

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

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

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

FOREIGN AFFAIRS  
AND INTERNATIONAL  
TRADE

AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET DU COMMERCE  
INTERNATIONAL

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

---

*Présidente :*

L' honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

---

Wednesday, October 17, 2012  
Thursday, October 18, 2012

---

Le mercredi 17 octobre 2012  
Le jeudi 18 octobre 2012

---

Issue No. 15

Fascicule n° 15

*Third and fourth meetings on:*

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

---

*Troisième et quatrième réunions concernant :*

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

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS AND  
INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Percy E. Downe, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

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

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator Finley replaced the Honourable Senator Stratton (*October 18, 2012*).

The Honourable Senator Wallin replaced the Honourable Senator Lang (*October 18, 2012*).

The Honourable Senator Stratton replaced the Honourable Senator Finley (*October 17, 2012*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Wallin (*October 16, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET  
DU COMMERCE INTERNATIONAL

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-président* : L'honorable Percy E. Downe  
et

Les honorables sénateurs :

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

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

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

L'honorable sénateur Finley a remplacé l'honorable sénateur Stratton (*le 18 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Wallin a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 18 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Stratton a remplacé l'honorable sénateur Finley (*le 17 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Wallin (*le 16 octobre 2012*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 17, 2012  
(36)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:16 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, Dallaire, Downe, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Lang, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), Stratton and Wallace (12).

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

*In attendance:* Adam Thompson, Committee Clerk; Natalie Mychajlyszyn, Brian Hermon and Erin Shaw, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, June 22, 2012, the committee continued its examination of Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 14.*)

**WITNESSES:**

*Centre for International Stabilization and Recovery:*

Ken Rutherford, Director (by videoconference).

*As an individual:*

Air Commodore (Ret'd) Dr. William H. Boothby, Associate Fellow, Geneva Centre for Security Policy (by videoconference).

*Human Rights Watch:*

Stephen Goose, Director, Arms Division (by videoconference);

Bonnie Docherty, Senior Researcher, Arms Division, and Senior Clinical Instructor and Lecturer on Law, Harvard Law School International Human Rights Clinic.

The chair made an opening statement.

Air Commodore (Ret'd) Dr. Boothby and Mr. Rutherford each made a statement and answered questions.

At 5:21 p.m., the committee suspended.

At 5:27 p.m., the committee resumed.

Mr. Goose and Ms. Docherty each made a statement and together answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 17 octobre 2012  
(36)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères et du Commerce international se réunit aujourd'hui à 16 h 16, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'hon. A. Raynell Andreychuk (*président*).

*Membres du Comité présents :* les sénateurs Andreychuk, Dallaire, Downe, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Lang, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), Stratton et Wallace (12).

*Autre sénateur présent :* le sénateur Mahovlich (1).

*Présents :* Adam Thompson, greffier du comité; Natalie Mychajlyszyn, Brian Hermon et Erin Shaw, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 22 juin 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Centre for International Stabilization and Recovery :*

Ken Rutherford, directeur (par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

William H. Boothby, commodore de l'armée de l'air (ret.), chercheur associé au Centre de politique de sécurité de Genève (par vidéoconférence).

*Human Rights Watch :*

Stephen Goose, directeur, Division Armes (par vidéoconférence);

Bonnie Docherty, chercheuse principale, Division Armes, instructrice clinique principale et conférencière à la Clinique internationale de défense des droits humains de la Faculté de droit de Harvard.

Le président prononce des remarques liminaires.

M. Boothby, commodore de l'armée de l'air (ret.), et M. Rutherford font des déclarations et répondent aux questions.

À 17 h 21, la séance est suspendue.

À 17 h 27, la séance reprend.

M. Goose et Mme Docherty font des déclarations et répondent ensemble aux questions.

At 6:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du Comité par intérim*

Danielle Labonté

*Acting Clerk of the Committee*

À 18 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, Thursday, October 18, 2012  
(37)

*[English]*

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

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Finley, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), Wallace and Wallin (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators De Bané, P.C. and Mahovlich (2).

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

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, June 22, 2012, the committee continued its examination of Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue no. 14.*)

*WITNESSES:*

*Canadian Red Cross:*

Ilario Maiolo, Senior Legal Advisor.

*International Committee of the Red Cross:*

Louis Maresca, Legal Advisor.

*World Federalist Movement — Canada:*

The Honourable Warren Allmand, P.C., O.C., Q.C., National President.

*As individuals:*

Robin Collins;

Walter Dorn, Chair, Department of Security and International Affairs, Canadian Forces College.

*Cluster Munition Coalition:*

Tamar Gabelnick, Policy Director (by videoconference).

OTTAWA, le jeudi 18 octobre 2012  
(37)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères et du Commerce international se réunit aujourd'hui à 10 h 30 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence du sénateur Raynell Andreychuk (*président*).

*Membres du Comité présents :* les sénateurs Andreychuk, Finley, Fortin-Duplessis, Hubley, Johnson, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), Wallace et Wallin (10).

*Autres sénateurs présents :* les sénateurs De Bané, C.P. et Mahovlich (2).

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

*Aussi présents :* les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 22 juin 2012, le Comité poursuit son examen du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Croix-Rouge canadienne :*

Ilario Maiolo, conseiller juridique principal.

*Comité international de la Croix-Rouge :*

Louis Maresca, conseiller juridique.

*Mouvement fédéraliste mondial — Canada :*

L'honorable Warren Allmand, C.P., O.C., C.R., président national.

*À titre personnel :*

Robin Collins;

Walter Dorn, président, Département de la sécurité et des affaires internationales, Collège des Forces canadiennes.

*Coalition contre les armes à sous munitions :*

Tamar Gabelnick, directrice des politiques (par vidéoconférence).

*Mines Action Canada:*

Paul Hannon, Executive Director;  
Erin Hunt, Program Officer.

*Project Ploughshares:*

Ken Epps, Senior Project Officer.

Messrs. Maiolo, Maresca, Allmand, Collins and Dorn made statements and answered questions.

At 11:38 a.m., the committee suspended.

At 11:45 a.m., the committee resumed.

Ms. Gabelnick, Messrs. Hannon and Epps made statements, and together with Ms. Hunt, answered questions.

At 12:33 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Action Mines Canada :*

Paul Hannon, directeur général;  
Erin Hunt, agente de programme.

*Project Ploughshares :*

Ken Epps, agent principal de projet principal.

MM. Maiolo, Maresca, Allmand, Collins et Dorn font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 38, la séance est suspendue.

À 11 h 45, la séance reprend.

Mme Gabelnick, MM. Hannon et Epps font des déclarations, et avec Mme Hunt, répondent aux questions.

À 12 h 33, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du Comité*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 17, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill S-10, An Act to implement the Convention on Cluster Munitions, met this day at 4:16 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

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

In the first session of this meeting, we have before us, by video conference from Virginia, Dr. Ken Rutherford, Director of the Center for International Stabilization and Recovery; and appearing also by video conference from London, Air Commodore Dr. William Boothby, Associate Fellow, Geneva Centre for Security Policy.

Welcome, Dr. Boothby and Dr. Rutherford. We would ask you to be brief in your opening statements in order to allow for as many questions as possible from the senators.

I will turn to Dr. Boothby to begin his presentation.

**Air Commodore (Ret'd) Dr. William H. Boothby, Associate Fellow, Geneva Centre for Security Policy, as an individual:** Thank you very much. I will take your guidance by covering the areas you want me to cover. Please steer me correctly if at any stage I am going off course.

First, I should introduce myself. I am Air Commodore Bill Boothby, retired. I retired from the air force last year, as deputy director of legal services. I took a doctorate in the subject of weapons and the law of armed conflict and published the resulting thesis in 2009.

Where cluster munitions are concerned, I was initially not actually involved in the matter of cluster munitions but as a member of the U.K. delegation that negotiated the Ottawa Treaty on Anti-Personnel Landmines and, subsequently, as a member of the U.K. delegation to the conventional weapons convention negotiations, which resulted in the adoption of a treaty on explosive remnants of war. I ceased with those duties in 2006. I have therefore not been part of the ongoing negotiations before the weapons convention in relation to cluster munitions; neither was I involved in the negotiations giving rise to the treaty that you are discussing, the one adopted in Dublin in 2008.

I will now move on to the question of the actual treaty. The U.K. has ratified the treaty and did so initially by passing a piece of legislation — the Cluster Munitions (Prohibitions) Act 2010.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 octobre 2012

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

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

[*Traduction*]

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

Pendant la première partie de la réunion, nous entendrons, par vidéoconférence depuis la Virginie, M. Ken Rutherford, directeur du Center for International Stabilization and Recovery, et, également par vidéoconférence, depuis Londres, le commodore de l'air William Boothby, chercheur associé, Centre de politique de sécurité de Genève.

Soyez les bienvenus, monsieur Boothby et monsieur Rutherford. Nous vous demandons de bien vouloir nous présenter rapidement vos déclarations préliminaires, pour que les sénateurs puissent poser un maximum de questions.

Je demande à M. Boothby de commencer son exposé.

**Le commodore de l'air (à la retraite) William H. Boothby, chercheur associé, Centre de politique de sécurité de Genève, à titre personnel :** Merci beaucoup. Je suivrai vos conseils et je couvrirai les aspects qui vous intéressent. N'hésitez pas à me rappeler à l'ordre si je m'écarte du sujet.

Premièrement, permettez-moi de me présenter. Je suis le commodore de l'air Bill Boothby, à la retraite. J'ai quitté les forces aériennes l'an dernier, et j'étais alors directeur adjoint des services juridiques. J'ai fait un doctorat sur les armes et le droit des conflits armés et j'ai publié une thèse à ce sujet en 2009.

Initialement, les armes à sous-munitions ne s'inscrivaient pas vraiment dans le champ de mes études, mais j'ai fait partie de la délégation britannique qui a négocié le Traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel puis, de la délégation britannique chargée de négocier la convention sur les armes conventionnelles qui a abouti à l'adoption d'un traité sur les restes explosifs de guerre. J'ai quitté ces fonctions en 2006. Je n'ai donc pas participé à la suite des négociations de la convention sur les armes qui portaient sur les armes à sous-munitions; je n'ai pas non plus contribué aux négociations qui ont donné lieu au traité dont vous discutez, qui a été adopté à Dublin en 2008.

Passons maintenant à la question du traité proprement dit. Le Royaume-Uni a d'abord ratifié le traité en adoptant une loi — la Cluster Munitions (Prohibitions) Act 2010.

I imagine that, during the course of the discussions, you will wish me to refer to elements of that legislation, and I will be guided by you as to the directions in which you wish me to go.

I have also been sent, in last couple of days, a copy of the draft legislation that you are considering, which I have certainly read parts of. Feel free to direct me again to the parts that you would wish me to consider.

One thing I would point out in opening is this: As a matter of international law, it seems to me that the treaty, as it applies to any particular state planning to become a party to the treaty, will be a product firstly of the treaty text itself and secondly of any stated position that the state concerned decides to put in when ratifying the treaty.

Important in that respect is Article 19, which makes it clear that a state is not permitted to make reservations. Reservations are statements made at the time of agreeing to be bound by a treaty that have the affect of altering the legal effect of the treaty for the purposes of that state, so Canada would not be able to do that because of the express provision in the treaty concerned. Canada would, of course, be able to make an interpretive statement describing its interpretation of particular provisions.

That may be of some interest to you when it comes to looking at particular aspects of Article 21(4). Article 21, as you are probably aware, is the article that deals with interoperability. Article 21(4) uses the word "itself." We may come down to looking at that level of detail, the language involved in the treaty, and we may be asking ourselves what the significance is of the reference to the word "itself" in Article 21(4). It may be that Canada would wish to consider whether it would wish to make an explicit statement of its interpretation of the impact of that word on the meaning of the provisions in that particular paragraph of the treaty.

At this stage in an opening statement, it is probably inappropriate to go too far down into the weeds — nay, I should say the roots — and therefore I will refrain from going into any greater detail at this point and be guided by you as to what you wish me to deal with in due course. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Dr. Boothby.

**Ken Rutherford, Director, Center for International Stabilization and Recovery:** Thank you very much for allowing me to present. I was not instructed to have an opening statement, so I will be very brief.

I was part of the negotiations representing the CMC, the Cluster Munition Coalition, on specifically Article 5, which is the victim assistance obligations. I also had experience during the Ottawa negotiations from the ICBL side, the International Campaign to Ban Landmines, also on victim assistance obligations.

In terms of the purposes of the current legislation, I was in Dublin when it was negotiated. By all accounts, there was an understanding about the purpose of the treaty. Even though there are arms control elements within it, there is a humanitarian intent

Dans le cadre de la discussion, vous voudrez sans doute que je mentionne certains éléments de cette loi, et je suivrai vos indications à cet égard.

On m'a en outre transmis, il y a quelques jours, un exemplaire du projet de loi que vous étudiez, et j'en ai évidemment lu certaines parties. N'hésitez pas à m'indiquer celles que vous voulez que je commente.

D'entrée de jeu, je dirai qu'en droit international, il me semble que tout État prévoyant de signer le traité devra d'abord s'appuyer sur le texte même du traité et, en deuxième lieu, sur toute position officielle que l'État aura décidé d'adopter au moment de la ratification.

L'article 19 est important à cet égard, car il précise qu'un État n'est pas autorisé à formuler des réserves. Les réserves sont des déclarations faites au moment de l'adhésion au traité et qui modifient l'effet juridique du traité aux fins de cet État. Le Canada ne pourrait donc pas agir ainsi en raison de cette disposition expresse du traité. Le Canada, évidemment, pourrait publier des déclarations d'interprétation qui précisent sa lecture de certaines dispositions.

Certains paragraphes revêtiront peut-être un intérêt particulier, notamment le paragraphe 21(4). L'article 21, vous le savez sans doute, porte sur l'interopérabilité. Le paragraphe 21(4) contient l'expression « lui-même ». Si nous arrivons à ce niveau de détail, le libellé même du traité, nous pourrions nous interroger sur l'importance à accorder à l'utilisation de l'expression « lui-même » au paragraphe 21(4). Le Canada voudra peut-être se demander s'il souhaite faire une déclaration pour exposer explicitement son interprétation de l'effet que ce mot peut avoir sur le sens des dispositions dans ce paragraphe du traité.

À cette étape de ma déclaration préliminaire, il est sans doute inopportun de trop s'attarder sur les détails — je devrais dire les racines —, et je vais donc m'en tenir là pour l'instant et voir en temps voulu ce que vous souhaitez que je commente. Merci.

**La présidente :** Merci, monsieur Boothby.

**Ken Rutherford, directeur, Center for International Stabilization and Recovery :** Merci beaucoup de m'avoir invité. Comme on ne m'avait pas informé qu'il fallait faire une déclaration préliminaire, je serai très bref.

J'ai participé aux négociations à titre de représentant de la CMC, la Cluster Munition Coalition, et en particulier au sujet de l'article 5, qui porte sur les obligations d'assistance aux victimes. J'ai également acquis de l'expérience pendant les négociations du Traité d'Ottawa, auxquelles je représentais l'ICBL, la Campagne internationale pour interdire les mines, et je me suis également concentré sur les obligations d'assistance aux victimes.

Pour ce qui est du but de la loi actuelle, je précise que j'étais à Dublin pendant les négociations. Tous les participants s'entendaient certainement sur le but du traité. Même s'il contient des éléments de contrôle des armes, le traité a une portée humanitaire et vise à

to forever ban the use, stockpiling, production and transport of cluster munitions. Therefore, the convention should be seen in its entirety. Article 21, question of interoperability, should be read with the lens of Article 1, which is really the intent of the treaty. It is to prohibit the use, stockpiling and transport of cluster munitions. Any other interpretation, in my opinion, would lead to a de-stigmatization of the weapon, which is contrary to or contravening the purpose of the convention.

Thank you.

**The Chair:** Thank you. You have certainly complied with brevity. I will turn to senators for questions.

**Senator Hubley:** Thank you for your presentations. I would like to pose my question first to Mr. Rutherford.

You mentioned that the Ottawa treaty or the Ottawa accord on the abolition of the land mine set high standards. It seems those high standards were linked to the success of the treaty. Might I have your opinion on whether you feel that the standards set out in the Convention on Cluster Munitions are equally high?

**Mr. Rutherford:** The Ottawa convention did set a high standard in terms of banning the conventional weapon. I was in Ottawa when that happened, in December of 1997, and also in October 1996 when foreign minister Axworthy launched the Ottawa process. The standards were high. I believe that the Oslo convention, otherwise known as the cluster munition convention, also sets equally high standards, which is why this discussion is important.

A huge element of the Ottawa convention, which lent to its incredible success, was the stigmatization element. It was a clear, unambiguous statement that land mines should be forever banned without exception. Many of the same actors, both from the NGO world and the government or diplomatic corps that were in Ottawa, were also in Dublin when this treaty was negotiated, the cluster munitions treaty, and signed in Oslo in 2008. It was mirroring the success of Ottawa for Oslo.

I am sorry I am being so detailed. I was in both places. Ottawa was land mines, and Oslo was cluster munitions. The guts of your question are exactly right. The cluster munitions convention sets an incredibly high standard for prohibiting these weapons, much in the same way as the Ottawa convention bans anti-personnel land mines.

**Senator Hubley:** The Canadian ratification legislation, Bill S-10, presents some questions, certainly in my mind, that in fact the integrity of those standards has been maintained. Have you any comment to make on that? I would be referring specifically to clause 11.

**Mr. Rutherford:** I do not have clause 11 before me. Do you mind reading it?

interdire à jamais l'utilisation, le stockage, la production et le transport des armes à sous-munitions. La convention devrait donc être considérée dans son ensemble. L'article 21, qui concerne l'interopérabilité, devrait être interprété en fonction de l'article 1, qui expose l'intention du traité. Il s'agit d'interdire l'utilisation, le stockage et le transport des armes à sous-munitions. Toute autre interprétation, selon moi, atténuerait l'ignominie liée à l'arme, ce qui est contraire au but de la convention.

Merci.

**La présidente :** Merci. Vous avez certainement été bref. Passons maintenant aux questions des sénateurs.

**Le sénateur Hubley :** Merci de ces exposés. J'aimerais poser ma première question à M. Rutherford.

Vous dites que le Traité d'Ottawa, l'accord d'Ottawa sur l'abolition des mines antipersonnel, établissait des normes élevées. Il semble que ces normes soient liées au succès du traité. J'aimerais savoir si, selon vous, les normes définies dans la Convention sur les armes à sous-munitions sont aussi élevées.

**M. Rutherford :** La Convention d'Ottawa a effectivement fixé des normes élevées en matière d'interdiction des armes conventionnelles. J'étais à Ottawa à l'époque, en décembre 1997, tout comme en octobre 1996, quand le ministre des Affaires étrangères, M. Axworthy, a lancé le processus d'Ottawa. La barre était haute. Je crois que la convention d'Oslo, autrement connue sous le nom de Convention sur les armes à sous-munitions, fixe également des normes élevées, et c'est pour cette raison que cette discussion est si importante.

