consequences. What is the real life like when you make those decisions?

Mr. Stanley: Well, first, I think it's important to distinguish between situations where the terms of a licence have been violated, where exports were supposed to go to end user A and they have ended up with end user B. Now, that's different from what I believe you're describing, where under the terms of the license, exports go to end user A. Subsequently, there are developments with regard to end user A that calls in the question, "Gee, should we have approved that licence previously?"

Pratt & Whitney Canada's situation that you referred to is the former. There was a violation in the terms of the licence approval that had been given as to how Pratt & Whitney could use the U.S. goods and U.S. technology.

The impression I have with regard to the debate here in Canada now, with regard to Saudi Arabia, is possibly the latter. We have approved things. Do we now second guess our approval because of changed circumstances?

I think that is a decision that the body politic has to make on a case-by-case basis. In my experience, companies do have *force majeure* clauses. I certainly advise my clients that not only should they have that, but they should have a clause in their contract saying that all parties will comply with all applicable export control laws. So, if a decision were to be made by a government that we are going to rescind a given licence, those contractual clauses ought to provide some protection to the licence holder.

Senator Massicotte: Thank you.

Senator Boehm: I have a two-parter, really, and I think it's mainly directed at you, Ms. Cianfarani.

You mentioned in your comments that the internal processes of Global Affairs could be improved. It goes a little bit in the direction that Senator MacDonald asked, as well. Dr. Byers referred to that earlier.

As someone who in the past used to write human rights reports when I was on postings, particularly in Central America, I know that the end-use tentative goal is almost multilateral. So, it was what we were doing at the UN, whether in New York or Geneva. It would be assessed in purely a human rights context, and we didn't necessarily bridge the wall to get things over to our export-import permitting people.

Qu'est-ce que la vraie vie? Il y a beaucoup d'information. Que faut-il faire en tant que ministre? Que devez-vous prendre en considération? C'est une décision qui a beaucoup d'impact, qui est lourde de conséquences. Qu'est censée être la vraie vie lorsque vous prenez ces décisions?

M. Stanley : Tout d'abord, je pense qu'il est important de faire certaines distinctions. Il y a les situations où les conditions d'une licence ont été violées, où les exportations qui étaient censées aller à l'utilisateur final A ont abouti entre les mains de l'utilisateur final B. Cela dit, je crois que c'est une situation qui est différente de celle que vous décrivez, c'est-à-dire celle où, conformément aux termes de la licence, les exportations vont à l'utilisateur final A, mais où de nouvelles informations au sujet de cet utilisateur final nous portent à nous demander s'il y avait lieu, au départ, d'approuver cette licence.

La situation de Pratt & Whitney Canada dont vous avez parlé correspond au premier scénario. Il y a eu une violation des conditions de l'approbation de licence qui avait été donnée quant à la façon dont Pratt & Whitney pouvait utiliser les marchandises et la technologie américaines.

L'impression que j'ai au sujet du débat qui a lieu en ce moment au Canada en ce qui concerne l'Arabie saoudite, c'est qu'il s'agit peut-être davantage du deuxième scénario. Des choses ont été approuvées, mais comme les conditions ont changé, devrions-nous revenir sur notre décision?

Je pense que c'est une décision que l'autorité politique doit prendre au cas par cas. D'après mon expérience, les entreprises ont des clauses de force majeure. J'avise mes clients d'inclure cela dans leurs contrats, mais aussi de prévoir une clause stipulant que toutes les parties devront respecter toutes les lois applicables en matière de contrôle des exportations. Ainsi, advenant la décision d'un gouvernement d'annuler une licence donnée, ces clauses contractuelles devraient assurer une certaine protection au titulaire de cette licence.

Le sénateur Massicotte : Merci.

Le sénateur Boehm : Ma question comporte deux volets, et je pense qu'elle s'adresse surtout à vous, madame Cianfarani.

Dans vos observations, vous avez dit que les processus internes d'Affaires mondiales Canada pourraient être améliorés. Cela va quelque peu dans le sens de la question du sénateur MacDonald. M. Byers en a parlé tout à l'heure.

Puisque j'ai déjà rédigé des rapports sur les droits de la personne lorsque j'étais en poste, en particulier en Amérique centrale, je sais que l'objectif provisoire de l'utilisation finale est presque multilatéral. C'était donc ce que nous faisions à l'ONU, que ce soit à New York ou à Genève. L'utilisation finale serait évaluée essentiellement en fonction des droits de la personne, et nous n'avons pas nécessairement franchi le mur pour faire

I'm wondering if you agree with Dr. Byers that getting that human rights analysis in early, making it available to the various members of your association, would be most important because that would then set a very clear path in terms of where they might want to go with their products?

Ms. Cianfarani: Oh, I thought you were doing a two-parter.

Senator Boehm: Oh, no, the next one is coming.

Ms. Cianfarani: Great. Yes, I would agree that the earlier we can understand comfort levels with a particular country and where the government might land on its desire to sell certain goods to that country would be very helpful.

You know, we have kicked around having something like a heat map which would show these areas of the world that are a challenge for us right now with respect to human rights, and/or publishing in some easier way — potentially even using the association as a mechanism to get it out to our community — the reports on human rights that are occurring in these countries, so that we can better take that into consideration in our business risk assessments when we're making those decisions as a company to move forward and pursue an opportunity.

Yes, I do agree the communication, both intra-government and with industry, could stand to be improved and very much earlier on in the process than at the permitting stage.

Senator Boehm: Thank you. So your heat map analogy probably applies to my next question, except you wouldn't go red, you would probably go to a low glow. I'm referring to the section 232 tariffs on steel and aluminum and, of course, our retaliation.

I'm assuming members of your association are speaking to counterparts and clients in the United States, but part of that is the outreach to get the message through that we are not a threat to the national security of the U.S. The chair earlier mentioned NORAD. We have also got the Permanent Joint Board on Defence. A lot of people don't know about that.

Is there any sort of outreach going on? Are people talking to each other? Because the longer these tariffs stay in place on both sides, the more deleterious it could become for Canadian industry.

Ms. Cianfarani: There is. We as an association are not seized with it. We do have members that have been working on that file. As you can imagine, our members that are right now producing ships for Canada have significant steel imports that

parvenir ces considérations aux personnes qui autorisent nos exportations et nos importations.

J'aimerais savoir si vous êtes d'accord avec M. Byers pour dire qu'il serait très important d'obtenir rapidement cette analyse des droits de la personne et de la mettre à la disposition des divers membres de votre association. Cela leur donnerait des indications très claires quant aux destinataires qu'ils pourraient envisager pour leurs produits.

Mme Cianfarani : Oh, je croyais qu'il y avait deux volets.

Le sénateur Boehm : Si. Le prochain arrive.

Mme Cianfarani : Très bien. Oui, je conviens qu'il serait très utile de comprendre le plus tôt possible le degré d'acceptabilité des différents pays, et la position du gouvernement quant à sa volonté de vendre certains produits à ces pays.

Vous savez, nous avons jonglé avec l'idée d'avoir une sorte de carte des points chauds qui nous permettrait de voir ces régions du monde qui, à l'heure actuelle, sont problématiques du point de vue des droits de la personne ou, plus simplement — peut-être même en utilisant l'association pour les communiquer à notre communauté —, de publier les rapports sur les droits de la personne dans ces pays. Cela permettrait aux entreprises de mieux tenir compte de ces questions dans les évaluations des risques commerciaux auxquelles elles procèdent pour prendre des décisions d'avenir ou au sujet d'occasions possibles.

Oui, je suis d'accord pour dire que la communication, tant au sein du gouvernement qu'avec l'industrie, pourrait être améliorée, et ce, beaucoup plus tôt dans le processus qu'au stade de l'autorisation.

Le sénateur Boehm : Merci. Votre analogie avec la carte des points chauds s'applique probablement à ma prochaine question, sauf que vous ne seriez pas rouge. Vous auriez probablement une faible luminosité. Je veux parler ici des tarifs de l'article 232 sur l'acier et l'aluminium et, bien sûr, de nos représailles.

Je suppose que les membres de votre association s'adressent à leurs homologues et à leurs clients aux États-Unis. Or, une partie de cette démarche consiste à faire passer le message que nous ne sommes pas une menace pour la sécurité nationale des États-Unis. Tout à l'heure, la présidente a parlé du NORAD. Il y a aussi la Commission permanente mixte de défense. Beaucoup de gens ne sont pas au courant de cela.

Y a-t-il des activités de sensibilisation? Est-ce que ces gens se parlent entre eux? Je veux dire, plus ces tarifs s'étireront dans le temps des deux côtés de la frontière, plus ils risquent d'être néfastes pour l'industrie canadienne.

Mme Cianfarani : Oui, il y a des choses qui se font. En tant qu'association, nous n'en sommes pas saisis. Certains de nos membres ont travaillé sur ce dossier. Comme vous pouvez l'imaginer, nos membres qui produisent actuellement des navires

are going on to build those ships. They do have concerns. To my knowledge, they have voiced those concerns to the Minister of Trade and are participating in discussions on the tariff relief between the two countries.

I can certainly tell you, we did voice to the Minister of National Defence our surprise and relative upsetness with the use of national security considerations of Canada being used as a ruse in order to impose tariffs.

Senator Massicotte: Quick question. Madam Cianfarani, if you're not, I presume you're going to hurry up and advise all your members that they should include *force majeure* clauses in future contracts, given the government is putting a lot more emphasis regarding its review and looks like the government will be much more apt to rescind, freeze or annul future permits. It's probably good advice that your membership has that clause in future contracts. Would you agree with that, that would be good advice to give to your members?

Ms. Cianfarani: I think it would be good advice, yes.

Senator Massicotte: Thank you.

The Chair: Just playing the devil's advocate in the heat spots. If you want to be foreign minister, you have got to understand that the world changes within seconds. So the analysis before could be helpful to your industries, if you know what the existing situation is; and if there are concerns at that moment, it would be good to get that information sooner than later.

But, in most cases, we have dealt with countries that were going on a trajectory in the right direction, shall I say? Human rights is a continuum, and it changes; so is the economy. You make a decision based on what the country is now, and look at its history. Some are looking good today, but they weren't so good yesterday, but we'll be optimistic; or we're going to say, "Oh, we don't know if this is an interlude." That's a value judgment the ministers have had to make on these permits throughout.

The factor now is the fact that countries are changing very quickly. We know the Arab Spring and all of those. We know some countries who were like-minded and who are not so like-minded now. The conundrum is you can sign today, but the minister can suspend or terminate anywhere during that process because of overwhelming foreign policy issues that have to be balanced.

Do you think that we have gone as far as we can in Bill C-47 in trying to give some discretion to the minister, but also put in some more certainty on these evolving issues constantly from

pour le Canada importent des quantités importantes d'acier, et ils sont inquiets. À ma connaissance, ils ont fait part de leurs préoccupations au ministre du Commerce international et ils participent aux discussions sur les allégements tarifaires entre les deux pays.

Je peux vous assurer que nous avons fait part au ministre de la Défense nationale de notre surprise et de notre mécontentement au sujet de l'utilisation de la sécurité nationale du Canada comme ruse pour imposer des tarifs.

Le sénateur Massicotte : J'ai une petite question rapide. Madame Cianfarani, étant donné que le gouvernement accorde beaucoup plus d'importance à son examen et qu'il semble qu'il sera dorénavant beaucoup plus enclin à réévaluer, à suspendre ou à annuler les permis accordés, je présume que vous allez vous dépêcher de conseiller à tous vos membres d'inclure des clauses de force majeure dans leurs contrats futurs, si ce n'est pas déjà le cas. C'est probablement un bon conseil à donner à vos membres de prévoir cette clause dans leurs contrats futurs. Êtes-vous d'accord avec cela?

Mme Cianfarani : Je pense que ce serait un bon conseil, oui.

Le sénateur Massicotte : Merci.

La présidente : Je me fais l'avocate du diable en ce qui concerne les points chauds. Si vous voulez être ministre des Affaires étrangères, vous devez comprendre que le monde peut changer en quelques secondes. L'analyse préalable pourrait donc être utile à vos industries, si vous connaissez la situation actuelle; et s'il y a des préoccupations à ce moment-là, il serait bon d'obtenir cette information plus tôt que tard.

Toutefois, dans la plupart des cas, nous avons eu affaire à des pays qui, disons, allaient dans la bonne direction. Les droits de la personne sont un continuum, et ils changent, tout comme l'économie. Vous prenez une décision basée sur ce que le pays est maintenant et sur son histoire. Certains semblent en bonne posture aujourd'hui, mais ils ne l'étaient pas hier. Or, allons-nous faire preuve d'optimisme ou nous demander s'il s'agit en fait d'un interlude? Ce sont des jugements de valeur que les ministres ont dû porter sur ces permis tout au long du processus.

Aujourd'hui, le fait est que les pays changent très rapidement. Nous avons vu le printemps arabe et toutes ces transformations. Nous connaissons des pays qui étaient sur la même longueur d'onde que nous, mais qui ne le sont plus autant qu'avant. Le problème, c'est que vous pouvez bien signer aujourd'hui, sauf que le ministre peut suspendre ou mettre fin à ce processus à n'importe quel moment à cause de questions de politique étrangère qui deviennent incontournables et qui appellent la mise en place de contrepoids.

Pensez-vous que nous sommes allés aussi loin que nous le pouvons dans le projet de loi C-47 pour essayer d'accorder une certaine discrétion à la ministre, tout en renforçant la certitude

country to country? Saudi Arabia was a conversation about their human rights record basically within their own country, and then Yemen happened. That's not unusual. You answered by saying it would be helpful to get it pre-, before, but are you any better off, really? That is what I'm trying to say.

Ms. Cianfarani: I think we will be, simply because when we're doing business risk assessments, there is an awareness. Even when you're working on your contracts, you're looking at your return on investment, all sorts of other financial considerations you may take into account, the amount of energy and effort you would put into a particular region, knowing that potentially, let's say, it's a little bit bright on the heat map. All those things will be weighed in those early steps.

By the way, for some of these contracts throughout the bidding process lasts two to three years, so you're right. What we know at the beginning of the contract may not be what we know at the end, and may certainly not be what we know during the export-permitting process.

I think we respect that and we understand that. We would never expect at the tail end that what we did at the beginning would have to be an absolute.

This bill is reasonably well-balanced in that regard, that it will force us to take into consideration the human rights aspects, which by the way are frankly being taken into consideration right now under our current export regime. But it codifies that into legislation, and it will also hopefully allow for a better and quicker dialogue between government and industry on judgments as to places in the world where we may have challenges under the export control regime.

The Chair: At the risk of doing to the committee what I did last time, I have to come back and apologize; the analysts and myself agree that there is a clause that the government could, in fact, withdraw from the agreement. They are not bound by that 75 per cent rule. If the countries that signed up wanted to go in a direction that Canada didn't, it does have the ability to withdraw from the treaty. That's why I think the reporting in the House was so important.