Un des principaux aspects de la Convention d'Ottawa qui explique son incroyable succès est l'élément de condamnation. On déclarait clairement et sans ambiguïté que les mines terrestres devraient être à jamais interdites, sans exception. Nombre des intervenants, tant ceux du milieu des ONG que ceux des gouvernements ou des corps diplomatiques, qui se trouvaient à Ottawa étaient également à Dublin lorsque ce traité a été négocié, le traité sur les armes à sous-munitions, et à Oslo pour sa signature, en 2008. Cela laisse augurer pour la convention d'Oslo le même succès que pour la Convention d'Ottawa.

Je suis désolé de vous infliger tous ces détails. J'étais aux deux endroits : à Ottawa, pour les mines terrestres, et à Oslo, pour les armes à sous-munitions. Le fond de votre question est juste. La Convention sur les armes à sous-munitions fixe une norme incroyablement élevée pour interdire ces armes, comme le faisait la Convention d'Ottawa pour les mines antipersonnel.

**Le sénateur Hubley :** La loi canadienne de ratification, qui est le projet de loi S-10, soulève certaines questions, du moins dans mon esprit, en ce qui concerne le maintien de l'intégrité de ces normes. Qu'est-ce que vous en pensez? Je songe en particulier à l'article 11.

**M. Rutherford :** Je n'ai pas l'article 11 devant moi. Pourriez-vous me le lire?



**Senator Hubley:** I do not mind. Clause 11(1) begins by saying:

Section 6 does not prohibit a person who is subject to the Code of Service Discipline . . .

It then has a lot of exceptions, including:

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

The exceptions would indicate that there are very few circumstances where they would not be disallowed under certain circumstances.

**Mr. Rutherford:** My interpretation of the convention boils down to Article 1, which includes (a) prohibiting the use of cluster munitions; (b) the stockpiling of cluster munitions; and, most important for this discussion, (c) prohibiting assisting, encouraging or inducing anyone in any activity related to cluster munitions at all. In terms of my interpretation, the purpose is to deter the use, which would include planning for use, agreeing to any rules of engagement that would include cluster munitions, accepting orders to use cluster munitions, determining that there is a military benefit to using cluster munitions, training others in using cluster munitions, and providing stockpiling or transportation assistance for cluster munitions. In that whole discussion, I am referring to non-state parties, because Canada, if it is a state party, should not be active in encouraging the use of cluster munitions.

**Senator Hubley:** Thank you very much.

**Mr. Rutherford:** I hope I answered your question.

**Senator Hubley:** Yes, I think you did. Thank you very much.

I did have a question perhaps for Dr. Boothby. I do not want to overextend my time.

**The Chair:** I will let you know. You are well within your time.

**Senator Hubley:** Dr. Boothby, could you tell us about how other NATO members who have ratified the convention have interpreted Article 21 in their legislation, and what the ramifications will be for future NATO missions or combined operations with the United States?

**Air Commodore Boothby:** You hit on the point, ma'am. That is one of the principal reasons for Article 21 in the first place. My reading of it is that Article 21 was a *sine qua non* — an essential — for a number of states to be in a position to participate in the resulting text.

**Le sénateur Hubley :** Certainement. Le paragraphe 11(1) commence ainsi :

L'article 6 n'a pas pour effet d'interdire à la personne visée par le Code de discipline militaire...

Et il crée ensuite de nombreuses exceptions, notamment :

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

À en juger par ces exceptions, il semble y avoir très peu de cas où elles ne seraient pas interdites, selon les circonstances.

**M. Rutherford :** Mon interprétation de la convention se ramène à l'article 1, qui interdit entre autres a) d'utiliser des armes à sous-munitions; b) de stocker de telles armes et surtout, aux fins de notre discussion, c) d'aider, d'encourager ou d'inciter quiconque à se livrer à une activité se rapportant d'une quelconque façon à des armes à sous-munitions. Selon moi, il s'agit de décourager l'utilisation, ce qui peut même englober le fait de planifier l'utilisation, d'accepter toute règle d'engagement qui inclurait les armes à sous-munitions, d'accepter des ordres visant l'utilisation d'armes à sous-munitions, de déterminer que l'utilisation de ces armes présente un avantage militaire, de former du personnel à l'utilisation de ces armes et d'accorder une assistance pour le stockage ou le transport de ces armes. Dans toute cette discussion, je songe à des parties non étatiques, parce que le Canada, s'il est signataire du traité, ne devrait pas encourager activement l'utilisation d'armes à sous-munitions.

**Le sénateur Hubley :** Merci beaucoup.

**M. Rutherford :** J'espère avoir bien répondu à la question.

**Le sénateur Hubley :** Oui, je le crois. Merci beaucoup.

J'ai une question à l'intention de M. Boothby. Je ne veux pas dépasser le temps qui m'est alloué.

**La présidente :** Je vous le dirai. Vous avez encore du temps.

**Le sénateur Hubley :** Monsieur Boothby, pourriez-vous nous dire de quelle façon les autres membres de l'OTAN qui ont ratifié la convention ont interprété l'article 21 dans leurs lois et quelles sont les conséquences de leur interprétation pour les futures missions de l'OTAN ou les opérations combinées avec les États-Unis?

**Commodore Boothby :** Vous cernez bien la question, madame. C'est l'une des principales raisons de l'existence de l'article 21. Selon moi, l'article 21 était une condition essentielle à la signature de plusieurs États.

I think one has to look at Article 21 very carefully and recognize from the outset its critical status. Its critical status really arises from the combined nature of many military operations that are, in practice, undertaken these days. For instance, in a combined headquarters, the mission planning process is undertaken not by individuals from a single state very often but by individuals from a number of states.

An individual on the battlefield, so to speak, can be calling in fire support, and that individual can be from one nation and the fire support can very easily be coming from another nation. For instance, an individual from one nation can be providing targeting intelligence to another nation in connection with the operation in an alliance or coalition or whatever. You can have logistic support; so you can have, for instance, air-to-air refuelling by personnel from one nation of an aircraft that is from another nation and that may be carrying cluster munitions, for example, and so on and so forth.

With that context in mind, it seems to me that it was critical that the resulting treaty text should reflect those underlying military realities and should enable that coalition working, if you like, to continue effectively in a context in which one state may be a party to this treaty and another state may not.

Have I answered your question? I think I have.

**Senator Hubley:** Yes, you have and thank you for the answer.

Would you share with us how you have dealt with Article 21? Also, what sorts of activities are you permitted during combined operations with states not party to the convention?

**Air Commodore Boothby:** I think in headline terms there are certain activities that are not permitted; from recollection, those activities are personal use by the U.K., effectively, or transfer by the U.K. Let me refer you to Schedule 2, I think it is, of the U.K. legislation. It essentially says that there is a defence if, in the course of or for the purposes of international military operations, certain activities are undertaken. The exclusion applies to the activities listed, as I say, in Schedule 2 of the U.K. act. Therefore the specified offences are — bear with me a moment if you please.

It is in section 2(1)(e). The specified offences that are relevant here are having a prohibitive munition in a person's possession, or transferring a prohibited munition or making arrangements under which another person transfers a prohibited munition. In relation to those offences, if a person is charged with that offence — bear with me — where the section 9 defence, as we call it, is raised on a crime relating to use or transfer, the accused has to show that the use or transfer is only by members of a non-party state or by other persons acting under the authority of that state, or that he had reasonable cause to believe that was the basis of the transfer.

Je crois qu'il faut examiner l'article 21 avec soin et reconnaître d'entrée de jeu son caractère essentiel. Ce caractère découle véritablement de la nature combinée de nombreuses opérations militaires contemporaines. Dans un quartier général mixte, par exemple, le processus de planification des missions n'est pas nécessairement mené par des citoyens d'un même État. Très souvent, il fait intervenir des citoyens de divers États.

Sur le terrain, lorsque quelqu'un demande un appui-feu, ce demandeur peut être un représentant d'un pays alors que l'appui peut très bien venir d'un autre pays. Par exemple, un ressortissant d'un pays peut très bien fournir des renseignements sur l'objectif à un autre pays dans le cadre d'une opération menée par une alliance ou une coalition. Il se peut qu'un appui logistique; par exemple un ravitaillement air-air, soit assuré par du personnel d'une nation alors que l'appareil appartient à une autre nation et pourrait transporter des armes à sous-munitions, par exemple.

Dans ce contexte, il me semble essentiel que le traité reflète certaines de ces réalités militaires sous-jacentes et permette à la coalition de fonctionner, en quelque sorte, pour mener efficacement une opération dans un contexte où un État peut être signataire du traité alors qu'un autre ne l'est pas.

Ai-je bien répondu à votre question? Je crois que oui.

**Le sénateur Hubley :** Oui, en effet. Merci de cette réponse.

Pourriez-vous nous exposer votre interprétation de l'article 21? Dites-nous entre autres quel genre d'activités serait autorisé dans le cadre d'opérations combinées avec des États non signataires de la convention?

**Commodore Boothby :** Je crois qu'en gros, certaines activités sont interdites. De mémoire, je dirais qu'il s'agit d'utilisations personnelles par le Royaume-Uni, effectivement, ou de transfert par le Royaume-Uni. Je vous renvoie à... je crois que c'est l'annexe 2 de la loi britannique. On y affirme essentiellement qu'il y a interdiction si, au cours ou aux fins d'opérations militaires internationales, certaines activités sont menées. L'exception s'applique aux activités mentionnées, comme je l'ai dit, à l'annexe 2 de la loi britannique. Les infractions précises sont... je vous demande un peu de patience.

C'est à l'alinéa 2(1)e). Les infractions précises qui nous intéressent ici sont le fait d'avoir une arme interdite en sa possession ou de transférer une arme interdite ou encore de prendre des dispositions avec une autre personne pour transférer une arme interdite. Relativement à ces infractions, si quelqu'un est accusé de cette infraction... soyez patients s'il vous plaît... l'interdiction de l'article 9, comme nous l'appelons, l'infraction se rapporte à l'utilisation ou au transfert. L'accusé doit démontrer que l'utilisation ou le transfert vise uniquement les ressortissants d'un État non signataire ou d'autres personnes agissant aux ordres de cet État ou qu'il n'y a pas de motif raisonnable de croire que c'était la base du transfert.

Therefore, the person accused has to show that the actual use or transfer is by someone from — in the situation you hypothesized — the United States.

**Senator Hubley:** Thank you very much.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** I thank our witnesses for their presentations. My first question is to Mr. Rutherford.

The Convention on Cluster Munitions was adopted in 2008 and took effect in 2010. Could you describe for us the events that led to the adoption of the convention?

[*English*]

**Mr. Rutherford:** Thank you for the question. Where to start? When I was working on land mines in the 1990s, we rarely heard the term “cluster munitions.” Cluster munitions really became an international legal issue at the CCW negotiations in 2002-03 and all that. It really came to a head when Norway was frustrated with the negotiations in Geneva, and then in mid-2005-06 when the Israelis used cluster munitions in southern Lebanon. Some of those cluster munitions were also in the arsenals of Norway. The malfunction rates were much higher in conflict than they were by what the cluster munitions industry promoted.

Several studies were done of the cluster munition attacks in south Lebanon — and also in Kosovo in 1999, but that was not so big then, only becoming big later. In the studies of south Lebanon, the malfunction rates of cluster munitions were extremely high — upwards of 30 per cent — and a cluster munition does not go off as effectively as a land mine. A piece of unexploded ordnance is sometimes more dangerous than a land mine.

Therefore, Norway decided in 2007 to invite the world to Oslo to discuss ways or paths forward in terms of curtailing and stigmatizing this weapon. Out of that meeting resulted the Oslo process, which was a short time period of negotiations taken around the world based on the Ottawa process that Canada launched in October of 1996 on land mines. The ultimate result was the treaty negotiated in Dublin, Ireland, and then signed several months later in Oslo, Norway, with the object of stigmatizing the weapon.

That is the brief history. It is really light years in international humanitarian law in terms of the negotiations that happened very fast, but that is the brief history. I hope I answered your question.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** I have another question. Everybody knows that the U.S., China, Russia, Israel, Egypt, India and Pakistan did not take part in the discussions or sign the

Donc, l'accusé doit montrer que l'utilisation ou le transfert ont été faits par quelqu'un de... prenons un cas hypothétique et disons un ressortissant des États-Unis.

**Le sénateur Hubley :** Merci beaucoup.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Je remercie nos témoins de leurs présentations. Ma première question s'adresse à M. Rutherford.

La Convention sur les armes à sous-munitions a été adoptée en 2008 et est entrée en vigueur en 2010. Pourriez-vous nous décrire les événements qui ont mené à l'adoption de la convention?

[*Traduction*]

**M. Rutherford :** Merci de cette question. Par où faut-il commencer? Quand je travaillais dans le dossier des mines terrestres, dans les années 1990, nous entendions rarement l'expression « armes à sous-munitions ». Les armes à sous-munitions ont fait leur apparition comme question juridique internationale seulement lors des négociations de la CCW, en 2002-2003. Tout cela vient de la frustration de la Norvège pendant les négociations à Genève, puis, au milieu de 2005-2006, du fait que les Israéliens ont utilisé des armes à sous-munitions dans le sud du Liban. Certaines de ces armes à sous-munitions figuraient aussi dans les arsenaux de la Norvège. Les taux de défectuosité étaient beaucoup plus élevés en situation de conflit que ce que promettait l'industrie des armes à sous-munitions.

Plusieurs études ont été consacrées aux attaques menées avec des armes à sous-munitions dans le sud du Liban — et aussi au Kosovo, en 1999, mais cela n'était pas aussi important à l'époque, cela a pris de l'importance plus tard. Dans les études sur la situation dans le sud du Liban, les taux de défectuosité des armes à sous-munitions étaient extrêmement élevés : plus de 30 p. 100, et une arme à sous-munitions n'explose pas aussi efficacement qu'une mine terrestre. Une munition non explosée est parfois plus dangereuse qu'une mine terrestre.

La Norvège a donc décidé en 2007 d'inviter le monde à Oslo pour discuter des solutions qui permettraient de limiter et de condamner cette arme. Cette réunion a donné lieu au processus d'Oslo, c'est-à-dire une brève période de négociations menées dans le monde entier sur le modèle du processus d'Ottawa que le Canada avait lancé en octobre 1996 pour les mines terrestres. L'issue de ce processus a été le traité négocié à Dublin, en Irlande, et signé plusieurs mois plus tard à Oslo, en Norvège, afin de jeter l'opprobre sur cette arme.

C'est un bref historique. Il a vraiment fallu des années-lumière en droit humanitaire international pour arriver à négocier cela très rapidement, mais je vous en ai présenté un bref historique. J'espère avoir répondu à la question.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** J'ai une autre question. Tout le monde sait que les États-Unis, la Chine, la Russie, Israël, l'Égypte, l'Inde et le Pakistan n'ont pas participé aux

Convention on Cluster Munitions. What were the main objections raised by those nations concerning the convention, and how much do they use cluster munitions?

[English]

**Mr. Rutherford:** That is another excellent question. The countries that we just outlined are also absent from the Ottawa convention. A majority of the world has signed the land mine convention out of Ottawa and they have signed the cluster munitions convention out of Oslo. These same countries are the minority of non-signatory parties on both. Every country has its unique reasons for not signing.

Let me just step back for about 15 seconds and share with you that even those countries that did not sign the land mine convention established unilateral domestic legislation restricting the use of land mines in various ways. For example, the United States has banned export of land mines. They banned the production of land mines. They have not used land mines since the early 1990s. They no longer are planning to use land mines in certain operations. There were reasons for the U.S. not to sign that. China has domestic legislation on land mines, and so do Pakistan and India. I wrote a book on that, which was published a couple of years ago.

On cluster munitions, the United States did not engage in the negotiations for various reasons, part of which is that they believe that these negotiations should take place inside the United Nations where there is a consensus voting on it. They did not like how the process developed and they would also like to continue the negotiations on weapons issues within the CCW, the Convention on Conventional Weapons, in Geneva, which is more of a consensus. It is a consensus voting format.

One of the principal objections the U.S. has to this — and they have many — is the negotiating forum. They prefer to use existing international structures and develop international laws regarding weapons.

[Translation]

**Senator Fortin-Duplessis:** Thank you very much. Do you have anything to add to that, Dr. Boothby?

[English]

**Air Commodore Boothby:** Not an enormous amount because, as I indicated in my opening statement, I was not involved in the negotiation process that led to Dublin. I do recall some of the objections that the United States had in relation to anti-personnel land mines specifically, as well as the form of the global ban.

I particularly recall that the United States would have much preferred there be what some saw as a loophole and what others saw as an exception in relation to what you might call “smart

pourparlers et n'ont pas signé la Convention sur les armes à sous-munitions. Quelles sont les principales objections soulevées par ces pays à l'égard de la convention, et est-ce que ces pays ont beaucoup recours à des armes à sous-munitions?

[Traduction]

**M. Rutherford :** C'est encore une excellente question. Les pays mentionnés ne sont pas non plus parties prenantes à la Convention d'Ottawa. Une majorité des pays du monde a signé la convention sur les mines terrestres adoptée à Ottawa et la Convention sur les armes à sous-munitions adoptée à Oslo. Ces mêmes pays constituent une minorité de non-signataires dans les deux cas. Chaque pays a ses propres raisons pour ne pas signer.

J'aimerais prendre 15 secondes pour vous expliquer que même les pays qui n'ont pas signé la convention sur les mines terrestres ont instauré unilatéralement des lois nationales qui limitent l'utilisation des mines terrestres de diverses façons. Les États-Unis, par exemple, ont interdit l'exportation des mines terrestres. Ils ont interdit la production de mines terrestres. Ils n'ont pas utilisé de mines terrestres depuis le début des années 1990. Ils ne projettent plus d'utiliser des mines terrestres dans le cadre de certaines opérations. Les États-Unis avaient leurs propres raisons pour ne pas signer la convention. La Chine a une loi nationale sur les mines terrestres, tout comme l'Inde et le Pakistan. J'ai rédigé un livre là-dessus, qui a été publié il y a deux ou trois ans.

Dans le cas des armes à sous-munitions, les États-Unis n'ont pas participé aux négociations pour diverses raisons, notamment parce qu'ils considèrent que ces négociations devraient être menées au sein des Nations Unies, où le vote se fait par consensus. Ils n'aiment pas le processus élaboré et ils préféreraient poursuivre les négociations sur les questions relatives aux armes dans le cadre de la CCW, la Convention sur les armes conventionnelles, à Genève, là où le processus est plus consensuel. C'est une formule de vote par consensus.

L'une des grandes objections des États-Unis — ils en ont plusieurs — se rapporte à la tribune de négociation. Ils préfèrent utiliser les structures internationales existantes et élaborer les lois internationales sur les armes.

[Français]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Merci beaucoup. Et vous, M. Boothby avez-vous quelque chose à rajouter là-dessus?

[Traduction]

**Commodore Boothby :** Pas beaucoup, parce que, comme je l'ai dit dans ma déclaration, je n'ai pas participé au processus de négociation qui a abouti à Dublin. Je me souviens de certaines des objections des États-Unis relativement aux mines terrestres antipersonnel, en particulier, ainsi que de la forme d'interdiction mondiale.

Je me souviens entre autres que les États-Unis auraient nettement préféré ce que certains considéraient comme une échappatoire et d'autres, comme une exception concernant ce que vous pourriez

anti-personnel land mines,” which would have had self-destruction and self-deactivation facilities associated with them, such that according to the available technology only one in one thousand anti-personnel land mines that were deployed for use would have remained live and dangerous, as I recall, 120 days after deployment. However, in the tide of opinion that developed in favour of a global ban, I know that that view did not carry broad acceptance.

I am also aware that there were certain issues associated, for instance, with the maintenance of the security of South Korea, which rendered it very difficult for the United States to agree to a ban on anti-personnel land mines.

Other than that, I am afraid I cannot assist you particularly in relation to the later thought processes associated with the Dublin text. Earlier on, in the CCW process, certainly when I was taking part I do endorse what Dr. Rutherford has said. CCW is a consensus-based process for certain states. That gives them a degree of comfort in knowing that their particular concerns perhaps are going to carry greater weight than may be the case in a different environment — a negotiating environment where consensus is not required.

Clearly, as I understand it, the CCW process in relation to cluster munitions continues. It has not actually formally been ended. However, those discussions have been going on now for a considerable period of years, and I do not believe at the moment there is an immediate prospect of a treaty emerging from CCW.

[Translation]

**Senator Fortin-Duplessis:** I thank you both. And Dr. Boothby, I must tell you that I was unaware South Korea might have pressured the U.S.

[English]

**Senator Dallaire:** Thank you, gentlemen. First, Dr. Rutherford, if I may, in Article 5, with the overwhelming argument of humanitarian intent that is interpreted as victim assistance obligations, nations that actually use them in their conflict area and then as the conflict has evolved where civilian or non-combatant casualties are due to these weapons, is there an international responsibility that can be applied to the nations that deliver those weapons to compensate victims?

**Mr. Rutherford:** That is a great question. Article 5 is very detailed. I was in Dublin when this was negotiated. Let me step back and talk about the Ottawa Mine Ban Treaty. The first time victim assistance was negotiated for any weapon under international law was in Ottawa. Article 6, paragraph 3, of the Ottawa convention banning land mines says that all states in the position to do so will help socially and economically reintegrate their land mine victim populations. That was adopted in 1998.

appeler des « mines terrestres antipersonnel intelligentes », qui auraient été dotées de fonctions d'autodestruction et d'autodésactivation, de sorte que grâce à la technologie disponible seulement une mine terrestre antipersonnel sur 1 000 serait encore active et dangereuse, si j'ai bonne mémoire, 120 jours après le déploiement. Toutefois, dans le courant d'opinion qui s'est créé en faveur d'une interdiction mondiale, je sais que ce point de vue n'a pas été largement accepté.

Je sais aussi qu'il y avait certaines questions liées, par exemple, à la sécurité de la Corée du Sud et qui faisaient qu'il était très difficile pour les États-Unis d'accepter une interdiction des mines terrestres antipersonnel.

Sinon, je crains de ne pas pouvoir vous être très utile en ce qui concerne les processus de réflexion ultérieurs qui ont abouti au texte de Dublin. Au début, dans le processus de la CCW, quand j'y participais, j'ai appuyé le point de vue exposé par M. Rutherford. La CCW est considérée comme un processus consensuel par certains États. Ils ont alors la certitude de savoir que leurs préoccupations particulières vont avoir plus de poids que dans un autre contexte — dans un contexte de négociation où le consensus n'est pas exigé.

Évidemment, si je comprends bien, le processus de la CCW continue de s'appliquer aux armes à sous-munitions. Il n'a pas encore été officiellement abandonné. Toutefois, ces discussions durent depuis nombre d'années, et je ne crois pas que l'on prévoie l'établissement immédiat d'un traité issu du processus de la CCW.

[Français]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Je vous remercie tous les deux. Monsieur Boothby, je veux vous dire personnellement que j'ignorais que la Corée du Sud avait pu faire des pressions sur les États-Unis.

[Traduction]

**Le sénateur Dallaire :** Merci, messieurs. Premièrement, monsieur Rutherford, parlons de l'article 5. Il contient indiscutablement une intention humanitaire qui prend la forme des obligations d'assistance aux victimes. Si à la suite d'un conflit ces armes font des victimes civiles ou non combattantes, est-ce que les nations qui ont utilisé ces armes dans les zones de conflit ont une responsabilité internationale et l'obligation de dédommager les victimes?

**M. Rutherford :** C'est une excellente question. L'article 5 est très détaillé. J'étais à Dublin lorsqu'il a été négocié. Revenons un instant au Traité anti-mines d'Ottawa. C'est dans le Traité d'Ottawa que figure la première mention d'assistance aux victimes comme obligation en vertu du droit international dans le cadre de négociations relatives à une arme quelconque. Le paragraphe 6(3) de la Convention d'Ottawa interdisant les mines terrestres stipule que tous les États en mesure de le faire doivent contribuer à la réintégration sociale et économique de leurs populations victimes des mines terrestres. Cette disposition a été adoptée en 1998.

We found that many countries refused to support their land mine victim populations even though they are parties to the Ottawa convention. They said it was an international obligation to help land mine victims in their own countries and that it was not under other sections of the Ottawa treaty. We applied those very hard and difficult lessons learned to the cluster munitions treaty and we created a separate article for cluster munitions victims, which is Article 5. These are domestic responsibilities for host governments to take care of their cluster munition disabled populations. We also have language in Article 6 that is international cooperation to support the victims of cluster munitions.

A third difference is in the preamble of the cluster munitions convention, where we have a very broad definition of what is a victim. It is the victims themselves, it is their families and it is their communities. Under the Ottawa convention we did not have that, so victim assistance was very limited under the land mine ban treaty for the victim himself or herself, and limited in one sentence. In the cluster munitions treaty it is very broad and we are calling for the creation of new mechanisms for cluster munitions victims if none exist, but the mechanism does exist for health infrastructure such as a prosthetics facility to incorporate cluster munitions.

The heart of your question is compensation for cluster munition victims, and there is no compensation for the victims from a party using cluster munitions or who had used these cluster munitions. There are political reasons for that and there are other reasons for that not being included.

Did I answer your question, sir?

**Senator Dallaire:** You are doing well. Commodore Boothby, let me put a more legal dimension to this.

We create the interoperability exceptions to legally protect potential commanders or staff who might be engaged in an operation where one of the nations has decided or is opting to use cluster munitions and, because they are part of that chain of command, we do not want them to be thrown in jail for having aided and abetted the use thereof, so we put in a significant series of exceptions to protect these people.

However, if we have all these exceptions to protect them and the cluster munitions are used, and if you are looking at Article 5, reinforced by Article 6, if this is implemented in the most positive way, would we not end up also being held accountable for their use and ultimately for their cleanup and compensation since we were part of the decision process and agreed to give exception to our people to be able to be engaged?

**Air Commodore Boothby:** If one is talking about compensation in the sense of compensation for a breach of international law, then there are two provisions that I am aware of. One is Article 3

Nous avons constaté que de nombreux pays refusaient d'appuyer leurs populations victimes des mines terrestres, même s'ils avaient signé la Convention d'Ottawa. Ils affirmaient que l'aide aux victimes des mines terrestres dans leurs propres pays était une obligation internationale qui n'était prévue dans aucun autre article du Traité d'Ottawa. Nous avons appliqué ces leçons très pénibles au traité sur les armes à sous-munitions et nous avons créé un article distinct pour les victimes d'armes à sous-munitions : l'article 5. Les gouvernements hôtes ont la responsabilité nationale de prendre soin de leurs populations victimes des armes à sous-munitions. Nous avons aussi indiqué dans l'article 6 que la coopération internationale devait appuyer les victimes d'armes à sous-munitions.

Un troisième élément distinct se trouve dans le préambule de la Convention sur les armes à sous-munitions, où le terme victime est défini de façon très générale. Ce sont les victimes elles-mêmes mais aussi leurs familles et leurs collectivités. Dans la Convention d'Ottawa, nous n'avions pas cet élément. L'aide aux victimes dans le Traité anti-mines se limite aux victimes elles-mêmes et une seule phrase est consacrée à cette notion. Dans la Convention sur les armes à sous-munitions, cet élément est très général, et nous demandons que de nouveaux mécanismes soient créés pour les victimes d'armes à sous-munitions lorsqu'il n'y en a pas, mais il existe déjà des mécanismes pour l'infrastructure de la santé, notamment des installations de prothétique, pour que les armes à sous-munitions soient elles aussi comprises.

Votre question, essentiellement, concerne le dédommagement des victimes d'armes à sous-munitions. Les parties qui utilisent ou ont utilisé les armes à sous-munitions ne sont pas tenues de dédommager les victimes, et cela s'explique par des motifs politiques et d'autres raisons.

Est-ce que j'ai bien répondu à votre question, monsieur?

**Le sénateur Dallaire :** Très bien. Commodore Boothby, regardons les choses sous un angle plus juridique.

Nous créons des exceptions justifiées par la notion d'interopérabilité pour protéger, sur le plan juridique, les commandants ou le personnel qui pourraient participer à une opération où l'une des nations décide d'utiliser des armes à sous-munitions et, parce qu'ils font partie de cette chaîne de commandement, nous ne voulons pas qu'ils soient emprisonnés pour avoir facilité ou autorisé l'utilisation de ces armes, alors nous prévoyons une vaste série d'exceptions pour protéger ces gens.

Si nous prévoyons toutes ces exceptions pour les protéger et que des armes à sous-munitions sont utilisées, toutefois, compte tenu de l'existence de l'article 5, renforcé par l'article 6, si cela est mis en œuvre de la façon la plus positive, est-ce qu'au bout du compte nous ne serons pas tenus d'assumer la responsabilité de leur utilisation et, finalement, de leur nettoyage et du dédommagement, puisque nous avons participé au processus décisionnel et accordé des exceptions à notre personnel pour qu'il puisse s'engager?

**Commodore Boothby :** Si l'on parle de dédommagement au sens de dédommagement pour violation du droit international, je crois que deux dispositions s'appliqueraient. L'une est l'article 3 de la

of Hague Convention IV of 1907, and the second is Article 91 of additional protocol 1 dated 1977. Both of those imply a legal obligation to compensate for a breach of the law of armed conflict where the circumstances so demand. My interpretation of your question is that you are talking about not so much that legalistic version of compensation as a generalized treaty-based obligation to put matters right under the treaty in accordance with these provisions.

To a degree, it is a self-answering question in the sense that if you have participated in the action that gave rise to the injury, then any provision that says that a participant has an obligation subject to certain caveats, I suspect, to compensate is going to apply in those circumstances. However, my reading certainly of Article 21 is that there is a clear distinction being drawn there between the state that is actually using and the state that finds itself in a command situation or in some other interoperability situation of the sort I outlined earlier and which, as a result, has in some way become involved in the process that ultimately culminated in the use of the munitions.

In those circumstances, you could probably draw a sensible distinction between a state that actually uses, which may then be interpreted as having the obligations under the treaty to compensate, and the state that finds itself in the command structure sort of situation you have described, which may not have that liability attached to it.

I suspect the final answer is going to be very context-dependent. It will depend very much on who exactly did precisely what in what circumstances.

**Senator Dallaire:** It still leaves the scenario of a force commander who has forces under command and is overall responsible for the rules of engagement, which can in fact include the banning of the use of cluster munitions. If they have a country that is participatory in this force that says, "That may be in your rules of engagement, but we are not abiding by it because we believe we need to use those munitions potentially, or we want to keep that option open," the force commander has two options. He can accept that unit and the possibility that they will use cluster munitions, which he ethically thinks is wrong, or he can refuse that that unit be part of his force. If he has that option of refusing that unit's being part of his force and does not do so, then he should be held accountable. In the context of this convention, he should still be held accountable for the use and ultimately could still be held accountable or should still be held accountable before the law.

**Air Commodore Boothby:** I am not sure I entirely agree with you, sir. Ultimately it will be the state that uses that would have certainly the primary accountability. It would be a question of close interpretation of precisely what happened on the occasion in question as to whether secondary accountability attaches to the commander that you are describing.

Convention IV de La Haye, adoptée en 1907, et l'autre, l'article 91 du Premier protocole additionnel de 1977. Toutes deux sous-entendent l'obligation juridique de fournir un dédommagement en cas de violation du droit des conflits armés lorsque les circonstances l'exigent. Si je comprends bien votre question, vous parlez non pas de la version legaliste de dédommagement en tant qu'obligation générale issue d'un traité pour corriger une situation en vertu du traité, conformément à ces dispositions.

Dans une certaine mesure, votre question contient aussi la réponse, car si vous avez participé à l'opération qui a donné lieu aux dommages, alors toute disposition selon laquelle un participant est tenu, dans certaines circonstances, de dédommager les victimes devrait selon moi s'appliquer dans ces circonstances. Dans le cas de l'article 21, certainement, on distingue nettement l'État qui utilise concrètement l'arme et celui qui se trouve en situation de commandement ou dans une autre situation d'interopérabilité comme celles que j'ai mentionnées précédemment et qui, en conséquence, devient d'une certaine façon participant au processus qui aboutit à l'utilisation des munitions.

Dans ces circonstances, vous pourriez probablement établir une distinction logique entre l'État qui utilise l'arme, et qui peut donc être considéré comme ayant une obligation de dédommagement en vertu du traité, et l'État qui se trouve dans une structure de commandement, en quelque sorte, comme vous l'avez décrit, et qui n'est pas nécessairement responsable.

Je soupçonne que la réponse serait fortement liée au contexte. Cela est fonction, dans une large mesure, de qui exactement a fait quoi, et dans quelles circonstances.

**Le sénateur Dallaire :** Nous avons encore un scénario où le commandant d'une force est, au bout du compte, responsable des règles d'engagement, et que ces règles d'engagement peuvent effectivement comprendre l'interdiction de recourir aux armes à sous-munitions. Si un des pays qui composent cette force déclare que même si les règles d'engagement comportent cette interdiction, il n'a pas l'intention de la respecter parce qu'il considère qu'il lui faudra utiliser ces armes ou qu'il veut au moins conserver cette option, le commandant de la force a deux options. Il peut accepter cette unité et la possibilité qu'elle utilise des armes à sous-munitions, même s'il considère cela répréhensible sur le plan éthique, ou il peut refuser la participation de cette unité aux opérations de ses forces. S'il a l'option de refuser qu'une unité soit intégrée à ses forces et qu'il ne l'exerce pas, alors il devrait être tenu responsable. Dans le contexte de cette convention, il devrait encore être considéré responsable de l'utilisation des armes et pourrait également être tenu responsable, ou devrait l'être, devant la loi.

**Commodore Boothby :** Je ne suis peut-être pas entièrement d'accord avec vous, monsieur. Finalement, c'est l'État qui utilise l'arme qui devrait assumer la principale responsabilité, bien sûr. Il faudrait interpréter de très près les circonstances pour déterminer si une responsabilité secondaire peut être imputée au commandant comme vous le décrivez.

As I see it, the interoperability provisions are there to deal not just with commanders. I appreciate that you have chosen your example by reference to a command situation, but I am thinking, for instance, of a rather more subordinate member of the armed force of a state party to the conflict who finds him or herself in a situation of great difficulty on the battlefield and who calls in air support, and the air support takes the form of cluster munitions delivered by a state non-party to the convention. I cannot imagine that if that junior individual unadvisedly said something over the radio connection in relation to cluster munitions, that it would generally be thought appropriate that national responsibility of the sort you are describing ought necessarily to attach.

I am therefore saying to you that I think that, in the end, it should be a somewhat context-dependent interpretation. Of course, these are all things that could be the subject of national interpretation, on ratification, provided that any such national interpretive statement does not have the effect of altering the legal effect of the treaty provision.

**Senator Dallaire:** We have junior officers in the field calling in fire and ending up with the cluster munitions. That is one case. We have staff in different headquarters who are working with nations that have cluster munitions and the possibility of their use happening. That is another thing. I am far more interested in the command structure and in commanders who are to be held accountable for decisions that revert to them ultimately, which they can influence and are not doing so by the guise of interoperability. I am arguing that, in my opinion, both ethically and legally, if those commanders did not take action to prevent the use thereof and if the use does happen and if they have been imposed forces that use them, then they could be held accountable for their use ultimately. That is the level that has me far more worried than a captain calling in fire and ending up with cluster munitions either from artillery or air or whatever.

**Air Commodore Boothby:** They would certainly not be held accountable in terms of a legal breach of the convention on the basis of Article 21 provided that the ultimate choice over the use of the cluster munitions rests with the state not party to the treaty, i.e. the user state.

If the arrangements are such that effective choice of the user state is taken away by virtue of the command arrangements such that the decision of the commander is decisive, then I think you would be absolutely right in the sense that the commander would effectively have breached the treaty provision under Article 1 because you could argue that Article 21 does not apply because the decision has been made by the commander in circumstances such that the Article 21(4) exemption is of no effect in those circumstances, which is why I was saying to you that in the end it will be very circumstance-dependant.

**Senator Dallaire:** When you have —

Selon moi, les dispositions d'interopérabilité visent uniquement les commandants. Je comprends que votre exemple se rapporte à une situation de commandement, mais je pense, par exemple, à un subalterne des forces armées d'un État engagé dans le conflit qui se trouverait en situation très difficile sur le terrain et qui demanderait un appui aérien. Cet appui aérien pourrait prendre la forme d'armes à sous-munitions livrées par un État non partie à la convention. Si ce subalterne disait à la radio quelque chose d'inopportun au sujet d'armes à sous-munitions, je ne peux pas croire que cela puisse nécessairement entraîner une responsabilité nationale du genre de celle que vous décrivez.

J'affirme donc que, finalement, l'interprétation doit dans une certaine mesure être liée au contexte. Évidemment, toutes ces choses pourraient faire l'objet d'une interprétation nationale au moment de la ratification, à condition qu'une telle déclaration d'interprétation nationale ne modifie en rien les conséquences juridiques de la disposition du traité.