I think what is important to senators is that we want to make sure that, if it's not going in the direction we believe is appropriate, there is a mechanism to withdraw, not only *force majeure,* but also withdrawl from the treaty. It may not be the comfort you want, Mr. Bernardo, but it is of some comfort to me that we can withdraw.

quant à ces enjeux qui ne cessent d'évoluer d'un pays à l'autre? L'Arabie saoudite était un sujet de conversation en raison de son bilan en matière de droits de la personne à l'intérieur même de ses frontières, puis ce fut au tour du Yémen. Ce n'est pas inhabituel. Vous avez répondu en disant qu'il serait utile d'avoir une telle information au préalable, mais serez-vous alors vraiment en meilleure posture? Voilà où je veux en venir.

Mme Cianfarani : Je pense bien que nous le serons, et la raison en est simple : lorsque nous effectuons des évaluations de risques commerciaux, il y a une prise de conscience. Même lorsqu'on travaille sur des contrats, on songe au rendement du capital investi et à toutes sortes d'autres facteurs financiers qui pourraient entrer en ligne de compte, par rapport à la quantité d'énergie et d'efforts qu'il faudrait consacrer dans une région précise, sachant que la carte des points chauds indique, disons, un potentiel de conflit dans cette zone. Tous ces facteurs pèseront dans la balance dès les premières étapes.

En passant, pour certains de ces contrats, le processus d'appel d'offres dure entre deux et trois ans, alors vous avez raison. Ce que nous savons au début du contrat pourrait ne pas correspondre à ce que nous savons à la fin, et cela pourrait certainement être différent de ce que nous savons durant le processus de délivrance des permis d'exportation.

Je pense que nous comprenons et respectons cet état de fait. Nous ne nous attendrions jamais à ce que notre entente initiale soit absolument pareille à la toute fin.

Le projet de loi est raisonnablement bien équilibré à cet égard, car il nous forcera à prendre en considération les aspects liés aux droits de la personne, lesquels sont d'ailleurs déjà pris en compte dans notre régime d'exportation actuel. Cependant, le projet de loi permet de les codifier dans la loi, et nous espérons qu'il favorisera également un dialogue plus efficace et plus prompt entre le gouvernement et l'industrie pour déterminer les régions du monde où nous pourrions faire face à des difficultés dans le cadre du régime de contrôle des exportations.

La présidente : Au risque de répéter ce que j'ai fait la dernière fois au comité, je dois revenir à la charge, et je vous prie de m'en excuser; les analystes et moi convenons qu'il y a une disposition en vertu de laquelle le gouvernement pourrait, en fait, se retirer de l'accord. On n'est pas lié par la règle des 75 p. 100. Si jamais les pays signataires voulaient aller dans une direction qui ne convenait pas au Canada, notre pays aurait le pouvoir de se retirer du traité. C'est pourquoi je pense que la présentation d'un rapport à la Chambre était si indispensable.

Selon moi, l'important pour les sénateurs, c'est que nous voulons nous assurer qu'il existe un mécanisme de désistement, si les choses n'évoluent pas comme nous le jugeons bon, et ce, non seulement en cas de force majeure, mais aussi en cas de retrait du traité. Ce n'est peut-être pas la situation idéale, monsieur Bernardo, mais je trouve quelque peu rassurant de savoir que nous pouvons nous retirer.

Mr. Bernardo: Indeed.

The Chair: I'm sure Mr. Stanley doesn't disagree with me on that.

Senator MacDonald: I have one quick question before we finish. You mentioned codifying the legislation. Once this is done, is it going to increase the risk — maybe Mr. Stanley wants to step into this, too — that certain defence exports might be more readily challenged in the courts? Is it going to increase litigation? It doesn't matter who wants to answer it.

Mr. Stanley: Senator, on the basis that this would be a violation of the treaty and that's part of Canadian law therefore, I'm not in a position to comment on what may or may not be possible in terms of judicial challenges under Canadian law.

Senator MacDonald: Any opinion?

Ms. Cianfarani: I really don't know. We don't have an opinion on that. That would be probably Department of Justice, with respect to the minister who effectively will be in the line of fire if someone decides that Canada's breaching the UN ATT legislation, right?

Senator MacDonald: Thank you.

The Chair: Thank you. We are just on time. Amazingly so. I know that senators had other questions, but I think we have covered a full array of issues. We very much appreciate your attendance with us today. It's extremely helpful. I think we have followed the House of Commons. We know the changes that were made, but in our duty, we want to explore everything with as broad a community as we can.

You have certainly brought that perspective to us, all the witnesses, so on the committee's behalf, I would like to thank all of you for coming and sharing your views with us today.

(The committee adjourned.)

M. Bernardo : En effet.

La présidente : Je suis sûre que M. Stanley n'est pas en désaccord avec moi là-dessus.

Le sénateur MacDonald : J'aimerais vous poser une petite question avant que nous levions la séance. Vous avez parlé de codifier la loi. Une fois que ce sera fait — et M. Stanley voudra peut-être intervenir, lui aussi —, est-ce que cela augmentera le risque que certaines exportations de matériel de défense soient plus facilement contestées devant les tribunaux? Est-ce que cela va accroître le nombre de litiges? Ma question s'adresse à qui veut y répondre.

M. Stanley : Sénateur, puisqu'une éventuelle violation du traité fait partie du droit canadien, je ne suis pas en mesure de me prononcer sur ce qui serait possible ou non sur le plan des contestations judiciaires en vertu de la loi canadienne.

Le sénateur MacDonald : Qu'en pensez-vous?

Mme Cianfarani : Je ne sais vraiment pas. Nous n'avons pas d'opinion à ce sujet. Cela relèverait probablement du ministère de la Justice, car c'est la ministre de la Justice qui interviendra si quelqu'un décide que le Canada enfreint la loi relative au Traité sur le commerce des armes des Nations Unies, n'est-ce pas?

Le sénateur MacDonald : Merci.

La présidente : Je vous remercie. Nous avons fini juste à temps, ce qui est incroyable. Je sais que les sénateurs avaient d'autres questions à poser, mais je pense que nous avons abordé une gamme fort complète de sujets. Nous vous remercions de votre présence aujourd'hui. C'est extrêmement utile. Je crois que nous avons suivi la position de la Chambre des communes. Nous sommes au courant des modifications qui ont été apportées, mais dans le cadre de notre devoir, nous voulons examiner toutes les facettes de la question en consultant le plus grand nombre possible de personnes.

Vous nous avez certainement aidés à cet égard, madame et messieurs les témoins, alors au nom du comité, je tiens à vous remercier d'être venus nous faire part de vos opinions aujourd'hui.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 29, 2018

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments), met this day at 10:33 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I call the meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade to order.

We are meeting today to continue our examination of Bill C-47, An Act to amend the Export and Import Permits Act and the Criminal Code (amendments permitting the accession to the Arms Trade Treaty and other amendments).

Before I turn to our witnesses, I will ask the senators to introduce themselves, starting on my left.

Senator Coyle: Hello. I'm Mary Coyle from Nova Scotia.

Senator Boehm: Peter Boehm, Ontario.

Senator Bovey: Patricia Bovey, Manitoba.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

Senator Dean: Tony Dean, Ontario.

Senator Greene: Stephen Greene, Nova Scotia.

The Chair: I would like to welcome Senator Coyle as a permanent member of the committee. I received the notice. So welcome. I think your contribution and your experiences will be very helpful to us.

I'm Raynell Andreychuk from Saskatchewan, chair of the committee.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications), se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, pour étudier le projet de loi.

La sénatrice A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international est ouverte.

Nous nous réunissons aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications).

Avant de donner la parole à nos témoins, je vais inviter les sénateurs à se présenter, en commençant par ma gauche.

La sénatrice Coyle : Bonjour. Je suis Mary Coyle, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Boehm : Peter Boehm, de l'Ontario.

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Raymonde Saint-Germain, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Dean : Tony Dean, de l'Ontario.

Le sénateur Greene : Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

La présidente : Je tiens à souhaiter la bienvenue à la sénatrice Coyle, qui devient un membre permanent du comité. J'ai reçu l'avis. Bienvenue. Je crois que nous profiterons beaucoup de votre contribution et de votre expérience.

Je suis Raynell Andreychuk, de la Saskatchewan, et je préside le comité.

I'm going to introduce our witnesses in the order that I have them from our clerk: Mr. Thomas Woodley, President of the Canadians for Justice & Peace in the Middle East; Ms. Peggy Mason, President of Rideau Institute; Mr. Cesar Jaramillo, Executive Director of Project Ploughshares; Mr. Kenneth Epps, Policy Advisor on the Arms Trade Treaty at Project Ploughshares; Ms. Catherine Gribbin, Senior Legal Advisor, International Humanitarian Law at the Canadian Red Cross; and Mr. Alain Dondainaz, Head of Mission to Canada, International Committee of the Red Cross.

Welcome to the committee. I'm going to ask you to make short presentations so that we can leave time for questions from senators. I'm very pleased that you are all able to be here this morning. You are our final witnesses, and this will complete our testimony to the committee.

We have a senator who has just arrived just a touch late. We are not pointing you out, but we would like you to introduce yourself.

Senator Cordy: Welcome to the committee. I'm Jane Cordy, a senator from Nova Scotia.

The Chair: I'm going to start with Mr. Woodley, President of the Canadians for Justice and Peace in the Middle East.

Thomas Woodley, President, Canadians for Justice and Peace in the Middle East: Good morning. My name is Thomas Woodley and I am President of the Canadians for Justice & Peace in the Middle East, CJPME. I wish to thank the committee for this kind opportunity to speak to you. I look forward to a frank and honest discussion about Canada and its role in the sad realities of the international arms trade today.

CJPME is an organization whose mission it is to empower Canadians of all backgrounds to promote justice, development and peace in the Middle East. Because of the devastating role that arms have played in the Middle East over the years, my organization has become increasingly involved in attempts to limit the flow of arms to the Middle East.

At the end of 2015, we had high hopes that the newly elected government would sign on to the Arms Trade Treaty in a way which addressed the long-standing shortcomings of Canada's existing arms export controls. Nevertheless, when Bill C-47 was introduced, it was immediately clear that many of the fundamental objectives of the ATT were being circumvented through the provisions of the bill, whether through omissions, through exclusions or through deferral to regulations.

Je vais présenter nos témoins dans l'ordre où ils m'ont été donnés par notre greffier : M. Thomas Woodley, président de Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient; Mme Peggy Mason, présidente de l'Institut Rideau; M. Cesar Jaramillo, directeur général de Project Ploughshares; M. Kenneth Epps, conseiller en politiques, Traité sur le commerce des armes, Project Ploughshares; Mme Catherine Gribbin, conseillère juridique principale, Droit international humanitaire, Croix-Rouge canadienne; et, enfin, M. Alain Dondainaz, chef de mission au Canada, Comité international de la Croix-Rouge.

Bienvenue au comité. Je vais vous demander de présenter de brefs exposés, afin qu'il reste du temps pour les questions des sénateurs. Je suis ravie que vous ayez tous été en mesure de venir sur place ce matin. Vous êtes nos derniers témoins, et ce sera tout pour les témoignages devant le comité.

Nous avons une sénatrice qui vient d'arriver avec un peu de retard. Nous ne cherchons pas à vous montrer du doigt, mais nous aimerions que vous vous présentiez.

La sénatrice Cordy : Bienvenue au comité. Je suis Jane Cordy, sénatrice de la Nouvelle-Écosse.

La présidente : Nous allons commencer par M. Woodley, président de Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient.

Thomas Woodley, président, Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient : Bonjour, je m'appelle Thomas Woodley et je suis le président de Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient, ou CJPMO. Je remercie le comité de me donner l'occasion de vous parler ce matin. J'ai hâte de pouvoir avoir une discussion honnête avec vous au sujet du Canada et de son rôle dans les tristes réalités du commerce international des armes de nos jours.

CJPMO est une organisation qui a pour mission de donner les moyens aux Canadiens de tous les horizons de promouvoir la justice, le développement et la paix au Moyen-Orient. À cause du rôle dévastateur que les armes ont joué au Moyen-Orient au fil des années, mon organisation est de plus en plus impliquée dans les tentatives visant à limiter le flux d'armes au Moyen-Orient.

À la fin de 2015, nous avions de grands espoirs que le gouvernement nouvellement élu allait adhérer au Traité sur le commerce des armes de manière à remédier aux lacunes persistantes des contrôles des exportations d'armes existants au Canada. Néanmoins, lorsque le projet de loi C-47 a été présenté, il a immédiatement été évident que les dispositions du projet de loi contournaient la plupart des objectifs fondamentaux du TCA, que ce soit par omission ou à cause d'exclusions ou du recours à la voie réglementaire.

For example, in their testimony before the house committee, government witnesses suggested that accession to the ATT would not require Canada to track and report arms sales to the U.S. Nevertheless, CJPME disagrees with this position, as does a plain English reading of the ATT. For example, Article 1 of the ATT insists on the highest possible common international standards in the sale of arms, yet Canada's existing arrangement with the U.S. is neither a high standard nor a common standard.

Article 2 of the ATT also makes clear that its implementation applies to all arms exports of acceding nations. Exempting Canadian arms exports to the U.S. specifically contradicts this obligation.

Finally, Article 5 of the ATT calls for the treaty to be implemented in a consistent, objective and non-discriminatory manner. A separate less stringent process for Canadian arms exports to the U.S. is not the consistent standard demanded by the ATT.

Canada's arrangement with the U.S. under the Defence Production Sharing Agreement clearly does not meet Canada's obligations under the ATT.

In defence of the bill's approach, government witnesses explain that Canada considers certain countries like the U.S. to be open policy countries, given that Canada considers the export control regimes of its NATO partners to be sufficiently stringent. They suggested that Canada and the U.S. "share objectives about preventing the acquisition of these arms by terrorist organized crime, or those who are engaged in armed conflict."

There are two important problems with such justifications. First, whereas Canada and the U.S. may have common goals in terms of preventing arms from getting into the hands of certain groups, for instance, in 2018 with ISIS and the Taliban, the alignment is less clear with, for instance, the U.S.'s occasional tendency to arm non-state actors in countries with which it has policy disagreements or the U.S.'s occasional tendency to arm authoritarian regimes where U.S. arms are ultimately used in serious human rights abuses.

Second, as is abundantly clear with the Trump administration, not all U.S. governments behave similarly, and Canada cannot blindly bank on the fact that every U.S. administration will maintain strong export controls. As we speak, arms control groups in the U.S. note that the Trump administration is pushing hard to make "sweeping changes in U.S. conventional arms

Par exemple, quand ils ont témoigné devant le comité de la Chambre, des représentants du gouvernement ont indiqué que l'adhésion au TCA n'exigerait pas que le Canada fasse le suivi de ses ventes d'armes et en fasse rapport aux États-Unis. Cependant, CJPMO n'est pas d'accord avec cette position, et c'est bien ce qui ressort à lecture du TCA. Par exemple, l'article premier du TCA insiste sur « les normes communes les plus strictes possibles » pour la vente d'armes. Pourtant, l'accord existant entre le Canada et les États-Unis ne s'appuie pas sur une norme stricte ou commune.