**Le sénateur Dallaire :** Nous avons le cas d'officiers subalternes sur le terrain qui demandent un appui-feu qui leur est fourni sous forme d'armes à sous-munitions. C'est une chose. Nous avons aussi des militaires dans divers quartiers généraux, qui collaborent avec des nations qui possèdent des armes à sous-munitions et qui pourraient les utiliser. C'est autre chose. Je m'intéresse beaucoup plus à la structure de commandement et aux commandants qui devront rendre compte des décisions qu'ils prendront, au bout du compte, s'ils peuvent influencer sur ces décisions, mais ne le font pas sous prétexte des contraintes de l'interopérabilité. Je soutiens que sur les plans éthique et juridique, si ces commandants ne font rien pour prévenir l'utilisation de ces armes et que ces armes sont utilisées et leur sont imposées par des forces qui les utilisent, alors ils pourraient être tenus responsables de cette utilisation. C'est ce niveau qui m'inquiète vraiment, bien plus que le cas d'un capitaine qui demande un appui-feu et qui reçoit cet appui sous forme d'armes à sous-munitions plutôt que d'artillerie ou de feu aérien, par exemple.

**Commodore Boothby :** Sur le plan juridique, ils ne seraient certainement pas tenus responsables d'une infraction à la convention aux termes de l'article 21 si la décision d'utiliser des armes à sous-munitions revient à l'État non partie au traité, c'est-à-dire l'État utilisateur.

Si les conditions sont telles que le choix ne relève plus de l'État utilisateur en vertu des dispositions de commandement et que c'est la décision du commandant qui prime, alors je crois que vous auriez absolument raison et que le commandant aurait effectivement contrevenu à la disposition du traité exposée à l'article 1. Vous pourriez alors soutenir que l'article 21 ne s'applique pas, puisque la décision a été prise par le commandant dans une situation où l'exception du paragraphe 21(4) ne joue pas, et c'est pourquoi je dis qu'au bout du compte, cela est fortement lié aux circonstances.

**Le sénateur Dallaire :** Quand vous avez...



**The Chair:** Only one more question, please. There are other questioners. I can put you on a second round after you put forward your question.

**Senator Dallaire:** In effect, the area we should be very concerned about is at the command level in regard to their responsibilities and their possibilities of ending up in command positions with these ethical problems. No matter what force — be it a NATO force or wherever we would be in command — the commander still has the prerogative in the end of accepting that command or not in regards to certain provisions, professionally and ethically, like, for example, the belief in the convention of non-use of cluster munitions.

In having forces that have not signed and will use them, he could refuse to use those forces. If it is the case that those forces are not taken away, he could resign. If that option is there, but he does not resign and instead stays, he could be held accountable. Do you not agree?

**Air Commodore Boothby:** I come back to the basic question in that much depends on what you mean by “accountable.” If you mean accountable for a breach of the treaty, I do not believe that is correct, no. If you mean that his decision may bring on his nation certain subsidiary or consequential responsibilities and obligations under the treaty, then, yes, potentially.

**Senator Dallaire:** Yes, that is why Articles 5 and 6 are there. I would like to go on the second round.

**Senator Wallace:** Mr. Rutherford, you made a comment that interested me. It relates to the idea that the basic question that we have to be satisfied with is whether Bill S-10 is in conformity with the provisions of the convention. As a state party, Canada would have to conform to the convention.

I thought you were saying that the overriding provision in the convention is Article 1, which is the prohibition. The heading of Article 1 describes it as general obligations. As you know, there are numerous provisions outlined there. The exception in the interoperability clause in Article 21 — in particular section 3 — always has to be read in the context of Article 1; the prohibitions in Article 1 are what govern, and Article 3 has to be read in that context.

That is very important because when we look at Bill S-10, as Senator Hubley pointed out, the exceptions in clause 11 of Bill S-10 really build on the interoperability provisions in the convention.

When I look at the wording of section 3 of Article 21 of the convention, it starts off by saying, “Notwithstanding the provisions of Article 1.” Therefore, regardless of the provisions of Article 1, certain activities can take place in a joint military

**La présidente :** Une seule question de plus, s’il vous plaît. D’autres sénateurs veulent poser des questions. Je peux vous inscrire pour le deuxième tour.

**Le sénateur Dallaire :** Ce qui devrait vraiment nous préoccuper, au fond, c’est le niveau de commandement relativement aux responsabilités et la possibilité que des postes de commandement soient exposés à ces problèmes éthiques. Indépendamment de la force — une force de l’OTAN ou une autre — qui assume le commandement, le commandant a toujours la possibilité d’accepter ou de refuser le commandement en fonction de certaines dispositions professionnelles et éthiques, par exemple la conviction de la validité de la convention sur la non-utilisation des armes à sous-munitions.

Si des forces n’ont pas signé la convention et utilisent ces armes, le commandant pourrait refuser de faire appel à ces forces. Et si ces forces ne sont pas retirées, il pourrait démissionner. S’il en a la possibilité, mais qu’il ne démissionne pas et décide de conserver le commandement, il pourrait être tenu responsable. Êtes-vous d’accord?

**Commodore Boothby :** Je reviens à la question de fond : tout est largement fonction de ce que vous entendez par « responsable ». Si vous entendez responsable d’une infraction au traité, je ne crois pas que cela soit exact, non. Si vous voulez dire que cette décision peut créer pour la nation du commandant certaines responsabilités secondaires ou conséquentes et des obligations en vertu du traité, alors oui, peut-être.

**Le sénateur Dallaire :** Oui, c’est pour cette raison que les articles 5 et 6 existent. J’aimerais poursuivre au deuxième tour de questions.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Rutherford, vous avez fait un commentaire qui m’intéresse. Vous avez dit que fondamentalement nous devons être convaincus que le projet de loi S-10 est conforme aux dispositions de la convention. En tant qu’État signataire, le Canada devrait se conformer à la convention.

Si j’ai bien compris vos propos, vous dites que la disposition générale de la convention est l’article 1, c’est-à-dire l’interdiction. L’intitulé de l’article 1 la décrit comme une obligation générale. Comme vous le savez, il y a de nombreuses dispositions. L’exception prévue dans la clause d’interopérabilité, à l’article 21 — et en particulier au paragraphe 3 — doit toujours être interprétée dans le contexte de l’article 1; les interdictions prévues à l’article 1 sont déterminantes, et le paragraphe 3 doit être interprété dans ce contexte.

Cela est très important, car dans le projet de loi S-10, comme l’a fait remarquer le sénateur Hubley, les exceptions à l’article 11 du projet de loi S-10 reposent vraiment sur les dispositions d’interopérabilité de la convention.

Si je regarde le libellé du paragraphe 21(3) de la convention, on dit d’abord « Nonobstant les dispositions de l’article 1 ». Donc, indépendamment des dispositions de l’article 1, certaines activités peuvent se dérouler dans un contexte opérationnel militaire mixte

operation with a state that is not party to the convention. In the wording of the section, that would involve activities that are prohibited to a state party, which Canadians would be prohibited from participating in.

When I look at that, is Article 1 really the governing provision? It would seem to me that the wording of the exception in Article 21(3) more or less says that notwithstanding that, in joint military operations there is a different set of rules. Would you agree with that?

**Mr. Rutherford:** I did not say it was the overriding principle of the convention, but I agree with everything you said. However, I am not sure what your conclusion is or what your question is.

**Senator Wallace:** The suggestion I had from your comment was that somehow the wording of section 3 of Article 21 of the convention was somehow qualified by Article 1. Alternatively, to me the answer simply is that we can look at the wording of section 3 of Article 21; it says what it says and it carves out, I would say, a very broad exception to the general prohibition. That is my point.

**Mr. Rutherford:** One reason the land mine ban convention was so successful was there was clear and unambiguous terms in the treaty and the spirit of the treaty. I think the basis for the cluster munitions convention is the same in that the majority of the world has agreed that cluster munitions are an immoral and indiscriminate weapon and that broad exceptions undermine that goal.

**Senator Wallace:** Yes, however we have exceptions in the convention and we have exceptions that are being proposed in Bill S-10. I would suggest the exceptions in Bill S-10 build on the exceptions in the convention; they are not something new. Again, the issue for me is whether our Bill S-10 exceptions are consistent with the provisions of the convention. From your response, I do not see a fundamental difference.

**Mr. Rutherford:** To go to the heart of it, I think the exceptions that are outlined in Bill S-10 detract from the purpose of the convention, which is to put to an end for all time the use of cluster munitions, which cause unnecessary suffering and casualties. It is an indiscriminate and immoral weapon, and I think the majority of world has agreed to that.

By carving out exceptions, I think the overall threat to the treaty is that other governments will make unilateral decisions to carve out their own exceptions. Therefore, the spirit of the treaty is really in the heart of Article 1, which is to end for all time the use of cluster munitions.

**Senator Wallace:** I do not mean to be argumentative on that. I agree with the general intent. I would not take exception at all with what you are saying, but the issue we are talking about here are the exceptions. Whether, individually, we would agree

avec un État non partie à la convention. Le libellé de ce paragraphe engloberait les activités interdites à un État signataire, et les Canadiens ne seraient pas autorisés à y participer.

Par conséquent, peut-on vraiment dire que l'article 1 est la disposition prépondérante? Il me semble que le libellé de l'exception définie au paragraphe 21(3) stipule plus ou moins que nonobstant cela, les règles sont différentes dans les opérations militaires conjointes. Êtes-vous d'accord?

**M. Rutherford :** Je n'ai pas dit que c'était le principe directeur de la convention, mais je conviens de tout ce que vous venez de dire. Toutefois, je ne suis pas certain de vos conclusions ni de votre question.

**Le sénateur Wallace :** Il me semble, d'après vos commentaires, que le libellé du paragraphe 21(3) de la convention est pondéré par l'article 1. Pour moi, la réponse est simplement qu'il faut examiner le libellé du paragraphe 21(3); il dit bien, d'après moi, qu'une exception très générale peut être faite pour l'interdiction générale. C'est mon opinion.

**M. Rutherford :** Si la Convention anti-mines a eu tant de succès, c'est notamment parce que le texte et l'esprit en étaient clairs et sans ambiguïté. Je crois que le fondement de la Convention sur les armes à sous-munitions est identique, puisque la majorité des pays du monde ont convenu que les armes à sous-munitions sont des armes immorales et non discriminatoires, et que les grandes exceptions affaiblissent cette condamnation.

**Le sénateur Wallace :** Oui, mais nous avons des exceptions dans la convention et il y a des exceptions proposées dans le projet de loi S-10. Selon moi, les exceptions du projet de loi S-10 s'appuient sur celles de la convention; elles n'ont rien de neuf. Là encore, la question pour moi est de savoir si les exceptions prévues dans le projet de loi S-10 sont conformes aux dispositions de la convention. Si j'en juge par votre réponse, il n'y a pas de différences fondamentales.

**M. Rutherford :** Allons au fond de la question. Je crois que les exceptions décrites dans le projet de loi S-10 s'écartent du but de la convention, qui est de mettre un terme à perpétuité à l'utilisation des armes à sous-munitions, qui causent des souffrances inutiles. C'est une arme non discriminatoire et immorale, et je crois que la majorité du monde le reconnaît.

Si nous acceptons des exceptions, je crains que d'autres gouvernements décident unilatéralement de définir leurs propres exceptions au traité. L'esprit du traité constitue vraiment le cœur de l'article 1, qui vise à interdire définitivement l'utilisation des armes à sous-munitions.

**Le sénateur Wallace :** Je ne le conteste pas. Je reconnais l'intention générale. Je ne contredis nullement ce que vous dites, mais ce sont des exceptions dont nous parlons ici. Individuellement, nous pouvons les juger utiles ou déplorables,

with it or not, the convention provides for specific exceptions. The issue for us is whether the exceptions in Bill S-10 dovetail and whether they are consistent with that.

You are right: On the general, overall cluster munitions idea and if it is something we should rid the world of, I do not think there is any disagreement on that. However, we have to deal with the words of the convention, so I was interested in your interpretation of it. I think I have that, and I thank you.

I have one final question for Dr. Boothby. I was interested in your comments regarding Article 21(4)(b) and (c), and the reference to the word “itself.” The exception in the previous section 3 would not authorize a state party — in this case Canada — to “itself” stockpile cluster munitions and to “itself” use.

What are your thoughts on what that word “itself” means in the context of a joint military operation, where there are very few occasions where any of the participants are unto itself because, by the very nature of a joint operation, it is joint. What does that mean to you in the context of a joint operation?

**Air Commodore Boothby:** This is where I have to restrain myself enormously in order not to go into some sort of deep international law seminar, which I am sure none of you requires. There are provisions issued by the International Law Commission dealing with notions of state responsibility. They talk about the responsibility of a state being attributed as a result of the actions of, for example, organs of the state, such as members of the armed forces. Under normal circumstances, the activities of members of armed forces are attributable to the state to which those armed forces belong.

I am wondering whether the reference to “itself” in this text, and in particular in this part of this text, is casting a sideways glance at that legal proposition and seeking to draw a distinction between a situation in which responsibility might be attributed under those arrangements and a situation in which the state itself is actually undertaking the activity. I look at that in the context of letter (c) of paragraph (1) of clause 11 of your draft legislation, where you are excluding from liability a situation where an individual:

using, acquiring or possessing a cluster munition, explosive submunition or explosive bomblet, or moving that munition from a foreign state or territory to another foreign state or territory . . . .

In other words, transfers it —

. . . with the intent to transfer ownership of and control over it, while on attachment, exchange or secondment, or serving under similar arrangement, with the armed forces of that state.

Again, I promise I am not going to go down into the weeds of the state responsibility, but the general proposition is that state responsibility applies where the individual is operating under the direction or control of a state. On one interpretation, if a member of the armed forces has been, shall we say, detached to a unit of another state, say he is on exchange to the United States Air

mais le fait est que la convention prévoit des exceptions précises. Il s’agit, ici, de déterminer si les exceptions prévues dans le projet de loi S-10 les recouper et si elles s’harmonisent avec elles.

Vous avez raison : en ce qui concerne les armes à sous-munitions en général et le fait que nous devrions en débarrasser le monde, il n’y a aucun désaccord. Toutefois, nous devons regarder le libellé de la convention, et je voulais savoir quelle était votre interprétation. Je crois que vous nous l’avez expliquée, merci.

J’ai une dernière question, et elle s’adresse à M. Boothby. Vous avez mentionné les alinéas 21(4)b) et c) et l’expression « lui-même ». L’exception prévue au paragraphe précédent, le paragraphe 3, n’autoriserait pas un État signataire — en l’occurrence, le Canada — à stocker « lui-même » des armes à sous-munitions ni à les utiliser « lui-même ».

Que pensez-vous de l’expression « lui-même » dans le contexte d’une opération militaire conjointe, où les participants ont très peu d’occasions, sinon aucune, de travailler seuls parce que, par nature, l’opération est conjointe. Qu’est-ce que cela signifie pour vous dans le contexte d’une opération conjointe?

**Commodore Boothby :** Je dois me retenir pour ne pas céder à la tentation d’entamer une sorte de séminaire de droit international dont je suis certain que vous ne voulez pas. La Commission du droit international formule des dispositions qui portent sur les notions relatives à la responsabilité des États. Elles traitent de la responsabilité attribuée à un État à la suite d’actions menées, par exemple, par des organes étatiques, des éléments des forces armées, entre autres. En temps normal, la responsabilité des actions des forces armées incombe à l’État auquel ces forces appartiennent.

Je me demande si la mention « lui-même » dans le texte, et en particulier dans cette partie du texte, ne renvoie pas indirectement à cette proposition légale et ne vise pas à établir une distinction entre une situation où la responsabilité peut-être attribuée en vertu de ces dispositions et une situation où l’État lui-même mène effectivement l’activité. J’envisage cela dans le contexte de l’alinéa 11(1)c) du projet de loi, qui stipule qu’il n’est pas interdit à la personne :

d’utiliser, d’acquérir ou de posséder de telles armes à sous-munitions, ou bombes, ou d’en déplacer d’un État ou d’un territoire étranger à un autre [...]

Autrement dit, de les transférer —

[...] avec l’intention de transférer le droit de propriété et le contrôle sur celles-ci dans le cadre d’un détachement, d’un échange, d’une affectation ou d’un arrangement semblable auprès des forces armées de cet État.

Là encore, je promets de ne pas m’embourber dans les méandres de la responsabilité des États, mais la proposition générale est que la responsabilité des États s’applique lorsque la personne agit sous la direction ou le contrôle d’un État. Suivant une interprétation, lorsqu’un membre des forces armées a été, par exemple, détaché auprès d’une unité étrangère, disons dans le cadre d’un échange avec

Force, that individual is operating under the direction or control of the receiving state — that is the United States and thus its air force. Therefore, because he is not under the direction or control of the United Kingdom or Canada, he would be regarded as incurring state responsibility for his receiving state, that is, the U.S. I wonder whether that is what “itself” is hinting at in the way in which it is used in this clause.

However, as I indicated before, I stress that I was not involved in the negotiations. I can only go by the words that I see on the page. I would remind you that the international law provisions, as they apply to Canada in this convention, will be the product of the words on the page of the convention and any interpretation that Canada chooses to make when ratifying.

**Senator Wallace:** Thank you. That was helpful.

**The Chair:** I have a quick question to either of you. It seems to me that we always have this dilemma when we are negotiating internationally that we end up with a compromise. The compromise in the cluster munitions is the fact that we are facing the principle that we do not want cluster munitions used, they are abhorrent and should not be used, but then there is the reality situation that some countries will not sign on and will use them. We are in an interim position using the convention to convince others that they should sign on and be on that side of the issue.

Consequently, I saw the interoperability sections phrased and I am wondering whether the drafters took the time there, because they see it eventually as interim if we can persuade the world community. Therefore I think Article 1 is in place but practicality drove the exceptions, which then leads every state to implement it according to their own national law. There will inevitably be some differences of interpretation because you have to comply with the law.

Am I correct in how this process evolved?

**Mr. Rutherford:** I think you are absolutely right. I believe Article 21 was put in there on a Thursday. It was a 10-day negotiation in Dublin — 10 business days — and I believe it was on the Wednesday or Thursday of the second week. There is no doubt that the purpose of this convention is to ban the use of cluster munitions. We saw this interoperability question in the land mine ban treaty. The U.S., which is a non-state party to the mine ban convention, and all of its NATO allies that are state parties to the Ottawa convention, worked very well together in many different situations around the world. In addition, the chemical weapons convention has similar language on not supporting the use of chemical weapons. Therefore I do not think anyone would ever command chemical weapons being used.

There is no doubt that almost every country that has signed the cluster munitions convention believes that Article 21 should override Article 1. At this moment the only other country

l'armée de l'air américaine, cette personne agit sous la direction ou le contrôle de l'État d'accueil — en l'occurrence, les États-Unis et leurs forces aériennes. Par conséquent, puisqu'elle n'est pas dirigée ni contrôlée par le Royaume-Uni ou le Canada, ses gestes engageront la responsabilité de l'État hôte, soit les États-Unis. Je me demande si c'est ce que l'expression « lui-même » sous-entend dans cette disposition.

Toutefois, comme je l'ai dit, je n'ai pas participé aux négociations. Je peux seulement m'appuyer sur les mots que j'ai sous les yeux. Je vous rappelle que les dispositions du droit international, qui s'applique au Canada en vertu de cette convention, seront le produit du libellé figurant dans la convention et de toute interprétation que le Canada choisit d'en faire au moment de la ratification.

**Le sénateur Wallace :** Merci. Cela est très utile.

**La présidente :** J'ai une petite question à vous poser. Il me semble que nous sommes toujours confrontés à ce dilemme lorsque nous négocions des traités internationaux et nous aboutissons alors à un compromis. Le compromis pour les armes à sous-munitions est le fait que nous ne voulons pas utiliser d'armes à sous-munitions, elles sont exécrables et ne devraient pas être utilisées, mais concrètement, dans la réalité, certains pays ne signeront pas la convention et ils utiliseront ces armes. Nous sommes dans une position intermédiaire et nous avons recours à la convention pour tenter de convaincre les autres qu'ils devraient signer et se ranger à notre avis.

Par conséquent, quand je lis les passages sur l'interopérabilité je me demande si les rédacteurs ont bien réfléchi, s'ils considèrent que tout cela sera provisoire si nous arrivons à persuader le monde. Je crois donc que l'article 1 pose le principe, mais que des considérations pratiques régissent les exceptions pour permettre à chaque État de mettre la convention en œuvre suivant la loi nationale. Il y aura inévitablement des différences d'interprétation parce que nous devons nous conformer à la loi.

Est-ce bien ainsi que le processus s'est déroulé?

**M. Rutherford :** Vous avez absolument raison, selon moi. Je crois que l'article 21 a été ajouté un jeudi. Les négociations à Dublin ont duré 10 jours — 10 jours ouvrables —, et je crois que c'était le mercredi ou le jeudi de la seconde semaine. Il est indéniable que la convention vise à interdire l'utilisation des armes à sous-munitions. Nous avons vu cette question d'interopérabilité dans le Traité anti-mines. Les États-Unis, qui n'ont pas signé la convention interdisant les mines, et tous leurs alliés de l'OTAN, qui sont parties à la Convention d'Ottawa, ont très bien collaboré dans nombre de situations différentes dans le monde. En outre, la convention sur les armes chimiques utilise un libellé similaire pour indiquer qu'il ne faut pas appuyer le recours aux armes chimiques. Je ne pense donc pas que l'on puisse jamais exiger de recourir à des armes chimiques.

Il est certain que presque tous les pays signataires de la Convention sur les armes à sous-munitions croient que l'article 21 doit avoir préséance sur l'article 1. Pour l'instant, le seul autre

carving out exceptions would be Australia, which has recently passed domestic legislation and has been heavily criticized by the international community.

**Air Commodore Boothby:** Somewhat whimsically, my first comment would be to quote an eminent British lawyer, who is now a judge on the international court, to the effect that a treaty is an international disagreement produced in writing.

Underlying that remark is an inner truth, which is very reflective of what Dr. Rutherford has just said, in the sense that individual states come to these treaty negotiations with their own red lines and their own preferred outcomes. After the treaty negotiation process they convince themselves that that is exactly what they succeeded in achieving, in what you correctly describe usually as being compromised text. In the ratification process those states then produce their own legislation, which will reflect their own interpretations and positions. Where this process will lead, in terms of the relationship between Article 1 and Article 21, remains to be seen.

Stuart Casey-Maslen has written a commentary on this convention in which he expresses the view that in due course Article 21 will become moribund because enough states will have become party to the main treaty and therefore Article 1 will take centre stage. I am not so sure. I am not so sure because I have a feeling that there are certain vital states out there that will never become a party to this treaty — certainly not in the foreseeable future.

**Senator Dallaire:** We did assist nations in signing by finding, or assisting them in finding, alternate systems to use of mines to guarantee the same level of security. As we move this convention forward, has there been any effort by any agency to convince the nations that have these stockpiles of munitions that there might be others just as effective, if not more effective, and certainly less collateral damage-oriented weapons systems than cluster munitions? Has there been any effort, research or whatever?

**Mr. Rutherford:** I do not know of any. Under any other land mine convention, I do not know if there is an active part to find alternatives to land mines other than what Dr. Boothby just said about the U.S. trying to find or marshalling exceptions to their smart mines.

I do not know if there was a case of Ottawa signatories trying to find alternative weapons for other countries. The U.S. tried to make an exception for its smart mines and failed. I think they failed because they came too late to negotiation. They came to Oslo four months before the Ottawa signing, but in cluster munitions it is a much different issue from land mines. Many countries have land mines and use land mines, but in the case of cluster munitions, the use of cluster munitions is very minimal. For example, in the past year, only two countries have used cluster munitions. More countries have used land mines in the

pays qui définit des exceptions est l'Australie, qui vient d'adopter une loi nationale que la communauté internationale a largement condamnée.

**Commodore Boothby :** Curieusement, je commencerai par citer un éminent avocat britannique qui est maintenant juge à la cour internationale et qui considère qu'un traité est un désaccord international couché par écrit.

Cette remarque est fort pertinente et reflète bien ce que M. Rutherford vient de dire, car les États individuels abordent les négociations de traité en fonction de leurs limites et de leurs préférences particulières. À la fin du processus de négociation, ils se convainquent qu'ils ont réussi à faire ce qu'ils voulaient grâce à ce que vous avez bien décrit comme un texte qui représente généralement un compromis. Dans le cadre du processus de ratification, ces États produisent ensuite leur propre loi, qui reflète leurs interprétations et leurs positions. L'issue de ce processus, en ce qui concerne la relation entre les articles 1 et 21, n'est pas encore déterminée.

Stuart Casey-Maslen a rédigé un commentaire sur cette convention et il s'est dit d'avis qu'en temps et lieu, l'article 21 serait écarté parce qu'un nombre suffisant d'États auraient signé le traité principal et l'article 1 aurait alors la préséance. Je n'en suis pas certain. J'hésite parce que j'ai l'impression que certains États essentiels ne signeront jamais ce traité — certainement pas dans un avenir prévisible.

**Le sénateur Dallaire :** Pour aider certaines nations à signer, nous avons proposé ou nous les avons aidées à trouver des systèmes de rechange qui offrent le même niveau de sécurité que les mines. Pour promouvoir la convention, est-ce qu'un organisme quelconque a tenté de convaincre les nations qui possèdent des stocks de ces munitions qu'il peut exister d'autres solutions qui, à défaut d'être plus efficaces, produisent moins de dommages collatéraux que les armes à sous-munitions? Est-ce qu'il y a eu des efforts en ce sens, des études?

**M. Rutherford :** Pas que je sache. J'ignore si les autres conventions sur les mines terrestres contiennent des éléments qui visent à trouver des solutions de rechange aux mines, à l'exception de ce que M. Boothby vient de dire au sujet des États-Unis, qui tentent de définir ou d'imposer des exceptions pour leurs mines intelligentes.

J'ignore si les signataires de la Convention d'Ottawa ont effectivement tenté de trouver des armes de rechange pour les autres pays. Les États-Unis ont essayé d'obtenir une exception pour les mines intelligentes et ils ont échoué. Je crois qu'ils ont échoué parce qu'ils sont arrivés trop tard aux négociations. Ils sont arrivés à Oslo quatre mois avant la signature à Ottawa, mais la question des armes à sous-munitions est bien différente. De nombreux pays ont des mines terrestres et les utilisent, mais les armes à sous-munitions sont très peu utilisées. Par exemple, depuis un an, seulement deux pays ont utilisé des armes à sous-munitions. Les pays qui ont utilisé

past year than cluster munitions, and I think that has been true over all. I am rambling now but, in answer to your question, I do not think there has.

**Air Commodore Boothby:** I am not aware of any specific steps in that direction, but then I would not necessarily be aware because I have now retired. I would say as a general proposition that the march of technology in the field of weapons is sometimes very rapid, and I would not be surprised if some effective alternative would be found for the provision of the capability that in the past has been provided by cluster munitions. However, I do not have specific information to offer, I am afraid.

**The Chair:** Dr. Rutherford and Dr. Boothby, thank you for participating today. You certainly have given us insights into international law in a way that will be very helpful to our committee. You have shed light on some of the issues we are grappling with here on cluster munitions. Thank you for appearing before us today.

Honourable senators, we ran a little late on the first session, so I will ask everyone to be efficient with the time we have. We do have to vacate this room on time as another committee will be coming in. We do not have the luxury, as we sometimes do, of utilizing another 10 or 15 minutes. We have to finish on time. It is no disrespect to our witnesses; it is just what happens in Parliament. It is very difficult to keep on track on the times.

We now have before us Stephen Goose, Director, Arms Division, Human Rights Watch. He is before us by video conference in New York. Here in person is Bonnie Docherty, Senior Researcher, Arms Division, Human Rights Watch, and also Senior Clinical Instructor and Lecturer on Law, Harvard Law School International Human Rights Clinic.

**Stephen Goose, Director, Arms Division, Human Rights Watch:** I guess you are glad to have a human being before you instead of seeing everyone on television.

In addition to my position with Human Rights Watch, which I have had for almost 20 years now, I am also the chair of the Cluster Munition Coalition and the International Campaign to Ban Landmines, the Nobel Prize Laureate. I was one of the founders of both of these civil society movements. I was deeply involved in the development and negotiation of both the Convention on Cluster Munitions and the Mine Ban Treaty, as well as two other international instruments, the ban on blinding lasers and the protocol dealing with explosive remnants of war. I spend almost all of my time monitoring and promoting the full compliance with and implementation of the cluster convention and the Mine Ban Treaty.

des mines terrestres au cours de l'année sont beaucoup plus nombreux que ceux qui ont utilisé des armes à sous-munitions, et je crois que cela est vrai en général. Mais je m'égare. Pour répondre à votre question, non, je ne le pense pas.

**Commodore Boothby :** Je ne connais aucune mesure précise en ce sens, mais je ne serais pas nécessairement au courant parce que je suis à la retraite. Selon moi, en termes généraux, les progrès technologiques dans le domaine de l'armement sont parfois très rapides, et je ne serais pas étonné si des solutions efficaces étaient découvertes pour assurer la capacité qui, par le passé, nous venait des armes à sous-munitions. Toutefois, j'ai bien peur de ne pas pouvoir vous présenter d'information précise.

**La présidente :** Monsieur Rutherford, monsieur Boothby, merci de votre participation. Vous nous avez certainement beaucoup éclairés sur le droit international, et cela sera très utile au comité. Vous avez précisé certaines des questions qui nous intéressent au sujet des armes à sous-munitions. Merci d'être venus aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nous avons pris un peu de retard pendant la première partie de la séance, et je demande à tous d'utiliser efficacement le temps qui nous reste. Nous devons libérer la salle à l'heure prévue, car un autre comité l'a réservée. Nous n'aurons pas le luxe dont nous jouissons parfois de prolonger de 10 ou 15 minutes les discussions. Nous devons conclure nos délibérations à l'heure prévue. J'espère que nos témoins n'en prendront pas ombrage; c'est ainsi que les choses se passent parfois au Parlement. Il est très difficile de respecter les horaires.

Nous accueillons maintenant Stephen Goose, directeur de la Division Armes, Human Rights Watch. Il témoigne par vidéoconférence depuis New York. Par contre, Bonnie Docherty, chercheuse principale à la Division Armes, Human Rights Watch, qui est également instructrice clinique principale et professeure de droit à la Clinique internationale de défense des droits humains de la Faculté de droit de Harvard, est ici en personne.

**Stephen Goose, directeur, Division Armes, Human Rights Watch :** Je suis certain que vous êtes heureux d'avoir quelqu'un en chair et en os devant vous plutôt qu'à l'écran.

Outre les fonctions que j'occupe depuis près de 20 ans maintenant à Human Rights Watch, je suis président de la Cluster Munition Coalition et de la Campagne internationale pour interdire les mines, lauréate du Prix Nobel. Je suis membre fondateur de ces deux mouvements de la société civile. J'ai participé étroitement à l'élaboration et à la négociation des deux conventions, celle sur les armes à sous-munitions et celle sur les mines, ainsi que de deux autres instruments internationaux portant l'un sur l'interdiction des lasers aveuglants et l'autre sur les résidus explosifs de guerre. Je consacre presque tout mon temps à la surveillance et à la promotion de la conformité aux termes de la Convention sur les armes à sous-munitions et du Traité anti-mines ainsi qu'à la mise en œuvre de leurs dispositions.

I would like to note that I have had an excellent and very close and cooperative relationship with many Canadian officials for nearly two decades — from Foreign Affairs, National Defence and CIDA, and from the ministerial and ambassadorial level on down.

I regret very much to say that this bill is the antithesis of my experience with the Canadian government, an experience that has been characterized by Canada's bold leadership, creative diplomacy and, above all, its commitment to humanitarian values and its determination to do everything possible to prevent and reduce civilian suffering during and after armed conflict.

Our view is that this legislation is contrary to the Convention on Cluster Munitions and could well undermine the integrity and the long-term success of the convention. This view is shared by many key state parties to the convention, such as Norway, as well as by the International Committee of the Red Cross and UN agencies, as we heard at the recent third meeting of states parties to the convention, where the dangers of this draft bill were the hottest topic of conversation, both in the hallways and in the plenaries.

This convention is simply far too important to be put at risk by seriously flawed domestic implementation legislation. From a humanitarian perspective, in terms of protection of civilians, this convention has very far-reaching potential. It is largely a preventive instrument aimed at ensuring that the huge existing global stocks of cluster munitions — millions of cluster munitions with billions, perhaps, of submunitions — never get used. The purpose is to avoid a global crisis that would far outstrip the land mine crisis of the 1980s and 1990s, the land mine crisis that Canada has played such a leadership role in addressing.

The best way to ensure the success of the Convention on Cluster Munitions is to stigmatize the weapon as we have done successfully with anti-personnel mines. We have had great success with that already, with most of the world signing up; with a country like Syria just in the past couple of weeks and by Libya last year being condemned by the international community, including some of those who are not even part of the convention; and with many of the states who are not part of the convention yet moving toward a ban, including the United States.

Regrettably, the draft legislation works against the stigma and against the comprehensive ban that is dictated by the convention. A straight reading of the legislation indicates that it is aimed at facilitating future use by others, as well as allowing stockpiling on and transit through Canadian territory and even envisioning future use by Canadian Forces seconded on joint military operations with non-signatories.

It may not be Canada's intent to undermine the ban convention. However, with these provisions, the legislation could have that effect. It is understandable that Canada wants

J'aimerais signaler que j'entretiens depuis près de deux décennies une relation de coopération très étroite avec de nombreux responsables canadiens — à Affaires étrangères, à la Défense nationale et à l'ACDI, et ce, jusqu'au niveau des ministres et des ambassadeurs.

Je regrette énormément de devoir dire que ce projet de loi est l'antithèse de mon expérience avec le gouvernement canadien, une expérience caractérisée par le leadership audacieux du Canada, sa diplomatie créatrice et, surtout, son engagement envers les valeurs humanitaires et sa détermination de faire l'impossible pour prévenir et réduire la souffrance des civils pendant et après les conflits armés.

Nous croyons que cette loi est contraire à la Convention sur les armes à sous-munitions et pourrait bien nuire à son intégrité et à son succès à long terme. Cette opinion est partagée par nombre d'États signataires de la convention, dont la Norvège, ainsi que par le Comité international de la Croix-Rouge et diverses agences de l'ONU, comme cela a été exprimé à l'occasion de la troisième réunion des États parties à la convention, où les dangers de ce projet de loi ont été le principal sujet de conversation dans les corridors et pendant les séances plénières.

Cette convention revêt beaucoup trop d'importance pour la laisser miner par des lois nationales de mise en œuvre qui présentent de graves lacunes. Du point de vue humanitaire, pour la protection des civils, la convention ouvre d'immenses perspectives. C'est un instrument largement préventif, destiné à faire en sorte que les immenses stocks mondiaux d'armes à sous-munitions — il y a des millions de ces armes, qui contiennent peut-être des milliards de sous-munitions — ne soient jamais utilisés. Il s'agit d'éviter une crise mondiale qui pourrait être beaucoup plus grave que la crise des mines terrestres, dans les années 1980 et 1990, une crise que le Canada a si largement contribué à résorber.

La meilleure façon de garantir le succès de la Convention sur les armes à sous-munitions est de jeter l'opprobre sur ces armes, comme nous l'avons si bien fait dans le cas des mines antipersonnel. Nous connaissons déjà beaucoup de succès dans ce cas-ci, et la majorité des pays du monde ont signé la convention; la communauté internationale, y compris des pays qui ne sont pas parties à la convention et de nombreux États non signataires qui envisagent une interdiction, dont les États-Unis, a fermement condamné la Syrie ces dernières semaines et la Libye, l'an dernier.

Malheureusement, le projet de loi atténue l'ignominie et mine l'interdiction absolue que prévoit la convention. Il suffit de simplement lire ce texte pour constater qu'il vise à faciliter l'utilisation future par d'autres parties ainsi qu'à autoriser le stockage et le transfert en territoire canadien et même à envisager l'utilisation future de ces armes par des membres des Forces canadiennes affectés à des opérations militaires conjointes avec des pays non signataires.

Le Canada n'a peut-être pas l'intention d'affaiblir la convention, mais ces dispositions de la loi pourraient bel et bien avoir cet effet. Je comprends que le Canada veuille offrir des protections juridiques

to offer legal protections to Canadian armed forces during joint operations with non-signatories, but this legislation goes way too far, and unnecessarily so. Why unnecessarily so? Canada's approach to this issue with the Mine Ban Treaty, which allows participation in joint operations as long as the participation does not amount to active assistance in a prohibited activity, would suffice. You do not need all the additional provisions that show up in clause 11 and other places. Several other nations have adopted this approach for both the Mine Ban Treaty and the Convention on Cluster Munitions, allowing near participation but not adding all these additional loopholes.

We have been told by some Canadian officials that what worked for the Mine Ban Treaty will not work for the Convention on Cluster Munitions simply because they think the U.S. is more likely to use cluster munitions. We think this is flawed reasoning, in part because the U.S. is moving toward a virtual ban on these weapons by the year 2018, but, more to the point, the emphasis must be on preventing and stigmatizing use, not facilitating it. This legislation sends a message that Canada expects the U.S. to use these weapons in the future. We think that, in fact, given the strong stigma that already exists, not only is the U.S. unlikely to use but that Canada is extremely unlikely to take advantage of the loopholes that are contained in this legislation — extremely unlikely to assist or to use itself, given this stigma, which makes all of these provisions really unnecessary.

We have criticized two other states' drafts that are now actual implementation legislation for their approach on joint operations and on Article 21, most notably Australia and to a lesser extent the United Kingdom. However, Canada has earned the dubious distinction of being the worst in terms of implementing legislation. We know that some states parties are concerned not only about the effect of Canada's legislation on the Convention on Cluster Munitions but also the potential negative impact on treaty law as a whole, setting a precedent of a state signing and ratifying an international instrument but adopting national legislation that clearly is at odds with it.