L'article 2 du TCA précise également que sa mise en œuvre s'applique à toutes les exportations d'armes des pays adhérents. Exempter les exportations d'armes canadiennes vers les États-Unis est expressément contraire à cette obligation.

Finalement, l'article 5 du TCA requiert que les dispositions du traité soient appliquées de façon cohérente, objective et non discriminatoire. Le processus distinct et moins strict qui s'applique aux exportations d'armes canadiennes vers les États-Unis ne correspond manifestement pas à la cohérence exigée par le TCA.

Les arrangements du Canada avec les États-Unis en application de l'Accord sur le partage de la production de défense ne respectent manifestement pas les obligations du Canada relevant du TCA.

Pour défendre l'approche du projet de loi, les témoins représentant le gouvernement ont expliqué que le Canada considère certains pays comme les États-Unis comme des pays ayant une politique ouverte, étant donné que le Canada estime que les contrôles à l'exportation de ses partenaires de l'OTAN sont suffisamment rigoureux. Ils ont indiqué, en parlant du Canada et des États-Unis, que : « Nous partageons les mêmes objectifs : nous voulons éviter que ces armes soient utilisées par des terroristes, les membres du crime organisé ou les personnes engagées dans un conflit armé. »

De telles justifications posent deux problèmes importants. Premièrement, le Canada et les États-Unis ont peut-être en commun l'objectif d'empêcher que des armes tombent entre les mains de certains groupes, comme Daech et les talibans, en 2018, mais un tel alignement est moins clair avec la tendance occasionnelle des États-Unis à armer des acteurs non étatiques dans des pays dont les politiques ne s'accordent pas aux leurs, ou la tendance occasionnelle des États-Unis à armer des régimes autoritaires, ce qui fait que les armes américaines sont finalement utilisées pour commettre de graves violations des droits de la personne.

Deuxièmement, comme le montre clairement le gouvernement Trump, tous les gouvernements américains ne se comportent pas de la même manière, et le Canada ne peut pas croire aveuglément que chaque administration américaine maintiendra des contrôles rigoureux des exportations. En ce moment même, selon les groupes préconisant le contrôle des armes à feu aux États-Unis,

export policies in order to sell more weapons, more quickly, and typically with less transparency and oversight", all simply to boost the American economy.

Questioned whether he would limit the flow of arms to Saudi Arabia in light of the Khashoggi murder, Trump's response was that as long as the Saudis were spending billions on U.S. arms, he wasn't going to make an issue of the murder of a U.S.-resident journalist.

As such, my organization calls for Bill C-47 to be amended to make sure that Canadian controls and reporting on arms sales to the U.S. under the ATT be handled no differently than such arms sales to other countries.

I suggest that committee members ask themselves whether Canada really is the human rights paragon that many Canadians believe it to be. A coalition led by Saudi Arabia is conducting a war in Yemen that has become possibly the world's worst humanitarian crisis, with more than 22 million people — three quarters of the population — in did desperate need of aid and protection. According to the UN Human Rights office, Saudi coalition air strikes are the leading cause of child casualties. About 3,000 of the civilian deaths were reportedly caused by the Saudi-led coalition forces.

Despite being aware of all of this for years, and despite the fact there is compelling evidence that Canada-made combat vehicles are being used in Yemen, the Canadian government initiated, signed, approved and still stands by an arms sale of $15 billion in armoured vehicles to the Saudis. Under Canada's existing export control regime, this deal should never have been approved; yet against all logic, and against public opinion, it was.

Government witness Richard Arbeiter claimed last year before the House Committee on Foreign Affairs that "Canada has been on the forefront of promoting export controls as a means to reduce the risks posed by elicit unregulated trade." Government witness Wendy Gilmour claimed that "accession to the ATT will cement our leadership role in the global effort to universalize best practices for effective export controls."

In light of the Saudi arms deal, these claims and boasts from government witnesses don't bear out. Canada needs the rigour of full and complete accession to the ATT to ensure that such deals are never inked in the future.

l'administration Trump s'efforce de modifier radicalement la politique américaine en matière d'exportation d'armes classiques afin de vendre plus d'armes, plus rapidement et avec moins de transparence et de contrôles, simplement pour stimuler l'économie américaine.

Interrogé à savoir s'il allait limiter le flux d'armes à l'Arabie saoudite à la suite du meurtre de M. Khashoggi, Trump a répondu que tant que les Saoudiens dépenseraient des milliards pour les armes américaines, l'assassinat du journaliste résident américain n'allait pas poser de problème.

Dans ce contexte, mon organisation demande l'amendement du projet de loi C-47 afin qu'il garantisse que les contrôles canadiens et les rapports sur les ventes d'armes aux États-Unis en vertu du TCA ne soient pas traités différemment des ventes d'armes aux autres pays.

Je suggère aux membres du comité de se demander si le Canada est vraiment le modèle que de nombreux Canadiens croient être en matière de droits de la personne. Une coalition dirigée par l'Arabie saoudite mène au Yémen une guerre qui est peut-être devenue la pire crise humanitaire au monde. Plus de 22 millions de personnes — soit trois quarts de la population — ont désespérément besoin d'aide et de protection. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les frappes aériennes de la coalition sont la principale cause de la mort d'enfants. Environ 3 000 décès chez les civils ont été causés par la coalition saoudienne.

Pourtant, même si tout cela est connu depuis des années et même s'il existe des preuves convaincantes que des véhicules blindés fabriqués au Canada sont utilisés au Yémen, le gouvernement canadien a initié, signé, approuvé et défendu la vente de 15 milliards de dollars en véhicules blindés aux Saoudiens. En vertu des contrôles à l'exportation en vigueur au Canada, cet accord n'aurait jamais dû être approuvé. Pourtant, contrairement à toute logique, et contrairement à l'opinion publique, il l'a été.

Le témoin du gouvernement, Richard Arbeiter, a affirmé l'année dernière devant le comité des affaires étrangères de la Chambre des communes que « le Canada a été l'un des précurseurs de la promotion des contrôles à l'exportation pour atténuer les risques que pose le commerce illégal et non réglementé des armes. » Aussi venue témoigner pour le gouvernement, Wendy Gilmour a soutenu que « l'adhésion du Canada au Traité sur le commerce des armes consolidera son rôle de chef de file dans l'effort mondial d'universalisation des pratiques exemplaires en vue d'avoir des contrôles à l'exportation efficaces. »

À la lumière de l'accord de vente d'armes saoudien, les déclarations et prétentions des témoins du gouvernement n'ont aucun sens. Le Canada a besoin de la rigueur d'une adhésion entière et complète au TCA pour faire en sorte que de tels accords ne soient jamais signés à l'avenir.

My verbal comments cannot summarize all of our recommended amendments to this bill. As such, I would refer you to the document issued by a group of Canadian NGOs, including CJPME, entitled *Bill C-47 and Canadian Accession to the Arms Trade Treaty: Civil Society Concerns and Recommendations*. We have several proposed amendments relating to: reporting, the scope and exclusions under Bill C-47, parliamentary oversight and the assessment of risk.

Through rigorous accession to the ATT, Canada has the opportunity to prevent unnecessary misery and suffering around the world as a result of unwise or illicit arms sales. My organization and I exhort this committee to propose the amendments necessary to ensure that Canada's accession to the ATT adheres to both the letter and the spirit of the treaty.

Thank you for your attention.

The Chair: Thank you, Mr. Woodley.

We'll turn to Peggy Mason. Please go ahead.

Peggy Mason, President, Rideau Institute: Thank you very much. I do apologize to members of the committee that you don't have my written text in front of you. The stenographers and interpreters do have it, and hopefully you will get it later on when it's been translated.

I want to briefly make a comment on what I think is the most significant advance in Bill C-47. Then I want to briefly touch on a couple of specific amendments and how they might be done.

In my introduction, I want to focus on hard legal limits on the minister's discretion. There has been much discussion in these hearings of the balancing of commercial interests and broader Canadian values, but it is important to understand that international law permits no such trade-offs when it comes to our fundamental legal obligations not to commit or to facilitate serious violations of international, humanitarian or human rights law.

The Arms Trade Treaty catalogues these obligations in Articles 6 and 7. Article 6 contains an absolute prohibition if there is knowledge at the time of the authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity or grave breaches of the Geneva Conventions of 1949. I'm sure that our Red Cross and international committee friends here are going to say more on that.

Je ne peux pas résumer dans mon exposé tous les amendements que nous recommandons au projet de loi. Je vous prie donc de lire le document produit par un groupe d'ONG canadiennes, dont CJPMO fait partie, et qui est intitulé *Le projet de loi C47 et l'adhésion du Canada au Traité sur le commerce des armes : Les préoccupations et les recommandations de la société civile*. Nous y proposons plusieurs amendements concernant la reddition de comptes, la portée et les exclusions du projet de loi C-47, la surveillance exercée par le Parlement et l'évaluation des risques.

En adhérant de façon rigoureuse au TCA, le Canada a la possibilité de prévenir les souffrances inutiles provoquées à travers le monde par des ventes d'armes mal avisées et illicites. Mon organisation et moi exhortons le comité à proposer les amendements nécessaires pour veiller à ce que le Canada adhère au TCA dans le respect de la lettre et de l'esprit du TCA.

Je vous remercie de votre attention.

La présidente : Merci, monsieur Woodley.

C'est maintenant au tour de Peggy Mason. Nous vous écoutons.

Peggy Mason, présidente, Institut Rideau : Merci beaucoup. Je m'excuse aux membres du comité de ne pas avoir fourni mon texte à tous. Les sténographes et interprètes l'ont, et j'espère que vous l'obtiendrez plus tard, quand il aura été traduit.

Je vais brièvement souligner l'élément qui représente pour moi le plus grand progrès dans le projet de loi C-47. Je vais ensuite parler rapidement de quelques amendements particuliers et de la façon de les faire.

En guise d'introduction, je vais me concentrer sur les limites légales strictes dont le pouvoir discrétionnaire fait l'objet. Pendant les audiences, on a beaucoup parlé de la mise en équilibre des intérêts commerciaux et des valeurs plus générales du Canada, mais il est important de comprendre que le droit international ne permet aucun compromis de cette nature quand il s'agit de notre obligation légale fondamentale de ne commettre ou de ne faciliter aucune violation grave du droit international humanitaire ou des droits de la personne.

Le Traité sur le commerce des armes énonce ces obligations aux articles 6 et 7. L'article 6 comporte une interdiction absolue s'il y a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens puissent servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des violations graves des Conventions de Genève de 1949. Je suis sûre que nos amis de la Croix-Rouge et du Comité international en auront plus à dire à ce sujet.

Article 7 of the Arms Trade Treaty requires an assessment of the risk that the transferred arms would undermine peace and security or could be used to commit or facilitate serious violations of international, humanitarian or human rights law.

If the assessment determines there is any overriding risk of any of these negative consequences that cannot be mitigated, then the exporting party "shall not authorize the export." In other words, there is no discretion to approve the transfer for other reasons if the ATT Article 6 or 7 negative criteria are met.

It is therefore with great satisfaction that we commend the government for their amendment of Bill C-47 at the committee stage in the House of Commons — and, of course, you heard the minister discussing this yesterday — to include a new Article 7 that provides that the minister "shall not issue a permit" if there is a "substantial risk" that the export would result in the commission or facilitation of serious violations of international, humanitarian or human rights law, and that substantial risk cannot be mitigated.

In our view, this new provision imposes hard legal limits on the hitherto unduly broad ministerial discretion; is firmly in line with Canada's existing legal obligations under international, humanitarian and human rights law; and will allow the courts to exercise an appropriate judicial oversight role.

It therefore goes some way to allowing Canada to re-establish itself as a leader in this area.

To do that, however, there are a couple more amendments the bill requires. Forgive me for getting a little bit technical. I'll go into one of them in a little bit of detail, because there's been a lot of argument about legislative rules preventing amendments that might otherwise make sense.

I want to talk about how we can close the glaring gap between what the ATT requires and what Bill C-47 provides. I'm referring to the exemption of most of Canada's exports of military goods and technology to the United States, despite the clear treaty requirement that all conventional weapons to all destinations be included.

The government has argued that ending this exemption would unduly hamper defence trade between Canada and the U.S., but you heard testimony from Martin Butcher, an expert on defence trade within the European Union, that there are very workable "light-touch mechanisms" that enable full treaty compliance, on the one hand, and deep defence trade integration on the other. Note also that the Government of Canada would not be starting

L'article 7 du Traité sur le commerce des armes exige que le transfert d'armes fasse l'objet d'une évaluation du risque permettant de déterminer s'il porterait atteinte à la paix et à la sécurité ou pourrait servir à commettre une violation grave du droit international humanitaire ou des droits de la personne ou à en faciliter la commission.

Si l'évaluation permet de déterminer qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives et que ce risque est impossible à atténuer, l'État partie exportateur « n'autorise pas l'exportation ». Autrement dit, il n'existe aucun pouvoir discrétionnaire d'approuver le transfert pour d'autres raisons s'il répond aux critères négatifs des articles 6 et 7 du TCA.

C'est donc avec grande satisfaction que nous félicitons le gouvernement d'avoir amendé le projet de loi C-47 à l'étape de l'étude en comité à la Chambre des communes — bien sûr, vous avez entendu le ministre en parler hier — et d'y inclure un nouvel article 7 dans lequel il est prévu que « le ministre ne peut délivrer la licence » s'il y a un « risque sérieux » que les biens exportés pourraient servir à la commission ou à faciliter la commission d'une violation grave du droit international humanitaire ou d'une violation grave en matière de droits de la personne, et si le risque sérieux ne peut être atténué.

D'après nous, cette nouvelle disposition impose des limites légales strictes au pouvoir discrétionnaire ministériel jusqu'ici indûment vaste; elle cadre tout à fait avec les obligations légales actuelles du Canada en vertu du droit humanitaire international et des droits de la personne; et elle va permettre aux tribunaux de jouer leur rôle de surveillance judiciaire comme il se doit.

Cela va donc corriger en partie la situation et permettre au Canada de redevenir le leader qu'il était dans ce domaine.

Cependant, pour ce faire, il faut apporter quelques autres amendements au projet de loi. Pardonnez-moi de passer à des choses un peu plus techniques. Je vais me pencher sur un aspect de façon plus détaillée, parce qu'on a beaucoup débattu de la question des règles législatives qui empêchent des modifications alors que ces modifications seraient sensées.