In summary, let me just say that the objectionable provisions of this draft legislation — and not all provisions are objectionable by any means — are contrary to the letter and the spirit of the convention. The objectionable provisions could undermine the effectiveness of the convention as a humanitarian instrument. They are unnecessary and wildly excessive in terms of allowing Canada's continued participation in joint operations with non-signatories and offering legal protections to Canadian Forces during such operations. Also, these provisions will undercut Canada's leadership position in the Convention on Cluster Munitions, in the Mine Ban Treaty and on humanitarian issues and international law, more generally.

aux Forces armées canadiennes qui participent à des opérations conjointes avec des non-signataires, mais cette loi va trop loin, et inutilement. Pourquoi inutilement? Il suffirait de reprendre l'approche adoptée par le Canada pour le Traité anti-mines, qui autorise la participation à des opérations conjointes dans la mesure où cette participation n'équivaut pas à appuyer activement une activité interdite. Il n'est pas nécessaire d'ajouter toutes ces dispositions dans l'article 11 ni ailleurs. Plusieurs autres pays ont adopté cette approche tant pour l'interdiction des mines que pour les armes à sous-munitions et ils autorisent une participation étroite sans créer toutes ces échappatoires.

Certains responsables canadiens nous ont dit que ce qui donnait de bons résultats dans le Traité anti-mines ne fonctionnerait pas dans la Convention sur les armes à sous-munitions simplement parce que selon eux les États-Unis sont plus susceptibles d'utiliser ces armes. Ce raisonnement nous paraît fallacieux, en partie parce que les États-Unis envisagent une interdiction virtuelle de ces armes d'ici 2018 mais surtout parce qu'il faut mettre l'accent sur la prévention et la condamnation de l'utilisation, et non pas sur sa facilitation. La loi semble indiquer que le Canada s'attend à ce que les États-Unis utilisent ces armes à l'avenir. Nous pensons qu'en fait, vu l'opprobre dont elles font déjà l'objet, non seulement les États-Unis seront peu portés à utiliser ces armes, mais en outre il est très peu probable que le Canada devra recourir aux échappatoires prévues dans la loi — il est très peu probable qu'il devra faciliter l'utilisation de ces armes ou les utiliser lui-même, vu l'ignominie qui s'y rattache. Par conséquent, ces dispositions sont parfaitement inutiles.

Nous avons critiqué les projets de loi de deux autres États, qui sont depuis devenus des lois de mise en œuvre, en raison de leur approche en matière d'opérations conjointes et de l'article 21, principalement l'Australie mais aussi, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni. Le Canada a toutefois le douteux honneur de proposer la pire loi de ratification. Nous savons que certains États signataires s'inquiètent non seulement de l'effet qu'aura la loi canadienne sur la Convention sur les armes à sous-munitions, mais aussi de l'impact négatif éventuel d'une loi de ratification qui crée un précédent puisqu'un État signataire ratifie un instrument international au moyen d'une loi nationale qui, de toute évidence, s'en écarte nettement.

Bref, je dirais que les dispositions inacceptables de ce texte — et elles ne sont pas toutes inacceptables, loin de là — vont à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la convention. Ces dispositions inacceptables pourraient miner l'efficacité de la convention comme instrument humanitaire. Elles sont inutiles et parfaitement excessives puisque le Canada n'en a pas besoin pour continuer à participer à des opérations conjointes avec des non-signataires et offrir des protections juridiques aux Forces canadiennes dans le cadre de ces opérations. En outre, ces dispositions affaiblissent le leadership du Canada dans la Convention sur les armes à sous-munitions, dans le Traité anti-mines et dans les dossiers humanitaires ainsi qu'en matière de droit international en général.



We strongly urge that the Senate amend this bill in line with the specific recommendations that are in our written testimony and that my colleague, Ms. Docherty, will summarize for you now. Thank you.

**The Chair:** Thank you. Ms. Docherty, please.

**Bonnie Docherty, Senior Researcher, Arms Division, and Senior Clinical Instructor and Lecturer on Law, Harvard Law School International Human Rights Clinic, Human Rights Watch:** Thank you for the opportunity to testify before your committee today on Bill S-10.

Implementation of the Convention on Cluster Munitions has personal resonance for me because I have done extensive field research of the effects on these weapons on civilians. I have interviewed dozens of victims in Afghanistan, Iraq, Israel, Lebanon and Georgia who have been harmed by cluster munitions at the time of attack and afterwards.

One story from Lebanon particularly stands out for me. A 14-year-old boy had been throwing pinecones at his 12-year-old brother, Rami 'Ali Hassan Shebli. Rami picked up something to throw back, but it was a submunition. A neighbour yelled at him to put it down. As he reached behind his head to toss the submunition away, it exploded, killing him instantly. We arrived at the scene two hours later and deminers detonated about 15 nearby submunitions during our visit. We also observed two men shoving Rami's final remains into a box. After they left, his finger remained on the ground.

This story and many others underlie my grave concerns about Bill S-10. The bill has some good elements, such as its absolute prohibitions in clause 6. However, it contains major loopholes that would allow Canadians to assist with the use of cluster munitions that could kill other civilians like Rami. Most of the problems with Bill S-10 stem from clause 11. For example, under clause 11, Canadian military commanders may direct or authorize the armed forces of another state to use cluster munitions. They may also "expressly request" the use of cluster munitions by a state not party, if the choice of cluster munitions is not within Canada's exclusive control. Canadians on secondment to states not party may even use cluster munitions themselves.

Each of these activities directly contravenes the object and purpose of the convention: to eliminate cluster munitions and the suffering they cause. Clause 11's loopholes also run counter to the letter of the convention. Article 1 prohibits assistance to anyone with any ban activity, under any circumstances, which should encompass joint military operations. Article 21 should be understood as a clarification that the article allows mere

Nous pressons le Sénat d'amender le projet de loi en fonction des recommandations précises qui figurent dans notre mémoire et que ma collègue, Mme Docherty, va maintenant vous résumer. Merci.

**La présidente :** Merci. Madame Docherty, nous vous écoutons.

**Bonnie Docherty, chercheuse principale, Division Armes, et instructrice clinique principale et conférencière à la Clinique internationale de défense des droits humains de la Faculté de droit de Harvard Human Rights Watch :** Merci de nous avoir invités à venir aujourd'hui présenter au comité nos commentaires sur le projet de loi S-10.

La mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions éveille des échos personnels chez moi, car j'ai réalisé de nombreux travaux de terrain sur les effets de ces armes pour les civils. J'ai interrogé des douzaines de victimes en Afghanistan, en Iraq, en Israël, au Liban et en Géorgie, des personnes qui ont été blessées par des armes à sous-munitions au moment des attaques et par la suite.

Un incident survenu au Liban m'a fait une impression particulière. Un garçon de 14 ans lançait des pommes de pin à son frère de 12 ans, Rami Ali Hassan Shebli. Rami a saisi quelque chose sur le sol pour répliquer à son frère, mais c'était une sous-munition. Un voisin lui a crié de la déposer, mais quand Rami a tendu le bras vers l'arrière pour lancer la sous-munition, celle-ci a explosé et l'a tué instantanément. Nous sommes arrivés sur les lieux deux heures plus tard. Les démineurs ont fait exploser environ 15 sous-munitions dans ce secteur pendant notre visite, et nous avons vu deux hommes qui plaçaient les restes de Rami dans une boîte. Ils sont partis, mais ils ont oublié un doigt sur le sol.

Cet incident, comme bien d'autres, fait ressortir les graves inquiétudes que m'inspire le projet de loi S-10. Ce document contient certains éléments valables, notamment des interdictions absolues, dans l'article 6, mais il prévoit aussi d'importantes échappatoires qui permettraient aux Canadiens de contribuer à l'utilisation d'armes à sous-munitions susceptibles de tuer d'autres civils comme Rami. La majorité des difficultés soulevées par le projet de loi S-10 viennent de l'article 11. En vertu de l'article 11, par exemple, les commandants militaires canadiens peuvent ordonner aux forces armées d'un autre État d'utiliser des armes à sous-munitions ou de les autoriser à le faire. Ils peuvent aussi « demander expressément » à un État non signataire d'utiliser ces armes lorsque le choix des munitions ne relève pas exclusivement du Canada. Les Canadiens détachés auprès d'États non signataires pourraient même utiliser eux-mêmes des armes à sous-munitions.

Chacune de ces activités va directement à l'encontre de l'objet et du but de la convention, qui consiste à éliminer les armes à sous-munitions et les souffrances qu'elles provoquent. Les échappatoires prévues à l'article 11 contredisent également la lettre de la convention. L'article 1 interdit d'aider qui que ce soit à mener une activité interdite, indépendamment des circonstances, et cela devrait englober les opérations militaires conjointes.

participation in joint military operations instead of as a qualification that creates exceptions during such operations.

An alternative interpretation of Article 21 would make the article internally inconsistent. It cannot logically be read to require Canada to discourage use, as it says under paragraph 2, and at the same time allow Canadians to encourage use as permitted under Bill S-10. At least 35 states, including 11 NATO members, have said that Article 21 does not create exceptions to the absolute ban. Norway explained in a commentary through its legislation that “the exemption for military cooperation does not authorize states parties to engage in activities prohibited by the convention.”

We recommend the Senate amend the bill by deleting subparagraphs under section 11 and changing the chapeau to specify that mere participation in joint military operations is allowed. New Zealand and Guatemala have both adopted this approach.

Clause 11 allows for Canadians to contravene the convention’s ban on assistance in two other ways. First, it seems to allow Canadian personnel to direct or authorize the stockpiling of cluster munitions by states not party on Canadian territory. At least 28 states, including 10 NATO members, have stated that the convention bans the hosting of foreign stockpiles. To address this problem, we recommend that clause 11 be amended as described above, and encourage the insertion of an explicit prohibition on facilitating foreign stockpiling in clause 6.

Second, clause 11 permits Canadian personnel to assist with the transit of cluster munitions by a state not party through Canadian territory. At least 31 states, including 10 NATO members, have said they believe the convention bans transit. Three states, including Australia, Germany and Switzerland, have explicitly banned transit in their implementation legislation. This shortcoming could be resolved by amending clause 11 as discussed, and explicitly prohibiting transit in clause 6.

In conclusion, we encourage the Senate to add two elements to the bill that would allow it to implement the convention more comprehensively. We recommend the Senate insert explicit rather than an implicit prohibition on investment in cluster munitions. We also call on Canada to implement the convention’s positive obligations through legislation supplemented by other administrative measures.

For example, the bill could include requirements that Canadian military personnel discourage use of cluster munitions and notify armed forces to which they are seconded of Canada’s obligations under the convention.

L’article 21 devrait être interprété comme une précision du fait que la simple participation à des opérations militaires conjointes est autorisée plutôt que comme une réserve créant des exceptions durant de telles opérations.

Si l’article 21 pouvait être interprété différemment, cela trahirait une incohérence interne de l’article. Il n’est pas logique d’exiger d’une part du Canada qu’il décourage l’utilisation — ce que fait le paragraphe 2 — et de permettre d’autre part à des Canadiens d’encourager l’utilisation comme le prévoit le projet de loi S-10. Au moins 35 États, dont 11 membres de l’OTAN, ont dit que l’article 21 ne créait pas d’exceptions à l’interdiction absolue. La Norvège a expliqué dans un commentaire accompagnant sa loi que l’exception visant la coopération militaire n’autorisait pas les États parties à s’engager dans des activités interdites par la convention.

Nous recommandons au Sénat d’amender le projet de loi en supprimant les alinéas de l’article 11 et en modifiant l’intitulé pour préciser que la simple participation à des opérations militaires conjointes est autorisée. La Nouvelle-Zélande et le Guatemala ont tous deux adopté cette approche.

L’article 11 permet aux Canadiens de contourner de deux autres façons l’interdiction d’assistance prévue dans la convention. Premièrement, il semble autoriser le personnel canadien à ordonner ou à autoriser le stockage d’armes à sous-munitions par des États non signataires en territoire canadien. Au moins 28 États, dont 10 membres de l’OTAN, ont précisé que la convention interdisait le stockage d’armes étrangères. Pour régler ce problème, nous recommandons d’amender l’article 11 en fonction de ce qui précède et nous préconisons d’ajouter à l’article 6 une interdiction explicite visant la facilitation du stockage d’armes étrangères.

Deuxièmement, l’article 11 autorise le personnel canadien à collaborer aux activités d’un État non signataire qui veut transporter des armes à sous-munitions en territoire canadien. Au moins 31 États, dont 10 membres de l’OTAN, considèrent officiellement que la convention interdit le transport. Trois États, soit l’Australie, l’Allemagne et la Suisse, interdisent explicitement le transport dans leur loi de mise en œuvre. Cette lacune pourrait être corrigée par une modification de l’article 11 en fonction des indications et par l’ajout, à l’article 6, d’une interdiction explicite de transport.

Pour conclure, nous conseillons au Sénat d’ajouter deux éléments au projet de loi afin de mettre plus complètement en œuvre la convention. Nous recommandons au Sénat d’insérer une disposition qui interdirait explicitement plutôt qu’implicitement les investissements dans les armes à sous-munitions. Nous demandons aussi au Canada de consacrer par voie législative les obligations positives de la convention et de compléter la loi par diverses mesures administratives.

La loi pourrait notamment stipuler que le personnel militaire canadien est tenu de décourager l’utilisation d’armes à sous-munitions et d’informer les forces armées auprès desquelles il est détaché des obligations que la convention crée pour le Canada.

Thank you again for the opportunity to testify today. Our written submission provides more details on our position. I would be happy to answer any questions at the appropriate time.

**The Chair:** Before I go to all the questions, I want a clarification. Mr. Goose, you indicated that some states have spoken out against Canada's legislation. Could you name them?

**Mr. Goose:** During the plenary at the third meeting of states parties held last month in Oslo, Norway and Austria, as well as the spokesperson for the ICRC and for the UN family, all raised concerns about this legislation.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Dallaire:** In your mind is there a requirement to go beyond what Ms. Docherty has stated because the legislation, Bill S-10, has such a terrible clause 11? Do we not feel we should be amending it also? We use our military, our diplomats and other agents who are engaged in these conflicts. It is not just the military, but we have diplomats involved, we have development people, we have soldiers and so on, who are all in there at the same time. Should the legislation articulate that it wants its people to specifically encourage those who might want to use these weapons in theatres of operations to not use them and to look for alternative means?

**Mr. Goose:** Yes, that is among our recommendations. In fact, it is an obligation under this convention to discourage use by non-signatories. This is a unique provision in international law that I am aware of, where you actually have in the treaty itself an obligation to discourage use by others. This is one of the reasons for us to think that Article 21 indeed does not override Article 1, because Article 21 also includes this requirement to discourage use.

In general, we think that Canada's legislation, and the legislation of others to implement this convention, should include these positive obligations to promote universality of the convention, to discourage use and to destroy stockpiles. We think this is important as well.

**Ms. Docherty:** I would agree, but only add that I think this preventive approach is very important. We need to prevent the situation where Canadians on secondment get in a position where they are in the awkward position where they may be assisting in the use of cluster munitions. There should be notification in advance to allies of their obligations by discouraging the use of cluster munitions, so their allies do not think they can put them in the awkward position of being forced to decide whether to assist with the use of cluster munitions.

**Senator Dallaire:** That is a good theory. However, if you are seconded as a company commander to the British or the Americans you are held accountable for the lives of those soldiers in accomplishing the mission. If in their doctrine they use

Je vous remercie de nous avoir invités à témoigner aujourd'hui. Notre mémoire contient plus de détails sur notre position, et je répondrai avec plaisir à vos questions le moment venu.

**La présidente :** Avant de passer aux questions, j'aimerais demander une précision. Monsieur Goose, vous avez mentionné que certains États avaient critiqué le projet de loi du Canada. Pouvez-vous nous dire lesquels?

**M. Goose :** Le mois dernier, à Oslo, pendant la séance plénière de la troisième réunion des États signataires, la Norvège et l'Autriche ainsi que le porte-parole du CICR et de la famille onusienne ont tous mentionné des préoccupations à ce sujet.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Dallaire :** Selon vous, faut-il aller plus loin que ce que propose Mme Docherty parce que la loi, le projet de loi S-10, contient cet abominable article 11? Ne pensez-vous pas que nous devrions l'amender également? Nous faisons appel à nos militaires, à nos diplomates et à d'autres intervenants dans le cadre de ces conflits. Il n'y a pas que des militaires, il y a aussi des diplomates, il y a des spécialistes du développement, des soldats, et cetera qui se trouvent tous dans ces zones en même temps. Est-ce que la loi devrait préciser que ces personnes sont elles aussi tenues de décourager spécifiquement ceux qui voudraient utiliser ces armes dans le théâtre des opérations et les inciter à trouver d'autres moyens?

**M. Goose :** Oui, c'est une de nos recommandations. De fait, la convention instaure l'obligation de décourager les non-signataires. À ma connaissance, cette disposition n'a pas d'équivalent en droit international, aucun autre traité ne crée l'obligation de décourager l'utilisation par d'autres parties. C'est une des raisons pour lesquelles nous pensons que l'article 21 ne peut l'emporter sur l'article 1, puisque l'article 21 exige lui aussi de décourager l'utilisation.

En règle générale, nous pensons que les lois de mise en œuvre de la convention au Canada et dans d'autres pays devraient englober ces obligations positives de promouvoir l'universalité de la convention, de décourager l'utilisation et de détruire les stocks. Nous pensons que ces obligations sont également importantes.

**Mme Docherty :** Je suis d'accord et j'ajouterais simplement que selon moi cette approche préventive est très importante. Nous devons prévenir les situations où les Canadiens en détachement sont placés dans la position inconfortable de devoir collaborer à l'utilisation d'armes à sous-munitions. Il faudrait présenter un préavis aux alliés en ce qui concerne les obligations de décourager l'utilisation des armes à sous-munitions, de sorte qu'ils ne penseraient pas qu'ils peuvent placer les militaires dans la position inconfortable où il leur faut décider s'ils doivent collaborer à l'utilisation d'armes à sous-munitions.

**Le sénateur Dallaire :** En théorie, c'est très bien. Toutefois, si vous êtes détaché à titre de commandant de compagnie auprès des forces britanniques ou américaines, vous êtes responsable de la vie de ces soldats pendant la mission. Si leur doctrine englobe

cluster munitions and you do not use them, you could be court-martialled and held accountable for those lives and the failure of that mission.

We cannot go down that route of saying, “No, we do not want you to be employed with people who use it.” We have to find other means by which we do want to protect them, but try to convince people at a much higher level not to use them. I believe that is what this legislation is not doing.

In clause 11, the bill went into such massive detail to protect the junior people from being thrown in jail should they even be close to cluster munitions. The bill does nothing for this country in trying to engage its military and its diplomats in attempting to stop the possibility of use or looking for alternative weapon systems. Do you agree?

**Ms. Docherty:** We would certainly agree 100 per cent that there should be some statement in the law that articulates the positive obligations expressed under Article 21(2) to notify your allies to discourage use. I think that is essential at the higher levels to which you refer. Our goal is not to see lower-level military personnel prosecuted for inadvertently assisting with the use of cluster munitions. That is not our concern. Our concern is to prevent any assistance with the use of cluster munitions.