Je veux parler de la façon de combler l'écart flagrant entre ce que le TCA exige et ce que le projet de loi C-47 prévoit. Je parle de l'exemption de la plupart des exportations de biens et technologies militaires vers les États-Unis, même si le traité exige clairement l'inclusion de toutes les armes classiques expédiées vers toutes les destinations.

Le gouvernement a soutenu que mettre fin à cette exemption nuirait indûment au commerce de défense entre le Canada et les États-Unis, mais vous avez entendu le témoignage de Martin Butcher, expert du commerce de la défense dans l'Union européenne, qui a dit qu'il y a des mécanismes de contrôle minimal très réalisables qui permettent la conformité complète au traité d'un côté, et une profonde intégration du commerce de

from scratch because there is already a mechanism in place under the Export and Import Permits Act for its application to a small category of U.S.-destined military exports, where export permits are already required. In other words, there already is a mechanism in place in the Export and Import Permits Act for that small category of U.S.-destined weapons that now require export permits.

I'll speak more on that in a moment.

You have also perhaps heard, or will hear from the government when you get to clause by clause, that the legislative rule, the parent act rule, only allows amendments to those provisions of the Export and Import Permits Act that has already been opened up by the government through Bill C-47. So you can only amend provisions of the Export and Import Permits Act that the government itself is already proposing to amend. Therefore, it has been argued, and was argued at the House stage, that the government, even if it wanted to, cannot amend Bill C-47 to include all military exports to the U.S.

With the greatest respect to that legal argument — and, for my sins, I'm a lawyer, too — it seems to me that the inclusion of all military exports to the U.S.A. can indeed be accomplished through a further amendment to a provision of the Export and Import Permits Act that has already been opened up by Bill C-47.

Consider how the Export and Import Permits Act currently handles those U.S.-destined military exports where a permit is required. To explain this, I turn to a most useful document, navigating the highly complicated EIPA, which is known as the *Export Controls Handbook*, which is what the exporters all use to figure out what's going on and how to comply.

Here's what it says regarding exporters under section D.5, "Exports to the United States":

> Export permits are not required for many of the goods and technology listed in the Export Control List if they are destined to a consignee in the United States.

And here's' the important part:

> Items that do require an export permit to the United States are defined on the Export Control List (there is a statement that the control applies to "All Destinations").

défense de l'autre. Veuillez noter également que le gouvernement du Canada ne partirait pas à zéro, car il y a déjà un mécanisme en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation qui s'applique à une petite catégorie d'exportations de matériel militaire destiné aux États-Unis et qui exige déjà des licences d'exportation. Autrement dit, il y a déjà dans la Loi sur les licences d'exportation et d'importation un mécanisme qui exige des licences d'exportation pour cette petite catégorie d'armes destinées aux États-Unis.

Je vais approfondir cela dans un moment.

Vous avez aussi entendu de la part du gouvernement — ou vous l'entendrez quand vous en serez à l'étude article par article — que la règle législative, la règle de la loi existante ne permet que les amendements aux dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation que le gouvernement a ouvertes au moyen du projet de loi C-47. Vous ne pouvez donc amender que les dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation que le gouvernement lui-même propose déjà de modifier. Par conséquent, on a soutenu, et ce à l'étape de l'étude à la Chambre des communes, que même si le gouvernement le voulait, il ne pourrait pas amender le projet de loi C-47 pour y inclure toutes les exportations de matériel militaire vers les États-Unis.

Malgré tout le respect que m'inspire cet argument juridique — et je l'avoue, je suis aussi avocate —, il me semble que l'inclusion de toutes les exportations de matériel militaire vers les États-Unis peut en fait se faire au moyen d'un amendement additionnel à une disposition que la Loi sur les licences d'exportation et d'importation a déjà ouverte par le projet de loi C-47.

Pensez à la façon dont la Loi sur les licences d'exportation et d'importation traite les exportations de matériel militaire destiné aux États-Unis dans les cas où une licence est requise. Pour expliquer ceci, je m'appuie sur un document des plus utile pour comprendre la très complexe LLEI, le *Manuel des contrôles à l'exportation*. C'est ce que tous les exportateurs utilisent pour comprendre ce qui se passe et pour se conformer aux règles.

Voici ce qu'on y trouve dans la section D.5, « Exportations vers les États-Unis ».

> Un grand nombre de marchandises et de technologies qui figurent sur la [liste des marchandises d'exportation contrôlée] peuvent être expédiées sans licence d'exportation à un destinataire aux États-Unis.

Et voici la partie importante :

> Les articles qui nécessitent une licence d'exportation pour être expédiés aux États-Unis sont définis dans la [liste des marchandises d'exportation contrôlée] (la mention « Toutes destinations » indique que le contrôle s'applique à tous les pays).

In other words, all the goods on the Export Control List that have the designation "All Destinations" next to them require permits for all destinations, including the United States.

Thus, a simple amendment to the Export Control List to specify "All Destinations" for all of Canada's military exports would thereby include all U.S.-destined exports.

But what about the parent act rule? Can the Export Control List be amended by Bill C-47? In other words, is there already a proposed amendment relating to the Export Control List? There is.

I go through and I include in my comment that proposed section 6 of Bill C-47 proposes an amendment to the Export Control List, which means that you, the committee, can propose a further amendment to the Export Control List to specify all destinations for all of Canada's military exports. I suggest to the committee, respectfully, that this glaring loophole can be closed rather easily following a mechanism that exporters are already familiar with in the Export and Import Permits Act.

Time is short, so I will indicate and welcome questions, that I have a specific proposal for narrowing the exemption power, because we're concerned — and we noted that in our top concerns — that under the regulations there is a power to grant exemptions to the application of the act. We would like to see that narrowed to not include exemptions to the new Article 7, substantial risk criteria. I comment on how we can do that, the amendment. Again, it's another amendment to a paragraph that's already been opened by the government itself in Bill C-47.

I welcome questions on proposing an amendment to ensure that Crown agencies, Canadian Commercial Corporation, for example, that all departments and agencies act in full compliance with the Export and Import Permits Act. I welcomed the comments by the minister yesterday when she said that in her view it was clear that all departments and agencies would have to act in full compliance with the Export and Import Permits Act, as amended by Bill C-47. We welcome that assurance, but we would like to see it in writing, shall we say, in the act.

Finally, I have a proposal with respect to promoting transparency, one of the key goals of the act, and preventing the abuse of commercial confidentiality. I welcome questions on that, because that has been something that has really frustrated all civil society organizations and Canadians who have been

Autrement dit, toutes les marchandises de la liste des marchandises d'exportation contrôlée qui ont la désignation « Toutes destinations » doivent faire l'objet de licences pour toutes les destinations, y compris les États-Unis.

Donc, en modifiant simplement la liste des marchandises d'exportation contrôlée pour préciser « Toutes destinations » pour toutes les exportations de matériel militaire du Canada, on inclurait les exportations de matériel militaire destiné aux États-Unis.

Qu'en est-il de la loi existante? Est-ce que le projet de loi C-47 peut modifier la liste des marchandises d'exportation contrôlée? Autrement dit, est-ce qu'il y a déjà une modification proposée à la liste des marchandises d'exportation contrôlée? Il y en a une.

Après vérification, je peux ajouter à mes observations que l'article 6 qui est proposé dans le projet de loi C-47 vise une modification à la liste des marchandises d'exportation contrôlée, ce qui signifie que le comité peut proposer un amendement à la liste afin de préciser que ce sont toutes les destinations pour toutes les exportations de matériel militaire du Canada. Respectueusement, je souligne au comité que cette brèche flagrante peut être comblée assez facilement en fonction d'un mécanisme que les exportateurs connaissent déjà dans le cadre de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

Il ne reste pas beaucoup de temps, et j'aimerais donc formuler — et répondre ensuite aux questions sur ce sujet — une proposition visant à limiter le pouvoir d'exemption, car ce qui nous préoccupe — et nous l'avons mentionné dans nos préoccupations principales —, c'est que les règlements prévoient un pouvoir d'accorder des exemptions à l'application de la loi. Nous aimerions que ce pouvoir soit limité, afin de ne pas inclure les exemptions au nouvel article 7, c'est-à-dire le critère du risque sérieux. J'ai formulé des commentaires sur la façon dont nous pouvons apporter cette modification. Encore une fois, il s'agit d'une autre modification à un paragraphe qui a déjà été ouvert par le gouvernement dans le projet de loi C-47.

Je serai heureuse de répondre aux questions sur la proposition d'une modification qui vise à veiller à ce que les sociétés d'État, par exemple la Corporation commerciale canadienne, et tous les ministères et organismes se conforment entièrement à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. J'ai été heureuse d'entendre les commentaires de la ministre lorsqu'elle a dit, hier, que, à son avis, il était évident que tous les ministères et les organismes devraient se conformer entièrement à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, telle que modifiée par le projet de loi C-47. Nous sommes heureux d'avoir obtenu cette assurance, mais nous aimerions que cela soit écrit dans la loi.

Enfin, j'aimerais formuler une proposition liée à la promotion de la transparence, l'un des objectifs principaux de la loi, afin d'empêcher le recours abusif à la confidentialité commerciale. Je serai heureuse de répondre aux questions à cet égard, car ce sujet a été très frustrant pour tous les organismes de la société civile et

trying to follow and understand the government's position with respect to the continued export of weapons and parts, components, and servicing of equipment to Saudi Arabia for use in Yemen. The secrecy surrounding that contract I would suggest goes so far actually as to offend public policy. If it was ever argued in court, that's what I would be arguing.

I think we want to make it clear — and I hope the committee would consider how to make it clear — that commercial confidentiality should be kept within the narrowest bounds in order to allow democratic accountability and oversight.

I thank the committee very much for their attention.

The Chair: Thank you.

Now we will turn to Mr. Jaramillo and Mr. Epps from Project Ploughshares.

Cesar Jaramillo, Executive Director, Project Ploughshares:

Thank you very much for the kind invitation to address this committee.

For decades, efforts to better regulate illicit and irresponsible arms exports and to strengthen arms control regulations have been a key focus of the activities of Project Ploughshares. We were strong advocates of the landmark international Arms Trade Treaty long before its adoption and have participated in every ATT Conference of States Parties as civil society representatives. We also keep a comprehensive database of Canadian military exports and have done so for more than 30 years.

We were greatly encouraged by Canada's decision to join the Arms Trade Treaty after a highly conspicuous absence and have engaged in a constructive spirit with colleagues at Global Affairs Canada on this important file. Our expert assessment, however, is that the proposed legislation, as currently considered by this committee, would not enable Canada to fully meet the requirements and expectations of the Arms Trade Treaty.

We welcome a crucial amendment made to the bill that responds to one of the key concerns we and other civil society stakeholders expressed to the Standing House Committee on Foreign Affairs, concerning the inclusion of a substantial risk clause.

I will focus my remarks today on what is perhaps the major remaining shortcoming of the proposed legislation. As Bill C-47

les Canadiens qui tentent de comprendre et de suivre la position du gouvernement sur les exportations continuelles d'armes, de pièces, de composantes et de services liés à l'entretien de l'équipement à l'Arabie saoudite, qui utilise cet équipement au Yémen. Selon moi, le secret entourant ce contrat va jusqu'à porter atteinte à la politique publique. C'est l'argument que je ferais valoir si cette affaire se retrouvait devant les tribunaux.

Je crois que nous voulons indiquer clairement — et j'espère que le comité tentera de déterminer comment y arriver — que la confidentialité commerciale devrait être limitée le plus possible, afin de permettre l'exercice d'une reddition de comptes et d'une surveillance démocratiques.

Je remercie beaucoup les membres du comité de leur attention.

La présidente : Merci.

La parole est maintenant à M. Jaramillo et à M. Epps, de Project Ploughshares.

Cesar Jaramillo, directeur général, Project Ploughshares :

Merci beaucoup de nous avoir invités à comparaître devant le comité.

Depuis des décennies, les efforts visant à mieux réglementer les exportations illicites et irresponsables d'armes et à renforcer les règlements liés au contrôle des armes sont au cœur des activités de Project Ploughshares. Nous étions d'ardents défenseurs du Traité international sur le commerce des armes, un traité historique, longtemps avant son adoption et nous avons participé à toutes les Conférences des États parties au TCA à titre de représentants de la société civile. Nous maintenons également une base de données complète sur les exportations militaires du Canada depuis plus de 30 ans.

La décision du Canada d'adhérer au Traité sur le commerce des armes après une absence notable nous a beaucoup encouragés, et nous collaborons de manière constructive avec nos collègues d'Affaires mondiales Canada dans ce dossier important. Toutefois, selon notre évaluation d'experts, le projet de loi, tel qu'il est actuellement étudié par votre comité, ne permettra pas au Canada de satisfaire entièrement aux exigences et aux attentes du Traité sur le commerce des armes.

Nous accueillons favorablement une modification extrêmement importante apportée au projet de loi qui répond à l'une des préoccupations principales que nous — et d'autres parties intéressées de la société civile — avons exprimées au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international et qui concerne l'inclusion d'une disposition liée au risque sérieux.

Aujourd'hui, je concentrerai mon exposé sur ce qui représente peut-être la lacune principale du projet de loi. En effet, dans sa

stands, it does not address the exemptions that have long been afforded to Canadian military exports to the United States.

Under current practice, Canadian military exports to the U.S. are exempted from licensing and reporting requirements applicable to every other destination. Though related, these are two separate, major exemptions, one concerning licensing, the other concerning reporting. These exemptions are plainly incompatible with the letter and the spirit of the Arms Trade Treaty.

We are aware that the position of Global Affairs Canada is that the exemptions granted to U.S.-bound exports are consistent with the ATT. For several reasons, we must express our disagreement with this view.

As my colleagues have said, the ATT calls for the highest possible common international standards. There are two interrelated and equally important elements in this requirement: Highest possible standards and common international standards. Yet, the arrangement with the U.S. neither constitutes the highest possible standard, nor is it consistent with the standards applied to others.

Article 2 is explicit about its applicability to all military exports covered under the treaty. Article 5 calls for the ATT to be implemented in a consistent, objective, and non-discriminatory manner.

We find it very hard to see how “all” could be interpreted to mean anything other than the totality of Canadian exports, including those destined for the United States. Further, the treatment afforded to the U.S. is obviously out of line with the expectations of consistency, objectivity, and non-discrimination specified in Article 5.

Such exemptions would be incompatible with ATT obligations regardless of the recipient. In the case of the United States, they are especially problematic. The United States is the largest exporter of weapons and military equipment in the world. Canadian components can be incorporated into systems in the United States and then exported to third parties without requiring further authorization from Canada.

The United States is also, by far, the largest recipient of Canadian military goods. Despite the lack of transparency in this regard, Project Ploughshares estimates that Canadian exports of military goods to the U.S. are worth as much as $2 billion annually, and this is typically more than half of total Canadian military exports. In the end, with Bill C-47 in its current form, the majority of Canadian military exports will neither be reported nor subject to export permit requirements, even after Canada joins the ATT.

forme actuelle, le projet de loi C-47 n’aborde pas les exemptions de longue date dont profitent les exportations militaires canadiennes aux États-Unis.

Selon la pratique actuelle, les exportations militaires canadiennes aux États-Unis sont exemptées des exigences en matière de permis et de rapports applicables à toute autre destination. Même si elles sont liées, il s’agit de deux exemptions majeures distinctes, car l’une est liée aux permis et l’autre aux rapports. Ces exemptions sont visiblement incompatibles avec la lettre et l’esprit du Traité sur le commerce des armes.

Nous savons que selon Affaires mondiales Canada, les exemptions accordées aux exportations vers les États-Unis sont conformes au Traité sur le commerce des armes. Pour plusieurs raisons, nous devons exprimer notre désaccord avec ce point de vue.

Comme mes collègues l’ont dit, le TCA exige les normes internationales communes les plus élevées possible. Cette exigence comporte deux éléments interreliés et d’égale importance, à savoir les normes les plus élevées possible et des normes internationales communes. Pourtant, cet arrangement avec les États-Unis ne représente pas la norme la plus élevée possible et il n’est pas conforme aux normes appliquées ailleurs.

L’article 2 indique expressément qu’il s’applique à toutes les exportations militaires visées par le traité. L’article 5 indique ce que le TCA doit être mis en œuvre de façon cohérente, objective et non discriminatoire.

Selon nous, il est très difficile de voir comment le mot « toutes » pourrait signifier autre chose que la totalité des exportations canadiennes, y compris celles destinées aux États-Unis. De plus, le traitement accordé aux États-Unis n’est manifestement pas conforme aux attentes liées à la cohérence, à l’objectivité et la non-discrimination précisées dans l’article 5.

De telles exemptions seraient incompatibles avec les obligations formulées dans le TCA, quel que soit le destinateur. Le cas des États-Unis est encore plus problématique, car ce pays est le plus grand exportateur d’armes et d’équipement militaire dans le monde. Des composantes canadiennes peuvent donc être intégrées aux systèmes aux États-Unis et ensuite exportées à des tierces parties sans qu’il soit nécessaire d’obtenir l’autorisation du Canada.

Les États-Unis sont également, et de loin, le pays qui reçoit le plus de marchandises militaires canadiennes. Malgré un manque de transparence à cet égard, Project Ploughshares estime que les exportations de marchandises militaires canadiennes aux États-Unis représentent jusqu’à 2 milliards de dollars par année, et qu’elles forment habituellement plus de la moitié des exportations militaires totales du Canada. Au bout du compte, avec le projet de loi C-47 dans sa forme actuelle, la majorité des exportations militaires canadiennes ne feront pas l’objet de

Critically, the United States is not an ATT state party and is not expected to become one in the near future. Canada, on the other hand, will be a state party, and the expectation is that all its arms export regulations will be entirely consistent with the provisions of the treaty.

The notion that Canada's arrangement with the U.S. is consistent with the treaty simply does not hold water. If such an arrangement were acceptable, imagine that every ATT state party exempted their largest recipient of military exports from both reporting and licensing obligations, even when the recipient is not an ATT state party.

Clearly, this would defeat the purpose and aspiration of the treaty to have the highest possible universal standards. The whole regime upon which the treaty is founded would crumble under the weight of its ineffectiveness.

Distinguished committee members, I would be remiss if I did not take this opportunity to highlight what I consider to be the most egregious challenge to the otherwise welcome rhetoric we have heard from Global Affairs Canada about the commitment to greater rigour and transparency around Canadian arms exports. I'm talking about continued exports to Saudi Arabia. The arguments given thus far for arming Saudi Arabia have all been morally and legally unconvincing. Ottawa now claims that stopping arms shipments may result in hefty financial penalties.

How can it be that the Government of Canada's sovereign mandate, prerogative, and obligation to faithfully implement the law, including cancellations of export permits, as the Minister of Foreign Affairs confirmed before this committee two days ago, are somehow subordinated to the language of a commercial contract and considerations of financial expediency?

The government's explicit recognition of its sovereign prerogative to freeze arms exports to Saudi Arabia, while not actually exercising this prerogative, only gives the illusion of firmness. As the debate unfolds, Canadian arms exports continue to be sent to Saudi Arabia, which is also the chief instigator of the devastating humanitarian crisis in Yemen, now on the brink of the worst famine in a century.

Our government speaks loudly and proudly of Canada as a beacon of human and women's rights. It touts its commitment to more stringent and transparent arms control regulations at every

rapports et ne seront pas assujetties à des exigences en matière de permis d'exportation, même lorsque le Canada aura adhéré au TCA.

De plus, il est extrêmement important de noter que les États-Unis ne sont pas un État partie du TCA et qu'on ne s'attend pas à ce qu'ils le soient dans un avenir rapproché. Par contre, le Canada deviendra un État partie, et on s'attend à ce que tous ses règlements en matière d'exportation d'armes soient entièrement conformes aux dispositions du traité.

L'argument selon lequel l'arrangement du Canada avec les États-Unis est conforme au traité ne tient tout simplement pas la route. En effet, si un tel arrangement était acceptable, on peut imaginer que chaque État partie du TCA pourrait exempter son plus grand acheteur d'exportations militaires de l'obligation de faire des rapports et d'obtenir les permis nécessaires, même lorsque cet acheteur n'est pas un État partie du TCA.

Cela irait manifestement à l'encontre de l'objectif et de l'aspiration du traité, qui consistent à établir les normes universelles les plus élevées. L'ensemble du régime sur lequel le traité est fondé s'effondrerait sous le poids de son inefficacité.

Mesdames et messieurs les membres du comité, je m'en voudrais de ne pas profiter de cette occasion pour souligner ce qui, à mon avis, représente le défi le plus flagrant à la rhétorique autrement bien accueillie que nous avons entendue d'Affaires mondiales Canada au sujet de l'engagement à faire preuve d'une plus grande rigueur et d'une plus grande transparence à l'égard des exportations d'armes canadiennes. Je parle des exportations qui se poursuivent vers l'Arabie saoudite. Les arguments qu'on a fournis jusqu'ici pour l'armement de l'Arabie saoudite ne sont pas convaincants sur le plan moral et juridique. Ottawa affirme maintenant que l'interruption des envois d'armes pourrait entraîner des sanctions pécuniaires élevées.

Comment se peut-il que le mandat souverain du Canada, sa prérogative et son obligation d'appliquer la loi, y compris par l'entremise de l'annulation des permis d'exportation, comme la ministre des Affaires étrangères l'a confirmé devant votre comité il y a deux jours, soient assujettis au libellé d'un contrat commercial et à des considérations financières?

La reconnaissance explicite par le gouvernement de sa prérogative souveraine de geler les exportations d'armes vers l'Arabie saoudite, sans pour autant exercer cette prérogative, ne fait que donner l'illusion de la fermeté. Pendant que le débat progresse, les exportations d'armes canadiennes continuent d'être acheminées vers l'Arabie saoudite, qui est aussi le principal instigateur de la crise humanitaire dévastatrice qui sévit au Yémen, un pays maintenant au bord de la pire famine qu'il ait connu depuis un siècle.

Notre gouvernement affirme fièrement que le Canada est un modèle en matière de droits de la personne et de droits des femmes. Il fait état de son engagement à l'égard d'une

opportunity. It says it will be firm when human rights violations occur. It declares feminism and the pursuit of a rules-based international order to be key pillars of Canada's engagement with the world. But as Canada continues arming one of the worst human and womens' rights violators on the planet, the gap between rhetoric and reality is becoming wider.

In this context, we encourage all stakeholders, including members of this committee, to seek strong, effective legislation for Canadian arms exports that is truly in line with modern expectations of rigour, accountability and transparency in the global arms trade, including full compliance with the obligations of the Arms Trade Treaty. Thank you.

Kenneth Epps, Policy Advisor, Arms Trade Treaty, Project Ploughshares: My thanks to the Senate committee for the invitation to appear here today.

Bill C-47 provides a rare opportunity to review and strengthen Canadian arms export controls. It is our view that this opportunity must be seized upon to ensure Canadian controls meet all the obligations of the Arms Trade Treaty.

More than this, we believe that Bill C-47 provides the occasion for Canada to regain the leadership it once demonstrated in the tracking and control of the international arms trade.

Canadian control of the export of military goods has not changed significantly since 1986, at the height of the Cold War. The sole study by Parliament of Canada's arms exports was undertaken a few years later, in 1992, by a subcommittee of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade.

The study was motivated, in part, by the first sale by Canada of more than 1,100 armoured vehicles to Saudi Arabia. The subcommittee offered 20 recommendations in its final report, including a recommendation that further review of the military export control system be undertaken by a parliamentary committee after five years.

Needless to say, this recommendation, along with most others, was ignored by the existing and subsequent governments. As a result, the parliamentary committee meetings associated with the passage of Bill C-47 have provided the most detailed legislative

réglementation plus stricte et plus transparente en matière de contrôle des armes chaque fois que l'occasion se présente. Il dit qu'il sera ferme lorsque des violations des droits de la personne se produiront. Il déclare que le féminisme et la poursuite d'un ordre international fondé sur des règles sont des piliers de l'engagement du Canada sur la scène internationale. Toutefois, à mesure que le Canada continue d'armer l'un des pires violateurs des droits de la personne et des droits de la femme de la planète, le fossé entre la rhétorique et la réalité s'élargit.

Dans ce contexte, nous encourageons tous les intervenants, y compris les membres de ce comité, à tenter d'élaborer une législation forte et efficace pour les exportations d'armes canadiennes, une législation qui soit vraiment conforme aux attentes modernes en matière de rigueur, de responsabilité et de transparence dans le commerce mondial des armes, notamment par l'entremise du plein respect des obligations découlant du Traité sur le commerce des armes. Merci.

Kenneth Epps, conseiller en politiques, Traité sur le commerce des armes, Project Ploughshares : J'aimerais remercier le comité sénatorial de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui.

Le projet de loi C-47 offre une rare occasion d'examiner et de renforcer les contrôles canadiens en matière d'exportations d'armes. Nous sommes d'avis qu'il faut profiter de cette occasion pour s'assurer que les contrôles canadiens respectent toutes les obligations énoncées dans le Traité sur le commerce des armes.

Plus encore, nous croyons que le projet de loi C-47 offre au Canada l'occasion de reprendre le leadership dont il a fait preuve dans le suivi et le contrôle du commerce international des armes.

Le contrôle canadien de l'exportation de marchandises militaires n'a pas beaucoup changé depuis 1986, au plus fort de la guerre froide. La seule étude menée par le Parlement sur les exportations d'armes canadiennes a été entreprise quelques années plus tard, en 1992, par un sous-comité du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes.

Cette étude a été motivée en partie par la première vente, par le Canada, de plus de 1 100 véhicules blindés à l'Arabie saoudite. Le sous-comité a formulé 20 recommandations dans son rapport final, y compris une recommandation visant à ce qu'un examen plus approfondi du système de contrôle des exportations militaires soit entrepris par un comité parlementaire après cinq ans.

Il est inutile de dire que cette recommandation, comme la plupart des autres, n'a pas été prise en compte par le gouvernement de l'époque et les gouvernements qui lui ont succédé. Par conséquent, les réunions des comités parlementaires

attention to Canada's arms export control system in more than a quarter century.

My intention here is to underline why it is important to get Bill C-47 right. Based on the past record, failure to fully reflect ATT obligations in Canadian law now could mean that omissions or failings in Canada's implementation of the treaty would take years, or even decades, to correct.

During this period, Canada would not only fail to meet the object of the treaty to establish the highest possible common standards but, also, opponents of the ATT would convincingly argue that Canada was a state party of convenience rather than commitment.

Among the failings of Bill C-47, the government's plan to implement many ATT obligations in the form of regulations is particularly worrisome. This is because little to nothing is known about the number, nature or scope of these regulations. It is impossible to determine the extent to which the regulations will meet ATT obligations not addressed by Bill C-47.

We know only that the government plans to formulate the regulations following Royal Assent of the bill. Whether the government will provide opportunity for meaningful public or parliamentary scrutiny in advance of implementation remains unknown.

As only one example of this problem, the ATT obligates states parties to actively tackle the diversion of weapons transfers. Diversion to unauthorized users for unauthorized end purposes is a universal concern, important enough to be an object of the treaty and to rate its own article, Article 11.

Diversion was also the main theme of the 2018 Conference of States Parties to the ATT. Yet the two paragraphs in Canada's Export and Import Permits Act referring to diversion do not address ATT provisions, nor does Bill C-47 contain related amendments. Thus it can only be assumed that Canada will meet its treaty obligations related to diversion through regulations. However, the government has not declared if, how or when this will occur.

It appears that other important treaty obligations await unspecified regulations, yet to fulfill its purpose to reduce human suffering, the ATT deserves comprehensive implementation from all states parties, including Canada. To this end, we propose that Parliament provide oversight in a process to ensure that ATT-related regulations are suited to the obligations of the

liées à l'adoption du projet de loi C-47 ont accordé au système canadien de contrôle des exportations d'armes l'attention législative la plus détaillée depuis plus d'un quart de siècle.

Mon intention est donc de souligner les raisons pour lesquelles il est important de bien rédiger le projet de loi C-47. Si l'on se fonde sur le passé, le fait de ne pas refléter pleinement les obligations liées au TCA dans le droit canadien actuel pourrait signifier qu'il faudrait des années, voire des décennies, pour corriger les omissions ou les lacunes dans la mise en œuvre du traité par le Canada.

Au cours de cette période, non seulement le Canada n'atteindrait pas l'objectif du traité d'établir les normes communes les plus élevées possible, mais les opposants au TCA feraient valoir de façon convaincante que le Canada est un État partie pour des raisons de convenance plutôt que d'engagement.

Parmi les lacunes du projet de loi C-47, le plan du gouvernement visant à mettre en œuvre de nombreuses obligations prévues dans le TCA par l'entremise de règlements est particulièrement inquiétant. Cela s'explique par le fait que l'on ne sait presque rien sur le nombre, la nature ou la portée de ces règlements. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure ces règlements respecteront les obligations prévues dans le TCA qui ne sont pas visées par le projet de loi C-47.

Nous savons seulement que le gouvernement prévoit formuler ces règlements une fois que le projet de loi aura obtenu la sanction royale. On ne sait toujours pas si le gouvernement offrira au public ou au Parlement la possibilité de procéder à un examen approfondi avant leur mise en œuvre.

Pour ne citer qu'un exemple de ce problème, le TCA oblige les États parties à s'attaquer activement au détournement des transferts d'armes. Les détournements vers des utilisateurs non autorisés à des fins non autorisées sont une préoccupation universelle, et elle est suffisamment importante pour être visée par le traité et faire l'objet de son propre article, soit l'article 11.