**Senator Dallaire:** This country believes in ethics and it has values. It keeps telling everyone it has values. However, it is potentially creating a law here to protect people but put them into a scenario where they are in a dilemma where they might be acting legally but ethically they are going against the basis of what this nation wants us to do, which is to ban the use of this system.

Do you feel that in the way this bill is written we are setting up these officers to in fact be facing such a dilemma? Yes, you are protected but you are ethically in terrible error in relation to what this nation really believes we should be doing with this convention.

**Mr. Goose:** I would say you are absolutely correct that you are putting them into a very difficult ethical and moral position, one that they should not be put into, but I would go beyond that. You are saying what they are doing is legal. Well, it might be legal under Canadian law because of the loophole that has been written in there, but that does not mean it is legal under the convention itself. I would fully expect that if Canadian Forces on secondment used cluster munitions, you have many states parties who would say that Canada has just violated the convention. They may not have violated their domestic law but they have violated the convention and they would institute the proceedings that are called for in terms of compliance with the convention.

l'utilisation d'armes à sous-munitions et que vous n'utilisez pas ces armes, vous risquez la Cour martiale et vous serez tenu responsable de ces vies et de l'échec de la mission.

Nous ne pouvons pas dire simplement « Non, vous n'êtes pas autorisés à travailler avec des forces qui utilisent ces armes ». Nous devons trouver d'autres moyens pour protéger nos militaires et essayer de convaincre les responsables de niveau bien supérieur de ne pas utiliser ces armes. Je crois que c'est en ce sens que la loi est un échec.

Dans l'article 11, le projet de loi prévoit une foule de détails qui visent à protéger les subalternes contre le risque d'emprisonnement s'ils travaillent à proximité d'armes à sous-munitions. Le projet de loi n'aide pas notre pays à encourager nos militaires et nos diplomates à essayer d'empêcher l'utilisation ou encore à trouver des solutions de rechange à ces armes. Êtes-vous d'accord?

**Mme Docherty :** Nous convenons certainement qu'il faudrait ajouter au projet de loi une déclaration sur l'obligation positive que nous impose le paragraphe 21(2) d'aviser nos alliés que nous décourageons l'utilisation de ces armes. Je crois que c'est essentiel aux niveaux supérieurs dont vous parlez. Notre objectif n'est pas de faire intenté des poursuites contre les militaires subalternes qui pourraient contribuer par inadvertance à l'utilisation d'armes à sous-munitions. Cela ne nous intéresse pas. Notre objectif est de prévenir toute activité qui facilite l'utilisation des armes à sous-munitions.

**Le sénateur Dallaire :** Notre pays respecte l'éthique et défend des valeurs. Il clame constamment qu'il défend des valeurs. Toutefois, il risque de créer une loi qui protégera les personnes, mais qui pourrait les placer devant un dilemme où leurs actions seraient légales mais iraient, sur le plan éthique, à l'encontre de ce que notre pays veut faire, c'est-à-dire interdire l'utilisation de ce système.

Croyez-vous que le libellé du projet de loi expose ces officiers à un tel dilemme? Oui, ils sont protégés, mais ils font une grave erreur sur le plan éthique, compte tenu de ce que le pays croit que nous devrions faire grâce à cette convention.

**M. Goose :** Je crois que vous avez absolument raison, vous les placez dans une situation éthique et morale très difficile, une situation qui ne devrait pas exister, mais j'irais encore plus loin. Vous dites que leurs actions seraient légales. Eh bien, c'est peut-être vrai en droit canadien, en raison de l'échappatoire prévue ici, mais ce n'est pas nécessairement le cas aux termes de la convention. Je pense sincèrement que si des membres des Forces canadiennes en détachement utilisaient des armes à sous-munitions, de nombreux États signataires diraient que le Canada a enfreint les dispositions de la convention. Il n'a peut-être pas enfreint sa loi nationale, mais il a enfreint la convention, et des procédures seraient intentées relativement au respect de la convention.

**Senator Dallaire:** We created a law here where it is legal in Canada to respond to what we have established here, but it is sinning against the convention. Could the International Criminal Court hold these individuals accountable and call upon the country to release them to the court to be held accountable before it?

**Mr. Goose:** Cluster munitions, like land mines, are not explicitly covered under the ICC. If the weapons were used in such a way that they were considered crimes against humanity, then in that particular instance it could go to the ICC, but any use of the weapon is not automatically covered by the ICC.

**Senator Dallaire:** Operational research has proven, technically and doctrinally, that use of these weapons in built-up areas is a direct violation because you are totally and completely surrounded by civilian targets, including hospitals and other means. Any targeting within an urban area could be identified as being a crime against humanity because of an illegal use of a weapon system. Am I wrong?

**Mr. Goose:** That is entirely possible, yes, and one Serb official has been charged with that before the ICC.

**Senator Dallaire:** Good. Thank you very much for that.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** Mr. Goose, I listened carefully to your presentation, and if I understand correctly, you are opposed to all the provisions in Bill S-10 that would allow for interoperability between our troops and those of a non-party state. Is that right?

[*English*]

**The Chair:** The sound was not coming through. Could you start your answer again? Thank you.

**Mr. Goose:** We do not mind a provision such as we find in — just from what I am seeing, she seems not to be getting translation, but I will go forward. We do not mind a provision that would allow for the mere participation in joint military operations with non-signatories. That has been a common thing under the mine ban treaty. It is already seen in the legislation of several other states parties to the Convention on Cluster Munitions. It is the provisions that we think go far beyond what is permitted in the convention to allow intentional assistance with use, to allow foreign stockpiling, to allow transit and to allow actual use when on secondment. These go far beyond what is allowed by the convention, and that is what we object to. We certainly have no desire to prevent any state party in the convention from operating with its allies even if they have not signed the convention, just as we did not in the 15-year history of the Mine Ban Treaty.

**Le sénateur Dallaire :** Nous créons ici une loi qui est légale au Canada pour répondre à ce que nous avons établi ici, mais nous péchons contre la convention. Est-ce que la Cour criminelle internationale peut demander des comptes à ces personnes et exigerait-elle du Canada qu'il les remette à la cour pour qu'elles puissent répondre de leurs actes?

**M. Goose :** Les armes à sous-munitions, comme les mines terrestres, ne relèvent pas explicitement de la CCI. Si ces armes sont utilisées d'une façon qui constitue un crime contre l'humanité, la question relèverait effectivement de la CCI, mais toute utilisation de ces armes n'est pas nécessairement du ressort de la CCI.

**Le sénateur Dallaire :** La recherche opérationnelle a montré, techniquement et sur le plan de la doctrine, que l'utilisation de ces armes en zone bâtie constitue une contravention directe parce que vous êtes totalement entouré de cibles civiles, y compris des hôpitaux et d'autres éléments. Toute acquisition d'objectif en zone urbaine peut être considérée comme un crime contre l'humanité en raison de l'utilisation illégale d'un système d'arme. Est-ce exact?

**M. Goose :** C'est tout à fait possible, et un responsable serbe a dû justement répondre d'une telle accusation devant la CCI.

**Le sénateur Dallaire :** D'accord. Merci beaucoup.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Monsieur Goose, j'ai écouté votre présentation attentivement et je crois comprendre que vous vous opposez à toutes les provisions du projet de loi S-10 qui permettent l'interopérabilité de nos troupes avec celles d'un pays non partie. Ai-je bien compris?

[*Traduction*]

**La présidente :** Il n'y avait pas de son. Pourriez-vous reprendre votre réponse? Merci.

**M. Goose :** Une disposition du genre que nous avons dans... d'après ce que je vois, elle n'entend pas la traduction, mais je poursuis tout de même. Une disposition qui permettrait simplement de participer à des opérations militaires conjointes avec des pays non signataires ne nous inquiète pas. C'est une situation courante en vertu du Traité anti-mines. Cela se trouve déjà dans les dispositions législatives de plusieurs États signataires de la convention sur les armes à sous-munitions. Ce qui nous inquiète, ce sont les dispositions qui, selon nous, vont bien au-delà de ce qui est autorisé dans la convention, qui permettent l'aide intentionnelle à l'utilisation, qui permettent le stockage d'armes étrangères, qui permettent le transfert et l'utilisation concrète dans le cadre d'un détachement. Elles vont bien plus loin que ce qui est autorisé par la convention, et c'est à cela que nous nous opposons. Nous ne voulons certainement pas empêcher un État signataire de la convention de travailler avec ses alliés, même ceux qui n'ont pas signé la convention, et nous n'avons jamais rien fait de tel depuis 15 ans qu'existe le Traité anti-mines.

[Translation]

**Senator Fortin-Duplessis:** Ms. Docherty, as a Human Rights Watch representative, could you tell us which countries are currently using cluster munitions? I have put this question to other witnesses, and they told me that your organization could give me an answer. You mentioned Lebanon as an example, but I imagine it is not the only place where cluster munitions are in use.

[English]

**Ms. Docherty:** I would be happy to. Most recently, the Syrian government has used cluster munitions. There has been recent reporting by Human Rights Watch just over the last week of increased use of cluster munitions. Gaddafi's forces used them last year, which shows that currently rogue states are the most common ones to use cluster munitions. Over the past decade, the U.S. has used them in Afghanistan. The U.S. and U.K. have used them in Iraq. Israel used them in Lebanon. At the same time, Hezbollah, a non-state armed group, used them in Israel, although to a smaller degree. It shows the danger of proliferation of these munitions. Russia and Georgia, both sides, used them in the conflict over South Ossetia in 2008.

[Translation]

**Senator Fortin-Duplessis:** Which countries are producing cluster munitions, in your opinion?

[English]

**Ms. Docherty:** The U.S., Russia and China are probably the three major producers. There are some others, but the most significant producers are those, and Israel as well, sorry. I should mention that.

**Senator Wallace:** Mr. Goose, you referred to the fact there were other countries that are party to the convention that have been critical of Canada, taking a different viewpoint of the matter than what is addressed in Bill S-10. Is that really all that surprising? I suspect that with all of the countries in the world, some are states to the convention and some are not, but each of those countries would have differing military arrangements and agreements with other countries, would they not? Depending on their own circumstances and the commitments that the countries have made to combined military operations, it may well be that Canada's military commitments to its other allies may be quite different than what Norway is committed to. Because of that, would it not seem reasonable that the way in which the bill would deal with the convention could be different in Canada than in other countries? Could that not well drive the end result?

**Mr. Goose:** I think the answer is no. First, I question whether Canada's arrangements are all that different than other NATO members'. Other armed forces that work closely with the United States have not found it necessary to carry out these provisions. Ultimately, it gets back to what the purpose of the convention is and the proper way to implement the convention, not about the

[Français]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Madame Docherty, en tant que représentante de Human Rights Watch, selon vous, quels sont les pays qui utilisent actuellement des armes à sous-munitions? D'autres témoins à qui j'ai posé la question par le passé m'ont dit que votre organisme pourrait répondre à ma question. Vous avez cité l'exemple du Liban plus tôt, j'imagine que ce n'est pas le seul endroit où on utilise des armes à sous-munitions.

[Traduction]

**Mme Docherty :** Avec plaisir. Récemment, le gouvernement syrien a utilisé des armes à sous-munitions. Human Rights Watch a signalé la semaine dernière une intensification du recours aux armes à sous-munitions. Les forces de Kadhafi en ont utilisé l'an dernier, ce qui montre qu'actuellement les États voyous sont ceux qui utilisent le plus fréquemment les armes à sous-munitions. Depuis 10 ans, les États-Unis en utilisent en Afghanistan. Les États-Unis et le Royaume-Uni en ont utilisé en Iraq. Israël s'en est servi au Liban. Par ailleurs, le Hezbollah, un groupe armé non étatique, en a utilisé en Israël, mais dans une moindre mesure. Cela montre bien le danger de prolifération de ces armes. La Russie et la Géorgie les ont utilisées toutes les deux dans le cadre du conflit en Ossétie du Sud, en 2008.

[Français]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Quels sont les pays producteurs d'armes à sous-munitions, selon vous?

[Traduction]

**Mme Docherty :** Les États-Unis, la Russie et la Chine sont probablement les trois principaux producteurs. Il y en a quelques autres, mais ce sont les plus importants, et aussi Israël, pardonnez-moi. Je dois ajouter cela.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Goose, vous mentionnez que d'autres pays signataires de la convention ont critiqué le Canada et adopté une position différente de celle que nous prenons dans le projet de loi S-10. Est-ce vraiment très étonnant? Il y a bien des pays dans le monde, et je soupçonne que certains sont parties prenantes à la convention et d'autres pas, mais que chacun de ces pays a des arrangements militaires et des accords différents avec d'autres pays, n'est-ce pas? C'est fonction de leur situation et de leurs engagements à l'égard d'opérations militaires combinées. Il se peut fort bien que les engagements militaires du Canada avec ses alliés soient fort différents de ceux de la Norvège. Pour cette raison, est-ce qu'il n'est pas raisonnable que le projet de loi aborde différemment la convention au Canada que les lois d'autres pays du monde? Est-ce que cela ne détermine pas le résultat final?

**M. Goose :** Je crois que non. Premièrement, je doute que les arrangements du Canada soient si différents de ceux qu'ont adoptés d'autres membres de l'OTAN. D'autres forces armées qui collaborent étroitement avec les États-Unis n'ont pas jugé nécessaire d'adopter de telles dispositions. Au bout du compte, l'important, c'est le but de la convention et la façon adéquate de la

nature of the relationship. If Canada believed that it was important for it to continue to use cluster munitions, I do not see why it engaged so intensively in the process to ban the weapons and made the commitments it did to a comprehensive prohibition on the weapon.

As well, we have seen from the Mine Ban Treaty experience that Canada can fulfill its role with the United States, carry out its combined force operations, even though one of them has banned a weapon and the other has not. The U.S. and Canada have fought together in quite a few conflicts since the Mine Ban Treaty was negotiated and entered into force over 15 years ago. The lack of an Article 21 or the lack of the kind of loopholes that are in this bill has not at all affected their ability to operate together.

**Senator Wallace:** I listened to your comment. I do not think there is any question that no one will tout the benefits of cluster munitions. Certainly Canada has committed under the convention to not do that itself. Again, those are words that are in Article 21. Is the issue you raise really not more of an issue of section 3 of Article 21 of the convention itself? It seems to me that, for good reason, you take real exception with the fact that there are exceptions in the convention that provide a different set of circumstances potentially in combined military operation, for all the good reasons you have given us. The fact is that is what the convention says. That is what the convention allows. Is that really not at the heart of your concern, that those exceptions should not be in the convention at all and therefore you would resist any attempt for any country that will interpret those and try and work within those provisions?

**Mr. Goose:** It is true that during the negotiations and at the end of the negotiations, we criticized Article 21 as the worst part of the convention, and we did so on several grounds. One was that we thought it was politically motivated, not motivated by humanitarian concerns. We thought it was very poorly drafted, and drafted in a rather non-transparent and rapid fashion, without full agreement by all of those who were taking part in the negotiations. What we have focused on since the adoption is for states to make clear their interpretation of this article and what it means, because it does have inconsistencies. It is poorly drafted. We see that nearly all of the states parties who have provided us with their interpretation of the relationship between Article 21 and Article 1 all say that Article 21 in fact does not override the absolute prohibition on assistance.

Canada is an outlier on this. Australia is an outlier on this. There are sometimes different interpretations by states parties of provisions of treaties. That is true. What is so objectionable here is that we are talking about a fundamental issue, and an interpretation of something that is not so fundamental is less disturbing. In this case, for a country that has shown such leadership on humanitarian issues of this nature to be one of the outliers is very disturbing for us, and we think misguided.

mettre en œuvre, et non pas la nature des relations. Si le Canada croyait important de pouvoir continuer à utiliser les armes à sous-munitions, je ne vois pas pourquoi il a participé si étroitement au processus d'interdiction de ces armes et s'est engagé à promouvoir leur interdiction totale.

En outre, nous avons vu avec le Traité anti-mines que le Canada pouvait très bien s'acquitter de son rôle auprès des États-Unis et participer à des opérations combinées, même si un de ces pays a interdit cette arme et l'autre pas. Les États-Unis et le Canada ont combattu ensemble dans le cadre de divers conflits depuis la négociation et l'entrée en vigueur du Traité anti-mines, il y a plus de 15 ans. L'absence d'un article 21 ou d'échappatoires comme celles prévues dans ce projet de loi n'a nullement entravé leur capacité de collaboration.

**Le sénateur Wallace :** J'ai écouté vos commentaires. Il me paraît évident que personne ne songerait à vanter les mérites des armes à sous-munitions. En adhérant à la convention, le Canada s'est évidemment engagé à ne rien faire de tel. Là encore, cela est indiqué à l'article 21. La question que vous soulevez ne relève-t-elle pas plutôt du paragraphe 21(3) de la convention? Il me semble que vous avez de bonnes raisons pour vous opposer totalement à la présence dans la convention d'exceptions qui autorisent des situations distinctes, peut-être dans le cadre d'opérations militaires combinées, pour toutes les bonnes raisons que vous nous présentez. Le fait est que c'est dans la convention. C'est ce que la convention autorise. Est-ce qu'au fond, vous ne croyez pas que ces exceptions ne devraient pas figurer du tout dans la convention et cela explique que vous résistiez aux tentatives d'un pays pour interpréter cela et essayer de travailler dans le respect de ces dispositions?

**M. Goose :** Il est vrai que pendant les négociations et par la suite nous avons soutenu que l'article 21 était le pire élément de la convention, et ce, pour plusieurs raisons. Notamment, nous pensions qu'il reflétait des motifs politiques et non pas des préoccupations humanitaires. Nous le considérions comme très mal libellé, de façon plutôt obscure et précipitée, sans l'accord complet de tous les participants aux négociations. Depuis son adoption, nous avons fait porter nos efforts sur le fait que les États doivent clairement exposer leur interprétation de cet article et de sa signification, parce qu'il y a des incohérences. Il est mal libellé. Nous constatons que presque tous les États signataires qui nous ont fourni leur interprétation de la relation entre l'article 21 et l'article 1 déclarent que l'article 21 ne prime pas, concrètement, sur l'interdiction absolue d'assistance.

Le Canada fait exception à cet égard, tout comme l'Australie. Il arrive que des États signataires interprètent différemment certaines dispositions des traités. C'est vrai. L'inadmissible, ici, c'est que nous parlons d'une question fondamentale. Il est moins préoccupant de voir des variations d'interprétation sur des points qui ne sont pas aussi fondamentaux. En l'occurrence, le fait qu'un pays ayant manifesté un tel leadership dans les dossiers humanitaires de cette nature devienne tout à coup une exception nous trouble énormément. Nous croyons que c'est une erreur.

**Senator Wallace:** Yet when you say that, the bill has to be within conformity and within the bounds of the convention.