Le détournement était également le thème principal de la Conférence des États parties au TCA de 2018. Pourtant, les deux paragraphes de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation du Canada qui font référence au détournement ne traitent pas des dispositions relatives au TCA et le projet de loi C-47 ne contient pas de modifications connexes. On ne peut donc que supposer que le Canada s'acquittera de ses obligations liées au traité qui concernent le détournement par l'entremise de règlements. Toutefois, le gouvernement n'a pas précisé si, comment ou quand cela se produira.

Il semble que d'autres obligations liées au traité attendent des règlements non précisés, mais pour atteindre son objectif de réduire les souffrances humaines, le TCA mérite une mise en œuvre complète de la part de tous les États parties, y compris le Canada. À cette fin, nous proposons que le Parlement exerce une surveillance dans le cadre d'un processus visant à s'assurer que

treaty. In particular, we recommend the creation of a subcommittee of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Development charged with a review of arms export regulations.

Canada has demonstrated important leadership in the tracking and control of weapons exports in the past. It was one of the first arms exporting states to publish annual reports on the export of military goods. It was an early advocate of the UN Register of Conventional Arms, another important transparency mechanism. Canada's Automatic Firearms Country Control List is unique in conventional arms control through its identification of eligible weapons recipients.

All these initiatives are more than 25 years old, however, and the standards for conventional weapons controls, including those the ATT, have advanced and widened beyond those of Canada. To retrieve its leadership role, Canada will need to make an effort.

Bill C-47 thus represents an opportunity for Canada to not only join the welcome ATT but to set an example for others to follow. It will not be able to do this without amendment of the existing bill.

Thank you.

Catherine Gribbin, Senior Legal Advisor, International Humanitarian Law, Canadian Red Cross: Thank you so much for the invitation this morning. This is a joint submission between the Canadian Red Cross and the International Committee of the Red Cross, which I'll deliver.

As my fellow colleagues at this table have demonstrated, the ATT is an arms treaty with a humanitarian focus. Due to the devastating impact of conventional arms around the world, the Red Cross and Red Crescent Movement is committed to working with governments to improve the regulation of arms trade in order to reduce the harm associated with and caused by these weapons.

While we congratulate the government, as well, on taking steps to accede to the ATT, we do have concerns.

With a humanitarian mandate to protect the lives and dignity of persons affected by armed conflict and natural disasters, both the ICRC and the CRC have an interest in working with the Government of Canada to ensure respect for international humanitarian law.

les règlements liés au TCA sont adaptés aux obligations du traité. Plus précisément, nous recommandons la création d'un sous-comité du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes qui pourrait être chargé d'examiner les règlements sur les exportations d'armes.

Le Canada a déjà fait preuve d'un leadership important dans le suivi et le contrôle des exportations d'armes. Il a été l'un des premiers États exportateurs d'armes à publier un rapport annuel sur l'exportation de marchandises militaires. Il a été l'un des premiers partisans du Registre des armes classiques de l'ONU, un autre mécanisme de transparence important. La Liste des pays désignés en matière d'armes automatiques créée par le Canada est unique en son genre dans le domaine du contrôle des armes classiques grâce à l'identification des destinateurs d'armes admissibles.

Toutes ces initiatives remontent toutefois à plus de 25 ans, et les normes de contrôle des armes classiques, y compris celles du TCA, ont progressé et leur portée s'étend au-delà de celles du Canada. Pour retrouver son rôle de chef de file, le Canada devra faire un effort.

Le projet de loi C-47 représente donc une occasion pour le Canada non seulement d'adhérer au TCA, un traité bien accueilli, mais aussi de donner l'exemple. Il ne pourra pas le faire sans modifier le projet de loi actuel.

Merci.

Catherine Gribbin, conseillère juridique principale, Droit international humanitaire, Croix-Rouge canadienne : Merci beaucoup de l'invitation à comparaître. Je livrerai un exposé conjoint de la Croix-Rouge canadienne et du Comité international de la Croix-Rouge.

Comme mes collègues ici présentsl'ont démontré, le TCA est un traité sur les armes à vocation humanitaire. En raison des effets dévastateu rs des armes classiques partout dans le monde, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est engagé à collaborer avec les gouvernements, afin d'améliorer la réglementation du commerce des armes pour réduire les souffrances qu'elles causent.

Même si nous félicitons le gouvernement d'avoir fait les démarches nécessaires pour adhérer au TCA, nous avons tout de même des préoccupations.

Avec un mandat humanitaire visant à protéger la vie et la dignité des personnes touchées par les conflits armés et les catastrophes naturelles, le CICR et la CRC ont tous deux intérêt à collaborer avec le gouvernement du Canada pour assurer le respect du droit international humanitaire.

International Humanitarian Law, IHL, is a body of law that seeks to protect those who are not and no longer participating in hostilities, as well as to restrict the means and methods of warfare. The regulation of conventional arms transfers around the world can increase the probability that these weapons end up only with those who will use them in accordance with IHL and with international human rights law, which can have a great impact on the protection of civilians. Our submission today outlines this series of issues we have with the bill. They're not exhaustive but are the points that we wish to raise for this moment.

Article 11(2) of the ATT requires an exporting state party to assess the risk of diversion of the export. The risk of diversion, as was mentioned earlier, is not mentioned in proposed subsection 7.3(1) of the bill. We recommend that the risk of diversion be mentioned in the bill's list of risks as Article 11(2) of the ATT requires that diversion to be taken into account.

Our second concern relates to the implementation of Article 6(3) of the treaty. The proposed legislation does not reflect this prohibition listed in Article 6 and this prohibition prohibits the transfer of conventional arms when a state party "has knowledge at the time of authorization that the arms would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches," attacks against civilians and other war crimes.

In order to comply with the treaty, text should be introduced into the proposed legislation that reflects this obligation.

Article 7(1) of the ATT, which is the basis of 7.3(1) of the bill, only comes into play if the export is not permitted under Article 6.

Our third concern is related to risk assessment in proposed section 7.4 of the bill. Article 7(3) of the ATT prohibits export when there is an overriding risk that the negative consequences listed could be committed. In Bill C-47, proposed section 7.4 uses the language of "would result in," which in our opinion is an unnecessarily higher threshold. Therefore, we recommend that the bill adopt the language of "could," as per the treaty.

Our fourth concern is related to reassessments. Article 7(7) of the ATT requires that:

> If, after an authorization has been granted, an exporting State Party becomes aware of new relevant information, it is encouraged to reassess the authorization . . . .

Le droit international humanitaire, ou DIH, est un corpus juridique visant à protéger ceux qui ne participent pas ou qui ne participent plus aux hostilités, ainsi qu'à restreindre les moyens et les méthodes de guerre. La réglementation des transferts d'armes classiques dans le monde peut ainsi accroître la probabilité que les armes ne se retrouvent que dans les mains de ceux qui les utiliseront conformément au DIH et au droit international en matière des droits de la personne, ce qui peut avoir un effet considérable sur la protection des civils. Aujourd'hui, notre mémoire souligne les problèmes que nous avons cernés dans le projet de loi. Ce n'est pas une liste exhaustive, mais ce sont des préoccupations que nous souhaitons soulever pour le moment.

Le paragraphe 11(2) du TCA énonce qu'un État partie exportateur doit évaluer le risque de détournement des marchandises exportées. Le risque de détournement, comme il a été mentionné plus tôt, n'est pas indiqué dans le paragraphe 7.3(1) du projet de loi. Nous recommandons donc que le risque de détournement soit mentionné dans la liste des risques contenue dans le projet de loi, puisque le paragraphe 11(2) du TCA requiert que cet élément soit pris en considération.

Notre deuxième préoccupation concerne la mise en œuvre du paragraphe 6(3) du traité. Le projet de loi proposé ne reflète pas l'interdiction énoncée dans cet article, qui interdit le transfert d'armes classiques lorsqu'un État partie « a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves [...] », des attaques dirigées contre des civils ou d'autres crimes de guerre.

Dans l'objectif d'être conforme au traité, un libellé reflétant cette obligation devrait figurer dans le projet de loi.

Le paragraphe 7(1) du TCA, qui est reflété dans le paragraphe 7.3(1) du projet de loi, n'entre en jeu que si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6 du TCA.

Notre troisième préoccupation concerne l'évaluation des risques prévue à l'article 7.4 du projet de loi. Le paragraphe 7(3) du TCA interdit l'exportation lorsqu'il existe un risque prépondérant que les conséquences négatives énumérées puissent se réaliser. Dans l'article 7.4 du projet de loi C-47, le langage utilisé est légèrement différent : « entraînerait » (« *would result in* »). À notre avis, il s'agit d'un seuil inutilement plus élevé, et nous recommandons que le projet de loi soit reformulé pour que le verbe « pouvoir » soit utilisé, comme dans le traité.

Quatrièmement, nous nous préoccupons des dispositions sur les réexamens. Le paragraphe 7(7) du TCA dicte ce qui suit :

> Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation [...]

Neither the Export and Import Permits Act nor Bill C-47 includes a revocation of the permit if conditions in the importing country change such that the exporting arms to that country would create a substantial risk of the negative consequences.

In orders to ensure that the legislation reflects the object and purpose of the ATT, an option to revoke an export permit based on these grounds is needed. A subsection could be added in to reflect this treaty language found in Article 7(7).

Our final concern is related as well to those military exports to the United States.

Article 5(1) of the ATT states that states parties must implement the treaty in a consistent, objective and non-discriminatory manner. Again, it is a legal obligation within the treaty. The treaty does not contemplate or allow for exceptions to these obligations. What is currently being proposed is not in line with these treaty obligations nor do they respect the treaty's object and purpose of transparency. Even if the U.S. is considered to have a robust arms export system, Canada cannot rely on the U.S. to undertake the analysis that Canada is bound to do as a state party to the ATT. In order to meet our obligations to the ATT, there must be no exemptions.

In conclusion, one of the three purposes of the ATT is to reduce human suffering, which we hope effective incorporation of the treaty into law, policy and practice will do.

We're very hopeful that these suggestions will be taken into consideration, and we look forward to ongoing dialogue and any further questions. Thank you very much.

The Chair: Thank you. That concludes the presentations for the two?

Ms. Gribbin: It does. Thank you very much.

The Chair: I'm going to turn to Senator Saint-Germain for the first question.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Thank you very much for your presentations and briefs that we received. This is very interesting.

I fully understand both your desire for transparency and exemplarity in protecting the victims of a certain illicit arms trade.

Cependant, ni la Loi sur les licences d'exportation et d'importation ni le projet de loi C-47 ne prévoient la révocation d'une licence si les conditions dans le pays importateur changent au point où l'exportation d'armes vers le pays importateur crée un risque prépondérant de la réalisation d'une des conséquences négatives.

Afin de s'assurer que la loi reflète l'objet et le but du TCA, une option de révocation de la licence d'exportation fondée sur ces motifs est nécessaire. Un paragraphe pourrait être ajouté pour refléter le libellé du traité figurant au paragraphe 7(7).

Notre dernière préoccupation est également liée aux exportations militaires à destination des États-Unis.

Le paragraphe 5(1) du TCA énonce que les États parties doivent mettre en œuvre le traité de façon cohérente, objective et non discriminatoire. Encore une fois, c'est une obligation juridique en vertu du traité. Le traité ne prévoit aucune exemption à cette obligation. Ce qui est actuellement proposé n'est pas conforme à cette obligation du traité et ne respecte ni l'objet ni l'objectif de transparence du traité. Même si l'on considère que les États-Unis sont dotés d'un solide système d'exportation d'armes, le Canada ne peut pas compter sur les États-Unis pour effectuer l'analyse qu'il est tenu de faire afin de remplir ses obligations juridiques en tant qu'État partie au TCA. Afin de satisfaire aux obligations du TCA, il ne doit pas y avoir d'exemption.

En conclusion, l'un des trois objectifs du Traité sur le commerce des armes est de réduire les souffrances humaines, et nous espérons que l'incorporation du traité dans la loi, les politiques et la pratique canadienne aura cet effet.

Nous sommes très confiants que le gouvernement du Canada prendra en considération nos recommandations et nous nous réjouissons de poursuivre ce dialogue très important et de répondre à vos questions. Merci beaucoup.

La présidente : Merci. Est-ce que cela vient clore les déclarations pour les deux témoins?

Mme Gribbin : Oui. Merci infiniment.

La présidente : Je céderai la parole à la sénatrice Saint-Germain pour la première question.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Merci beaucoup de vos présentations et des mémoires que nous avons reçus. C'est très intéressant.

Je comprends bien à la fois votre volonté de transparence et d'exemplarité dans la protection des personnes qui sont victimes d'un certain trafic illicite d'armes.

I am particularly interested in two of your recommendations in terms of pragmatism. In considering this bill, there is a need to balance the issues related to the protection of persons, such as the lawful trafficking of weapons that will be used to protect persons and to prevent the illicit trafficking of weapons that will be used to commit war crimes and violate international humanitarian law.

On the other hand, there are the economic issues that are still important. When you talk about the transfer of parts and components to the United States, you want parts and components to be considered weapons. We have heard from industry representatives, and I understand that, in the reality of the integration of the Canada-U.S. weapons industry, it is something that is impossible with respect to components, because we never know if a particular component will be used to produce a particular type of weapon and, ultimately, to whom the weapons will eventually be sold. This is a very important issue. In your opinion, how can this recommendation be implemented in practice?

Ms. Mason: Thank you very much for the question. If I may, I will answer in English.

Senator Saint-Germain: Of course.

[*English*]

Ms. Mason: One of the interesting things that isn't often realized when we talk about the United States is that they track everything. Canada is required, for U.S. origin goods, to similarly closely control through the export permit process. We may disagree with the U.S. on decisions they reach with respect to where the component or the full system is going, but the problem with the U.S. is not that they cannot and do not track very closely each of these export items. There is a full robust system that works and clearly does not impede U.S. trade. So I don't think there is a technical problem here. The Canadian industry, of course, will resist greater demands than before, but they will be facing the same demands that the U.S. industry already faces.

I don't think there is really a practical problem here with how to do this.

Perhaps my friend Kenneth Epps has something to add on this.

Mr. Epps: Not at the moment.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: This is contrary to what industry representatives have told us, but I will go further with this question. If I understand correctly, you would like Canada to

Je m'intéresse plus particulièrement à deux de vos recommandations en termes de pragmatisme. Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, on doit équilibrer les enjeux liés à la protection des personnes, comme le trafic licite d'armes qui serviront à protéger des personnes et à prévenir le trafic illicite d'armes qui serviront à commettre des crimes de guerre et à violer le droit humanitaire international.

D'autre part, il y a les enjeux économiques qui sont tout de même importants. Lorsque vous parlez du transfert des pièces et composants aux États-Unis, vous souhaitez que l'on considère comme des armes les pièces et composants. Nous avons entendu des représentants de l'industrie, et je comprends que, dans la réalité de l'intégration de l'industrie de l'armement canado-américaine, c'est quelque chose d'impossible en ce qui a trait aux composants, parce qu'on ne sait jamais si tel composant servira à produire tel type d'armes et, finalement, à qui seront vendues les armes éventuellement. C'est un enjeu qui est très important. Selon vous, comment cette recommandation peut-elle être mise en œuvre dans la réalité?

Mme Mason : Merci beaucoup de la question. Si vous me le permettez, je vais répondre en anglais.

La sénatrice Saint-Germain : Bien sûr.

[*Traduction*]

Mme Mason : L'une des choses intéressantes dont on ne se rend pas compte, souvent, quand on parle des États-Unis, c'est qu'ils font un suivi de tout. Le Canada doit donc, pour les marchandises d'origine américaine, exercer le même contrôle rigoureux dans le cadre du processus entourant les permis d'exportation. Nous pouvons être en désaccord avec les décisions américaines sur la destination finale d'une pièce ou d'un bien, mais le problème n'est pas que les États-Unis ne peuvent pas faire un suivi très serré de chacune des pièces exportées ou qu'ils n'en font pas. Il y a un système robuste très complet qui fonctionne et qui n'empêche manifestement pas les États-Unis de profiter du commerce. Je ne crois donc pas que cela pose un problème sur le plan technique. Bien sûr, l'industrie canadienne résistera à toute demande accrue, mais elle sera confrontée aux mêmes demandes auxquelles l'industrie américaine est déjà confrontée.

Je ne crois pas qu'il y ait de véritable problème tangible qui nous empêche de le faire.

Mon ami, Kenneth Epps, voudra peut-être ajouter quelque chose.

M. Epps : Pas pour l'instant.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : C'est contraire à ce que les représentants de l'industrie nous ont dit, mais je vais aller plus loin avec cette question. Si je comprends bien, vous souhaiteriez

take the decision to limit certain exports, namely the export of components and weapons to the United States on the basis of the presumption that the United States will eventually export these weapons to countries that will use them for purposes contrary to the treaty. Is that the meaning of your recommendation?

[*English*]

Ms. Mason: Yes. Thank you very much. You have hit the nail on the head. The problem is if we are a sovereign country, we need to make our own decisions on this. Therefore, we have to be sure that, through this non-regulation of Canadian-made military equipment to the U.S., we don't end up having U.S. judgments made. Of course, the ATT requires that. It specifically requires that we control all of our exports, including parts and components. It isn't good enough to say the U.S. is doing it. We'll just leave it to them. It flouts Canada's sovereign obligations to ensure that our exports of military equipment to all destinations conform to the obligations in the Arms Trade Treaty and with Canadian legal requirements.

Mr. Woodley: Your point about limiting arms to the U.S. is sort of the second step. The first step is to include it in the reporting regime. Let's be clear on that. What we're recommending is to expand reporting to include exports to the U.S. If, at some point in the future, we determine that the U.S. is doing things that we're uncomfortable with in terms of the Canadian components, that's a decision to take at that time by the government at that time. Let's be clear that we're just talking about reporting at this point.

Ms. Mason: Perhaps I should better clarify. We are also talking about knowing what's going on and controlling. In other words, the limiting is a further stage. We don't know; we need the information. We're talking about requiring the export permits on all equipment and all destinations, so we know what is exactly going where and reporting on it as well. Then, hopefully, there would be parliamentary oversight and some review of what that information is telling us. Are there problems with re-export to other destinations? Again, when it's the United States and we are importing U.S. equipment for re-export, they require that we meet their standards on re-export. We're really talking about reciprocity between Canada and the U.S. here. Thank you.

Senator Cordy: It's almost like you all got together with your presentations because you presented a uniform message. Thank you for that.

que le Canada prenne la décision de limiter certaines exportations, soit l'exportation de composantes et d'armes aux États-Unis sur la base de la présomption que les États-Unis vont éventuellement exporter ces armes à des pays qui les utiliseront à des fins contraires au traité. Est-ce bien le sens de votre recommandation?

[*Traduction*]

Mme Mason : Oui. Merci beaucoup. C'est tout à fait juste. Le fait est qu'en tant que pays souverain, nous devons prendre nos propres décisions à ce sujet. Par conséquent, nous devons être certains que par la non-réglementation de l'exportation de matériel militaire fabriqué au Canada vers les États-Unis, nous ne trouvons pas à nous en remettre totalement au jugement des États-Unis. Bien sûr, c'est une obligation en vertu du TCA. Il dicte clairement que nous devons exercer un contrôle sur toutes nos exportations, y compris celles de pièces et de composantes. Il ne suffit pas de dire que les États-Unis exerceront un contrôle et de nous en laver les mains. Le Canada manquerait ainsi à ses obligations souveraines de veiller à ce que ses exportations de matériel militaire vers toutes les destinations sont conformes aux obligations du Canada en vertu du Traité sur le commerce des armes.

M. Woodley : Quand vous dites qu'il faut limiter nos exportations d'armes vers les États-Unis, ce serait pour ainsi dire la deuxième étape. La première étape serait de les inclure dans notre régime de déclaration. Ne nous leurrons pas. C'est la raison pour laquelle nous recommandons d'élargir les exigences de rapport, afin d'inclure les exportations à destination des États-Unis. Si nous en venions à juger que les États-Unis font des choses avec lesquelles nous ne sommes pas à l'aise avec les composantes canadiennes, il reviendrait au gouvernement au pouvoir de prendre une décision en temps et lieu. Soyons clairs, nous ne parlons pour l'instant que d'exigences de déclaration.

Mme Mason : Je pourrais peut-être mieux m'exprimer. Il s'agit aussi de savoir ce qui se passe et d'exercer un contrôle. Autrement dit, la limitation des exportations viendrait après. Nous ne savons pas ce qui se passe; nous avons besoin d'information. Nous parlons d'exiger des permis d'exportation pour tous les biens et toutes les destinations, pour que nous puissions savoir exactement qu'est-ce qui va où et le déclarer aussi. Ensuite, on peut espérer qu'il y aurait une surveillance parlementaire, une certaine analyse de que ces renseignements nous enseignent. Y a-t-il des problèmes de réexportation vers d'autres destinations? Encore une fois, quand nous-mêmes importons des pièces des États-Unis pour les réexporter, les États-Unis exigent que nous respections leurs normes en matière de réexportation. On parle ici de véritable réciprocité entre le Canada et les États-Unis. Merci.

La sénatrice Cordy : C'est presque comme si vous vous étiez tous concertés pour préparer vos déclarations, parce que vous nous présentez un message bien uniforme. Je vous en remercie.

I welcome particularly Catherine Gribbin, who is from Dartmouth and went to school with my daughter.

Ms. Gribbin: It's a pleasure to see you.

Senator Cordy: I want to talk about the risk of diversion which all of you mentioned. It should be taken into account in Canada that if we're going to export to the United States — because that's the one we're looking at — that we should be aware of whether or not it's being sent outside the United States and to where and to whom.

Are you suggesting an amendment, or are you suggesting that be put in regulations?

Mr. Epps: I think Catherine was suggesting a particular amendment, which I think we would agree with, but as things stand now, our understanding is that diversion is certainly not covered by Bill C-47, so it would have to be met through regulations, about which we know nothing.

Mr. Jaramillo: Thank you, senator. Regarding the possibility of diversion — or even the possibility raised earlier about the U.S. re-exporting to a third party to whom Canada would not otherwise authorize our components to go, which is a realistic possibility and which has happened and there are precedents of that happening — these are manifestations of what might happen, but the ultimate reason is compliance with the Arms Trade Treaty. We feel this is not a matter of opinion or a matter of interpretation.

The only source you will hear saying it is consistent with the Arms Trade Treaty is Global Affairs Canada. The primary point of reference for the counterargument is the treaty itself and the lack of ambiguity and care that was given when it was crafted to include words such as "all," "consistent," "the totality of," "non-discrimination," et cetera, precisely to avoid these situations where you have one of exemptions which, in our case, happens to be to a non-signatory states party which also receives more than half of our military exports.

Ms. Mason: I also have to declare I'm from Nova Scotia. I wanted to add, of course, we would like to see very good language addressing the risk of diversion. The current Export and Import Permits Act recognizes that is a serious problem and prohibits it, and there are penalties for that, but that needs to be updated.

Our problem is that we are faced with this legislative rule that if the government itself has not opened up that section for amendment, then we're prohibited from proposing that. That is

Je souhaite particulièrement la bienvenue à Catherine Gribbin, qui vient de Darmouth et qui est allée à l'école avec ma fille.

Mme Gribbin : C'est un plaisir de vous voir.

La sénatrice Cordy : J'aimerais parler du risque de détournement que vous avez tous mentionné. Il faut tenir compte, au Canada, du fait que si nous exportons des marchandises vers les États-Unis — parce que c'est l'exemple qui nous occupe —, nous devons savoir s'ils seront ensuite expédiés hors des États-Unis, où et à qui.

Proposez-vous un amendement ou proposez-vous plutôt d'y voir par règlement?

M. Epps : Je pense que Catherine proposait un amendement en particulier, qui nous semble bien, mais dans l'état actuel des choses, nous croyons que le projet de loi C-47 ne permet absolument pas d'éviter les détournements, donc il faudra y voir par règlement, s'il est adopté, et nous n'avons aucune idée de ce qui paraîtra dans le règlement.

M. Jaramillo : Merci, sénatrice. Concernant la possibilité de détournement, ou même la possibilité évoquée un peu plus tôt que les États-Unis réexportent des marchandises vers un pays tiers vers lequel le Canada n'autoriserait pas l'exportation de ses composantes sinon, c'est une possibilité bien réelle, puisque c'est déjà arrivé, qu'il y a des précédents et qu'il y a des signes que cela pourrait arriver encore. Il ne faut pas oublier que la raison ultime à cela est la conformité au Traité sur le commerce des armes. Nous croyons que ce n'est pas une question d'opinion ni d'interprétation.

La seule source qui vous dira que ces dispositions sont conformes au Traité sur le commerce des armes, c'est Affaires mondiales Canada. Or, le principal document de référence sur lequel s'appuie le contre-argument est le traité lui-même, qui est sans équivoque et a été rédigé minutieusement pour comprendre des mots comme « toutes », « cohérents », « l'ensemble de », « non discriminatoires« , et cetera, précisément pour éviter qu'il y ait des exemptions visant l'exportation, comme dans notre cas, vers un État partie non signataire, qui se trouve à recevoir plus de la moitié de nos exportations militaires.

Mme Mason : Je dois aussi mentionner que je viens de la Nouvelle-Écosse. Je voulais ajouter, bien sûr, que nous aimerions beaucoup y voir un libellé très solide pour prévenir le risque de détournement. L'actuelle Loi sur les licences d'exportation et d'importation atteste de la gravité de ce problème et l'interdit. Elle prévoit des peines pour cela, mais elle mérite une mise à jour.

Ce qui nous dérange, c'est que la règle législative en place est telle que si le gouvernement lui-même n'ouvre pas la porte à la modification de cette partie de la loi, nous ne pouvons rien

why I spent so much time finding areas that had been opened up where it's easy to make amendments.

It seems to me that, at a minimum, the committee could respectfully ask the government for a formal commitment that, in all of the follow-up that must take place with respect to the implementation of Bill C-47, they undertake parallel measures to ensure that these serious non-compliance aspects with the ATT are addressed.

Ms. Gribbin: The answer is twofold: yes and yes. One, it's a possibility to add it into the list of risks. That's one possibility that has been opened for review and there is a possibility of listing it in Article 7.

Then, of course, it will be addressed in further detail in the regulations. It's the nature of the regulations. We would be happy to see it listed as an additional risk, and then, of course, further buttressed with additional steps as my colleagues have mentioned, or in regulations.

Senator Cordy: You have all spoken about the exemption for the United States. We also heard from business because we're trying to hear from every side before we make decisions on this. When we heard from Pratt and Whitney, their comment was that an open border is essential for their business and that they have 13,000 employees worldwide and 6,000 in Canada.

I think you all presented an excellent argument why there should not be an exemption, but from our perspective, what do we say to industry?

Ms. Gribbin: I am happy to start this one. When it comes to the ATT and the data and information that went into negotiating it, it was clear that the presence of weapons in particular places has an impact on the protection of the civilian population. The negotiations, which Cesar can speak to in more detail, highlighted the fact that in decisions, when it comes to export, we're really focusing within the ATT implementation on looking at the impact and Articles 6 and 7 as regards the steps that are taken in order to prevent violations of IHL.

So if you look at signing onto the ATT, it results in Canada having several legal obligations they have to consider and that obliges Canada, in order to consider the use of the prohibition if the arms would be used, and then the prohibition on export in Article 7 if they could be used.

In the debate and discussion between the two issues, if you're looking at what the bill is meant to be doing regarding amending and in order to be in compliance with the ATT, these are the obligations we have to look at and consider.

proposer. C'est la raison pour laquelle je mets tant de temps à trouver toutes les portes ouvertes pour proposer des modifications faciles.

Il me semble que le comité pourrait au moins, en toute déférence, demander au gouvernement de s'engager formellement à prendre des mesures parallèles afin d'assurer tout le suivi nécessaire à la mise en œuvre du projet de loi C-47, pour corriger ces failles graves qui portent atteinte au TCA.

Mme Gribbin : Ma réponse tient en deux volets : oui et oui. Oui, ce serait une possibilité de l'ajouter à la liste des risques. C'est l'une des possibilités qui s'offre à nous dans le cadre de cet examen, donc on pourrait l'inscrire à l'article 7.

Ensuite, bien entendu, ce sera établi plus en détail par règlement. C'est la nature même des règlements. Nous aimerions beaucoup que cela figure parmi les risques, puis bien sûr, qu'on prévoie toutes les autres étapes nécessaires que mes collègues ont mentionnées ou qu'on les établisse par règlement.

La sénatrice Cordy : Vous avez tous parlé de l'exemption applicable aux États-Unis. Nous avons également entendu des dirigeants d'entreprises, puisque nous essayons de récolter tous les points de vue avant de prendre des décisions. Quand nous avons entendu les dirigeants de Pratt et Whitney, ils nous ont dit qu'ils avaient absolument besoin d'une frontière ouverte pour la poursuite de leurs activités et qu'ils ont 13 000 employés dans le monde, dont 6 000 au Canada.

Je pense que vous avez tous présenté d'excellents arguments pourquoi il ne devrait pas y avoir d'exemption, mais de notre côté, que pouvons-nous dire aux gens de l'industrie?

Mme Gribbin : Je me ferai un plaisir de briser la glace sur cette question. Au sujet du TCA et des données qui ont éclairé les négociations sur le traité, il est clair que la présence d'armes à certains endroits a une incidence sur la protection de la population civile. Les négociations, dont Cesar peut nous parler plus en détail, nous montrent que quand nous prenons des décisions en matière d'exportation, nous mettons vraiment l'accent sur l'impact des articles 6 et 7 du TCA et les mesures prises pour prévenir toute violation du droit international humanitaire.

Donc si vous envisagez d'adhérer au TCA, le Canada aura plusieurs obligations juridiques à respecter et à ce titre, il devra envisager d'interdire certaines exportations si les armes risquent d'être utilisées à mauvais escient. Il pourrait donc décider d'interdire des exportations sous le régime de l'article 7.

Dans la discussion sur ces deux enjeux, si vous examinez bien les objectifs du projet de loi et les modifications qu'il propose pour assurer la conformité au TCA, nous devrons tenir compte de ces obligations.

Mr. Jaramillo: That is an excellent question, and concerns of industry, of course, are an important part of this conversation.

The first thing I would say is that we need to collectively avoid the false dichotomy that it is either trade with the U.S. or cumbersome and very troubling regulations that are going to bog it down completely. That is not the case.

In fact, our position is that trade with the U.S. is entirely compatible with compliance. There are mechanisms, some of which will expedite and allow us to comply with the ATT and continue to have that trade with the U.S., because no one denies the special and long-lasting relationship and the size of the border. Those things are taken as a given.

We do not think compliance means bogging down trade with the U.S. But as Catherine said, if you join a treaty, there is a certain commitment to live up to the expectation of this treaty.

Finally, regarding arms exports, we are not talking about wheat or barley or medical supplies. Arms exports are a special category and with good reason. They are a very sensitive category, not just for Canada, but everywhere. I think there are certain expectations that are not unreasonable when you have such a sensitive category of exports.

Mr. Woodley: These agreements that currently govern U.S.-Canada trade have been established for decades, most of them under the Cold War era. A lot has changed since that time. I'm not necessarily saying everything has to be reopened for Bill C-47, but we do need to rethink what has changed since the 1950s, 1960s and 1970s when come of these agreements were established. Does it warrant us taking a second look at these agreements with the United States and, maybe, rethinking that? Maybe we need to look at this a bit more carefully.

Ms. Mason: I hope I'm not belabouring the point, but regarding the open border and U.S. origin goods, the U.S. requires permits to be applied. We're talking about reciprocity and the Canadian industry following that, as well, in order to comply with the international standards set out in the Arms Trade Treaty.

The Chair: There is concern about diversions through the United States. Obviously, your concerns come not just from reading the legal text. Lawyers can always find difficulties, as we know. Peggy and I have worked together a long time ago.

M. Jaramillo : C'est une excellente question, et bien sûr, les préoccupations commerciales sont importantes dans cette conversation.

La première chose que je vous dirais, c'est que nous devons collectivement éviter la fausse dichotomie qu'il y aurait entre le commerce avec les États-Unis, d'une part, et une réglementation lourde et très perturbatrice qui nous bloquerait complètement, d'autre part. Les deux ne s'opposent pas ainsi.

En fait, nous sommes d'avis que le commerce avec les États-Unis est totalement compatible avec la conformité au traité. Il y a des mécanismes qui existent, et certains accéléreront le processus pour nous permettre de respecter le TCA tout en poursuivant nos échanges commerciaux avec les États-Unis, parce que personne ne nie la relation spéciale et durable qui nous lie aux États-Unis ni l'étendue de la frontière. Ces choses sont tenues pour acquises.

Nous ne croyons pas que la conformité au traité paralyserait le commerce avec les États-Unis, mais comme Catherine l'a dit, quand on adhère à un traité, on prend certains engagements, et il faut être à la hauteur des attentes.

Enfin, concernant l'exportation d'armes, il ne s'agit pas ici de blé, d'orge, ni de fournitures médicales. Les exportations d'armes entrent dans une catégorie spéciale, à juste titre. C'est une catégorie très délicate, et pas seulement au Canada, partout. Je pense qu'il y a des attentes qui ne sont pas déraisonnables pour une catégorie aussi sensible d'exportations.

M. Woodley : Les accords qui régissent les relations commerciales entre les États-Unis et le Canada ont été établis il y a des dizaines d'années, ils remontent pour la plupart à la guerre froide. Beaucoup de choses ont changé depuis. Je ne dis pas nécessairement que tout mérite d'être revu dans le contexte du projet de loi C-47, mais nous devons repenser ce qui a changé depuis les années 1950, 1960 et 1970, où ces accords ont été établis. Vaudrait-il la peine que nous les réexaminions avec les États-Unis, pour peut-être repenser le régime? Nous devrions peut-être l'examiner plus attentivement.

Mme Mason : Au risque de trop me répéter, concernant la nécessité d'une frontière ouverte et les marchandises d'origine américaine, les États-Unis exigent que des permis s'appliquent. Nous parlons de réciprocité, et l'industrie canadienne respecte cela aussi pour se conformer aux normes internationales établies par le Traité sur le commerce des armes.

La présidente : On craint des détournements depuis les États-Unis. Évidemment, vos craintes n'émanent pas que de la lecture du texte juridique. Les avocats arrivent toujours à trouver des difficultés, comme nous le savons. Peggy et moi avons travaillé ensemble il y a bien longtemps.

Are there actual cases you can point to of recent vintage where these goods finally found their place outside of the United States and that Canada may or may not have known about them?

Mr. Epps: The problem in this area, of course, is there's very little transparency. In fact, diversion, of course, is an illegal activity for the most part, so by its very nature it is hard to track.

We do know of one relatively recent instance of Pratt & Whitney Canada, coincidentally, being fined US$75 million by the U.S. State Department for a diversion situation. Basically they conspired to send aero engines to China and got export permits because they were dual use and the claim was they were being used for civilian purposes. Sorry, it's aero engine software rather than the engines themselves. The original export permit granted by the Canadian government was for the software to be used in a commercial context. In the end, they were used for military helicopters being built by China.

The additional interesting aspect of that case is it was the U.S. government that fined the Canadian company, not the Canadian government, because the Canadian government did not pursue that particular situation and did not go after any kind of legal avenues in that case.

The current situation is such that Canada is so dependent on U.S. decisions around arms exports, even in cases of diversion or known diversion, it's also dependent on the U.S. government acting, even though it's a Canadian company that's involved.

Ms. Gribbin: If I may, I think it's also important to distinguish the discussion around export versus diversion. Just to reiterate, when it comes to exports, there are obligations — again coming back to the object and purpose of the treaty — that have to be consistent, objective and non-discriminatory. That's a separate legal obligation from the obligations associated with diversion.

I think it's also important, when we're looking at edits, suggestions and amendments to the bill that we're looking at the obligations with Canada as acceding to the treaty, that they have to meet those objectives. That's one obligation. Then there are obligations around diversion. I think it's important, when we look at possible amendments to the bill, to separate those as well.

I think oftentimes they can be mixed together, but I think it would be important, when we're looking at possible changes to the bill, that there are actually ways in which to separate them and then capture the legal differences and obligations that flow

Auriez-vous des exemples récents à nous donner dans lesquels des biens ont ainsi fini par se rendre jusqu'à l'extérieur des États-Unis, sans que le Canada le sache ou en sa connaissance?

M. Epps : Le problème à cet égard, c'est bien sûr qu'il y a très peu de transparence. Bien entendu, le détournement lui-même est une activité généralement illégale, si bien que sa nature même le rend difficile à détecter.

Nous connaissons un exemple relativement récent faisant intervenir des produits de Pratt & Whitney Canada, justement, qui s'est fait imposer une amende de 75 millions de dollars américains par le département d'État américain pour détournement. En gros, l'entreprise a conspiré pour envoyer des moteurs d'aéronef en Chine et a obtenu des permis d'exportation parce qu'ils avaient deux usages possibles et qu'il était inscrit dans la demande qu'ils serviraient à des fins civiles. Je m'excuse, il s'agissait en fait d'un logiciel pour moteurs d'aéronef plutôt que de moteurs en tant que tels. Le permis d'exportation octroyé par le gouvernement canadien visait le logiciel pour une utilisation commerciale. En fin de compte, il a été utilisé pour construire des hélicoptères militaires en Chine.

L'autre aspect intéressant, dans cette affaire, c'est que c'est le gouvernement des États-Unis qui a mis à l'amende l'entreprise canadienne, et non le gouvernement canadien, parce que le gouvernement du Canada n'a pas enquêté sur la situation et n'a entrepris aucune mesure judiciaire.

Dans l'état actuel des choses, le Canada est tellement dépendant des décisions américaines quant aux exportations d'armes que même devant un cas de détournement soupçonné ou connu, il dépend aussi du gouvernement américain pour agir, même si c'est une entreprise canadienne qui s'est fait prendre.

Mme Gribbin : Si je peux me permettre une intervention, je pense qu'il faut aussi faire une distinction entre les exportations et les détournements. Je rappelle qu'il y a des obligations qui s'appliquent à toutes les exportations, et je reviens encore à l'objet et l'objectif du traité, qui doivent être appliquées de manière cohérente, objective et non discriminatoire. C'est une obligation juridique distincte des obligations touchant le détournement.

Je pense qu'il faut aussi évaluer les propositions et les amendements au projet de loi à la lumière des obligations du Canada en adhérant au traité, puisqu'il doit réaliser ces objectifs. C'est l'une de ses obligations. Il y a d'autres obligations propres au détournement lui-même. Donc, je pense que quand nous nous pencherons sur des amendements possibles au projet de loi, il faudra faire la distinction entre les deux.

Je trouve souvent facile de les confondre, mais il me semblerait important, lorsque nous étudierons les modifications possibles au projet de loi, de trouver une façon de faire la différence entre les deux pour bien cerner les différences

from the treaty. I just wanted to make that clarification, if I may. Thank you.

The Chair: Thank you. We've come to the end of our time. Thank you for the presentations. On behalf of the committee here, I think Senator Cordy indicated that obviously you as groups work together and individually, and we thank you for bringing the message of your position to us on Bill C-47 and the Arms Trade Treaty.

Senators, just this morning we received the CCC report. I have not read it. It has just been filed. You will have received it electronically, but we just received the testimony this morning. We're going to try and deal with the bill expeditiously, but we will be adjourning for clause-by-clause to next week. You will receive a notice about the timing. We want to move expeditiously, and we will have the weekend to reflect.

(The committee adjourned.)

juridiques et les obligations qui découlent de ce traité. Je tenais à le préciser, si vous me le permettez. Merci.

La présidente : Merci. Notre séance tire à sa fin. Je vous remercie de vos déclarations. Au nom du comité, je pense que la sénatrice Cordy a indiqué que, de toute évidence, vous travaillez ensemble. Nous vous remercions, collectivement et individuellement, d'avoir su nous faire part de votre position sur le projet de loi C-47 et le Traité sur le commerce des armes.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous venons à peine, ce matin, de recevoir le rapport du CCC. Je ne l'ai pas encore lu. Il vient tout juste d'être déposé. Vous l'avez reçu par voie électronique, mais nous avons reçu les témoignages ce matin même. Nous essaierons de terminer l'étude de ce projet de loi rapidement, mais nous interromprons nos travaux ici, puis en effectuerons l'étude article par article la semaine prochaine. Nous vous aviserons du moment exact de cette étude. Nous souhaitons la faire rapidement, et nous aurons la fin de semaine pour y réfléchir.

(La séance est levée.)

Thursday, November 29, 2018

Canadians for Justice and Peace in the Middle East:

Thomas Woodley, President.

Project Ploughshares:

Cesar Jaramillo, Executive Director;

Kenneth Epps, Policy Advisor, Arms Trade Treaty.

Rideau Institute:

Peggy Mason, President.

Canadian Red Cross:

Catherine Gribbin, Senior Legal Advisor, International Humanitarian Law.

International Committee of the Red Cross:

Alain Dondainaz, Head of Mission to Canada.

Le jeudi 29 novembre 2018

Canadiens pour la justice et la paix au Moyen-Orient :

Thomas Woodley, président.

Project Ploughshares :

Cesar Jaramillo, directeur général;

Kenneth Epps, conseiller en politiques, Traité sur le commerce des armes.

Institut Rideau :

Peggy Mason, présidente.

Croix-Rouge canadienne :

Catherine Gribbin, conseillère juridique principale, Droit international humanitaire.

Comité international de la Croix-Rouge :

Alain Dondainaz, chef de mission au Canada.

APPEARING

Tuesday, November 27, 2018

The Honourable Chrystia Freeland, P.C., M.P., Minister of Foreign Affairs.

WITNESSES

Tuesday, November 27, 2018

Global Affairs Canada:

Ian Shugart, Deputy Minister, Foreign Affairs;

Rouben Khatchadourian, Director General, Trade and Export Controls Bureau;

Cindy Termorshuizen, Director General, International Security Policy Bureau;

Kevin Thompson, Executive Director, Market Access and Trade Remedies Law.

Wednesday, November 28, 2018

As individuals:

Michael Byers, Professor, Department of Political Science, University of British Columbia (by video conference);

James Fergusson, Deputy Director, Centre for Defence and Security Studies, Department of Political Studies, University of Manitoba;

Kevin Wolf, Former U.S. Assistant Secretary of Commerce for Export Administration, U.S. Department of Commerce (by video conference).

Canadian Shooting Sports Association:

Steve Torino, President;

Tony Bernardo, Executive Director.

Global Legal Services, P.C.:

Gary Stanley, President.

Canadian Association of Defence and Security Industries:

Christyn Cianfarani, President and CEO.

(*Continued on previous page.*)

COMPARAÎT

Le mardi 27 novembre 2018

L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères.

TÉMOINS

Le mardi 27 novembre 2018

Affaires mondiales Canada :

Ian Shugart, sous-ministre, Affaires étrangères;

Rouben Khatchadourian, directeur général, Direction générale de la réglementation commerciale et des contrôles à l'exportation;

Cindy Termorshuizen, directrice générale, Direction générale de la politique de sécurité internationale;

Kevin Thompson, directeur général, Loi sur l'accès aux marchés et les recours commerciaux.

Le mercredi 28 novembre 2018

À titre personnel :

Michael Byers, professeur, Département de science politique, Université de la Colombie-Britanique (par vidéoconférence);

James Fergusson, directeur adjoint, Centre d'études sur la défense et la sécurité, Département des études politiques, Université du Manitoba;

Kevin Wolf, ancien secrétaire adjoint américain du commerce pour l'administration des exportations, U.S. Department of Commerce (par vidéoconférence).

Canadian Shooting Sports Association :

Steve Torino, président;

Tony Bernardo, directeur général.

Global Legal Services, P.C. :

Gary Stanley, président.

Association des industries canadiennes de défense et de sécurité :

Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction.

(*Suite à la page précédente.*)