I thought you were saying that Article 21 does not create an exception; it does not qualify or water down Article 1, which is the prohibition against cluster munitions. Yet, the opening words —

**Mr. Goose:** That is our belief.

**Senator Wallace:** Well, the opening words of section 3 of Article 21 are:

Notwithstanding the provisions of Article 1 . . . States Parties . . . may engage in military cooperation and operations with States not party to this Convention that might engage in activities prohibited to a State Party.

“Notwithstanding the provisions of Article 1.” Therefore, notwithstanding what the overall prohibition says, the exception applies. Those are the words.

I guess in drafting the bill, that is what the government has to deal with. I understand the moral ground you take and I would not say I differ with that, but the fact of the matter is that the convention says that, like it or not, and I would suggest that is what the government has to stay in conformity with. I do not see the inconsistency that you point out when I read the words.

**Mr. Goose:** With all due respect, we think you are misreading that, and we think that is the wrong kind of interpretation. I could ask my colleague, who is the lawyer between the two of us, to elaborate on that. However, that is not the interpretation or the reading that most states parties — with very few exceptions — have adopted.

**Ms. Docherty:** To add to that, in terms of a little reading of the provision, it says, as you noted, “Notwithstanding the provisions of Article 1,” but all it says in the second half is that states parties may engage in military cooperation. We do not dispute that, but it does not say that, in the course of that cooperation, they may go against the prohibitions in Article 1. Our argument is that this is merely a clarification that, notwithstanding Article 1, they may engage in these operations. It does not say they are exceptions.

I would just add one more point. It also says “in accordance with international law” and international law, under the Vienna Convention on the Law of Treaties, as well as customary international law, requires states to follow the object and purpose of the convention. In this case, that is to eliminate cluster munitions and the suffering they cause. It would be against that objective and purpose to read Article 21 as an exception rather than as a clarification. Thank you.

**Senator Wallace:** I would not get hung up on whether it is an exception or a clarification; the fact of the matter is what the words seem to say, to me, is that a state party may engage in

**Le sénateur Wallace :** Pourtant, le projet de loi doit bien se conformer à la convention.

Si je vous ai bien compris, vous dites que l'article 21 ne crée pas d'exception, qu'il ne qualifie ni ne dilue l'article 1, qui interdit les armes à sous-munitions. Pourtant, dans l'introduction...

**M. Goose :** C'est effectivement notre avis.

**Le sénateur Wallace :** Eh bien, l'introduction du paragraphe 21(3) dit, et je cite :

Nonobstant les dispositions de l'article 1 [...], les États parties [...] peuvent s'engager dans une coopération et des opérations militaires avec des États non parties à la présente Convention qui pourraient être engagés dans des activités interdites à un État partie.

« Nonobstant les dispositions de l'article 1 »... Par conséquent, malgré l'interdiction générale, des exceptions sont prévues. C'est ce qui est dit ici.

J'imagine qu'au moment de rédiger le document c'est de cela que le gouvernement a tenu compte. Je comprends votre position morale et je ne dirais pas que je la condamne, mais le fait est que la convention dit cela, que vous le vouliez ou non, et selon moi c'est ce que le gouvernement doit dire pour se conformer. Je ne vois pas l'incohérence dont vous parlez lorsque je lis ce passage.

**M. Goose :** Sans vouloir vous manquer de respect, nous pensons que vous interprétez mal ce passage, que votre interprétation est erronée. Je peux demander à ma collègue — c'est elle l'avocate, ici — de développer un peu ce point. Je précise toutefois que ce n'est pas l'interprétation ni la lecture de la majorité des États parties — à quelques exceptions près.

**Mme Docherty :** Ajoutons, pour ce qui est de la lecture de la disposition, qu'effectivement, comme vous l'avez dit, il est précisé « [n]onobstant les dispositions de l'article 1 ». Dans la deuxième moitié de cette disposition, toutefois, il est simplement dit que les États parties peuvent s'engager dans une coopération militaire. Nous ne le contestons pas, mais il n'est pas indiqué que dans le cadre de cette coopération les États peuvent aller à l'encontre des interdictions de l'article 1. Notre argument, c'est qu'il s'agit simplement d'une précision, que nonobstant l'article 1 on peut participer à ces opérations. Il n'est pas mentionné que ce sont des exceptions.

J'ajouterai autre chose. Nous avons le passage « conformément au droit international », et en droit international, en vertu de la Convention de Vienne sur la loi des traités ainsi que du droit international coutumier, les États sont tenus de respecter l'objet et le but des conventions. En l'occurrence, il s'agit d'éliminer les armes à sous-munitions et les souffrances qu'elles causent. Si vous interprétez l'article 21 comme une exception plutôt que comme une précision, vous allez à l'encontre de cet objectif et de ce but. Merci.

**Le sénateur Wallace :** Je me soucie peu qu'il s'agisse d'une exception ou d'une précision; le fait est que ces mots me semblent signifier qu'un État partie peut s'engager dans des opérations



military operations with states that are not a party to the convention, that might engage in activities that would otherwise be prohibited.

Whether it an exception or a clarification, I do not know, but it seems to me to be fairly broad in what it says. Maybe it should not be, but those are the words we have.

**Ms. Docherty:** Yes, with all due respect, I agree with what the letter of it says. I think it is a question of what you think “may engage” means. In our perspective, “may engage” means “merely participate” but not to go so far as to assist with non-state parties’ use of cluster munitions.

**Senator Wallace:** Thank you. I appreciate that.

**The Chair:** On a supplementary, you are saying that your interpretation is different than that of Senator Wallace’s. I back off and say that, when the government drafted this, following very closely the cluster munitions discussions, we made the outright claim that cluster munitions are horrendous and should not be used. However, practicality came into play. I think we did receive some evidence from some witnesses that a country must balance it. We have the exception or condition in the bill because, on the one hand, we want to save life from cluster munitions; on the other hand, if we find ourselves in an operation where Canadian soldiers on behalf of Canadians could lose their lives, we want to ensure that if they are doing their duty — they are part of an engagement — that they will not be vulnerable and be put in the position that they are endangered or could not act in an appropriate way for fear of violating this convention.

I saw the struggle of Canada, knowing its operation, going further than other countries in enumerating the list of exceptions in order to be sure that we did not have a broad, general mandate to get engaged with other countries, but that there were some specific things that would be allowed for our armed forces. This is protecting the forces. Perhaps we could have drafted it another way and left it more general, but then we would be catching everyone having to go to the courts, tribunals or military courts to establish the rules.

Therefore, this is an attempt to establish it to give more certainty from a Canadian perspective.

You do not agree that this is a good approach; is that what I am hearing?

**Ms. Docherty:** No, I would not exactly say that. First, I want to clarify that we completely respect the balance in terms the military side of things. Joint military operations are perfectly acceptable. Our concern is that the humanitarian side must not be forgotten, which is the driving force behind the treaty, looking at the preamble and so forth.

Also, I want to reiterate that we are not trying in any way to put responsibility on the Canadian soldier trying to protect his or her own units. That is not our concern. We believe that clause 11 as

militaires avec des États non signataires de la convention et qu’il peut alors participer à des activités qui lui seraient autrement interdites.

J’ignore s’il s’agit d’une exception ou d’une précision, mais il me semble que c’est assez général. Cela ne devrait peut-être pas figurer ici, mais ce sont les mots qui ont été utilisés.

**Mme Docherty :** Oui, c’est effectivement la lettre. Je crois que cela est lié à l’interprétation que nous donnons à l’expression « peuvent s’engager ». Selon nous, « peuvent s’engager » signifie simplement participer, mais non pas aider les États non signataires à utiliser des armes à sous-munitions.

**Le sénateur Wallace :** Merci. Je comprends ce que vous dites.

**La présidente :** Je demande un supplément d’information. Vous dites que votre interprétation diffère de celle du sénateur Wallace. Je reviens en arrière et j’affirme que lorsque le gouvernement a rédigé ce texte il s’est inspiré très étroitement des discussions sur les armes à sous-munitions, et nous avons déclaré sans ambages que les armes à sous-munitions étaient abominables et ne devraient pas être utilisées. Toutefois, il faut rester terre-à-terre. Je crois que d’autres témoins nous ont dit qu’un pays doit trouver le juste milieu. Nous avons prévu une exception ou une condition dans la loi parce que, d’une part, nous voulons sauver des vies en interdisant les armes à sous-munitions mais, d’autre part, nous avons des soldats canadiens qui, au nom des Canadiens, risquent leur vie, et nous voulons être certains que lorsqu’ils font leur travail — lorsqu’ils participent à un engagement — ils ne seront pas vulnérables, il ne seront pas mis en danger et ils ne risqueront pas de ne pas pouvoir prendre les décisions appropriées de crainte d’enfreindre la convention.

J’ai vu le Canada s’efforcer de concilier tout cela, conscient du fonctionnement, et aller plus loin que d’autres pays, dresser une liste d’exceptions pour être bien certain de ne pas donner un mandat général pour l’engagement envers d’autres pays, mais autoriser certaines mesures précises pour nos forces armées. Cela vise à protéger les forces. Nous aurions peut-être pu rédiger autrement cette disposition, et de façon plus générale, mais alors nous devrions constamment nous présenter devant les tribunaux ou les cours martiales pour préciser les règles.

Donc, c’est un effort qui vise à accroître la certitude du point de vue canadien.

Vous ne pensez pas que c’est une bonne approche? C’est bien ce que vous nous dites?

**Mme Docherty :** Non, je ne dirais pas vraiment cela. Premièrement, je précise que nous respectons entièrement la nécessité d’un équilibre du point de vue militaire. Les opérations militaires conjointes sont parfaitement acceptables. Notre préoccupation, c’est que l’aspect humanitaire ne soit pas oublié, c’est la préoccupation sous-jacente au traité, dans le préambule et ailleurs.

En outre, je répète que nous n’essayons pas d’imputer une responsabilité au soldat canadien qui s’efforce de protéger son unité. Ce n’est pas notre préoccupation. Nous croyons que

written is overly broad to capture that situation. For example, the second two paragraphs of clause 1 refer to any person, not just any Canadian military official or government official. Therefore, that is already creating a blanket exception for prohibition on assistance beyond just the military and government.

Cluster munitions are a poor choice of weapons in situations where, for example, you are pinned down and calling for close air support, because your troops have to move into that vicinity. Cluster munitions leave duds.

There are both practical and legal issues here. Certainly, we do not want to create more risks for Canadian soldiers, either for legal liability or from military operations, but we believe that this clause as written is overly broad to deal with that situation.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Hubley:** Again, I think we are perhaps at the crux of this whole matter. It will be a debate on what is said and allowed in the bill versus what is Canada's international reputation on advocacy for peace and security. Also, at what point will these exceptions begin to erode the whole intent of the cluster munitions convention? That is also a concern.

**Ms. Docherty:** I think that the creation of exceptions is dangerous for the future of the Convention on Cluster Munitions because the stigma that it creates is so important. The convention itself is an absolute ban on the use, production, transfer and stockpiling, as well as on assistance with those activities. However, it is also important not just as a legal document but as one that creates stigma such as the kind that is leading the international community to condemn the use of cluster munitions by Syria and Libya in recent years.

Having domestic legislation that undermines that absolute position on cluster munitions, waters down some of that stigma, we think is of great concern.

**Senator Hubley:** The Minister of Foreign Affairs told this committee that policies will be put in place to ensure that Canadian Forces on exchange or secondment with a state not party to the convention will be prohibited from using cluster munitions. Is this use of policy instead of legislation consistent with the Convention on Cluster Munitions?

**Ms. Docherty:** Article 9 of the convention requires implementation in terms of legislation, administrative measures and others, so policy is an important part of implementation. However, penal sanctions are also required, which are a legislative measure. Our concern is that there are exceptions to the prohibitions in this bill. I would also note that while we welcome such policy statements as the one you just quoted, the

l'article 11, actuellement, est trop général pour jouer dans une telle situation. Par exemple, dans les deux paragraphes suivants de l'article 1, il est question de « quiconque », pas seulement de responsables militaires ou gouvernementaux canadiens. Il y a donc déjà une exception générale en ce qui concerne l'interdiction d'assistance, cela ne s'applique pas seulement aux militaires et au gouvernement.

Les armes à sous-munitions sont un mauvais choix dans les situations où, par exemple, vous êtes pris au piège et vous demandez un appui aérien rapproché, parce que vos soldats doivent se déplacer dans ce secteur. Les armes à sous-munitions laissent des munitions non explosées.

Il faut tenir compte d'aspects tant pratiques que juridiques, ici. Certainement, nous ne voulons pas créer plus de risque pour les soldats canadiens pour ce qui est des responsabilités juridiques ou sur le plan militaire, mais nous croyons que cet article est trop général pour jouer dans cette situation.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Hubley :** Là encore, je crois que nous touchons peut-être au cœur même du problème. Le débat porterait sur ce qui est dit et autorisé dans le projet de loi plutôt que sur la réputation internationale du Canada en matière de promotion de la paix et de la sécurité. Par ailleurs, à quel point ces exceptions commencent-elles à éroder l'intention même de la Convention sur les armes à sous-munitions? C'est également une préoccupation.

**Mme Docherty :** Je crois que la création d'exceptions est dangereuse pour l'avenir de la Convention sur les armes à sous-munitions, parce que l'ignominie dont elle couvre ces armes est tellement importante. La convention elle-même interdit absolument l'utilisation, la production, le transfert et le stockage ainsi que tout appui à ces activités. Toutefois, elle est importante également non seulement comme document juridique, mais aussi comme document moral qui a par exemple incité la communauté internationale à condamner l'utilisation des armes à sous-munitions par la Syrie et la Lybie, ces dernières années.

À notre avis, l'existence d'une loi nationale qui affaiblit cette position absolue sur les armes à sous-munitions, qui dilue en quelque sorte cette condamnation, est fort inquiétante.

**Le sénateur Hubley :** Le ministre des Affaires étrangères a dit au comité que des politiques seront instaurées pour que les membres des Forces canadiennes qui participent à des échanges ou à des détachements avec un État non partie à la convention ne soient pas autorisés à utiliser des armes à sous-munitions. Est-ce que le recours à une politique plutôt qu'à une loi respecte les dispositions de la Convention sur les armes à sous-munitions?

**Mme Docherty :** L'article 9 de la convention exige une mise en œuvre par voie législative et au moyen de mesures administratives et autres, alors la politique est un outil important de mise en œuvre. Toutefois, des sanctions juridiques sont également exigées, et elles ne peuvent être instaurées que par une loi. Ce qui nous inquiète, c'est que le projet de loi crée des exceptions aux interdictions. Je signale aussi que nous nous réjouissons des

legislation seems to counter those proposed policy measures. If that is going to be the policy, why should that not be instituted in the legislation at this point rather than having legislation and then changing it later through policy?

**Senator Johnson:** You mentioned a ban by 2018 of cluster munitions by the United States. Can you elaborate on that? They have not done anything in engaging in these talks or signed the convention along with many other major countries. Where is this information found, and what is the progress in that direction?

**Mr. Goose:** It has been U.S. policy since the Bush administration to ban all but a tiny percentage of the U.S. stockpile of cluster munitions by the year 2018. They are going to ban all cluster munitions that have a failure rate of more than 1 per cent. That means they will be banning 99.999 per cent of existing U.S. stocks by the year 2018. That is their domestic policy. It has been in place under both the Bush and Obama administrations.

The U.S., as well as Russia and China and Israel and India and Pakistan, went through an exercise in recent years to create an alternative law to the Convention on Cluster Munitions under a different framework, called the convention on conventional weapons, which ultimately failed. We thought that was good because the proposed law had so many loopholes in it. However, as part of that exercise of trying to come up with this alternative law, we got on record that all of these states that have not signed the ban convention all agree that this is a weapon that has to have a special regulation and has to have some kind of prohibition on it. The prohibition they were talking about did not go far enough for us, but even those states that have not yet come on board the ban convention are clearly moving in that direction and accepting that this is a weapon of special humanitarian concern that cannot just be treated like any other weapon. The U.S. has an export ban in place for any number of years, and the U.S. has not produced these weapons since 2004, so they are moving in the right direction. We wish they were there already.

**Senator Johnson:** That is good information to know. What about China, Russia, Israel, Egypt, India and Pakistan? Where are they?

**Mr. Goose:** They were all part of these discussions on the convention on conventional weapons. They also have acknowledged these are weapons of special concern. They are not ready to ban the weapon. They want to talk about doing it over a very long period of time, 20 years or more. However, they have also acknowledged that there are special dangers that these weapons pose to civilian populations that need to be addressed.

This is where the stigma comes into place. All those countries you just named are also not part of the Mine Ban Treaty, and yet almost all of them are acting in accord with the Mine Ban Treaty —

déclarations politiques comme celles que vous venez de mentionner, mais la loi semble aller à l'encontre des mesures politiques proposées. Si cela s'inscrit dans la politique, pourquoi ne peut-on pas l'instaurer dans la loi maintenant plutôt que d'adopter une loi qu'il faut modifier au moyen d'une politique?

**Le sénateur Johnson :** Vous mentionnez que les États-Unis vont interdire les armes à sous-munitions d'ici 2018. Pouvez-vous nous parler un peu plus de cela? Ils n'ont pas essayé de participer aux pourparlers ni de signer la convention en même temps que nombre de pays influents. D'où vient cette information et quels progrès ont été réalisés à cet égard?

**M. Goose :** Depuis l'époque de l'administration Bush, les États-Unis ont adopté comme politique d'interdire d'ici 2018 l'utilisation de la très grande majorité des stocks américains d'armes à sous-munitions. Ils vont interdire l'utilisation de toutes les armes à sous-munitions qui ont un taux de défaillance supérieur à 1 p. 100. Cela signifie qu'ils interdiront l'utilisation de 99,999 p. 100 des stocks américains existants d'ici 2018. C'est la politique nationale. Les administrations Bush et Obama l'ont toutes deux entérinée.

Les États-Unis ainsi que la Russie et la Chine, Israël, l'Inde et le Pakistan ont tenté ces dernières années de définir une loi équivalente à la Convention sur les armes à sous-munitions dans un cadre distinct : la Convention sur les armes conventionnelles, mais leurs efforts ont fini par échouer. Nous pensons que c'est très bien ainsi, parce que la loi proposée comportait un grand nombre d'échappatoires. Toutefois, dans le cadre de ces efforts pour définir une loi de rechange, nous avons obtenu de tous ces États non partie à la convention qu'ils reconnaissent que ces armes doivent être réglementées tout particulièrement et qu'une formule d'interdiction quelconque doit être mise au point. L'interdiction dont ils parlaient n'était pas assez radicale à nos yeux, mais même les États qui n'ont pas encore accepté la convention d'interdiction des armes à sous-munitions s'orientent dans cette direction et reconnaissent qu'il s'agit d'armes qui soulèvent des préoccupations humanitaires particulières et qui ne peuvent pas être traitées comme les autres armes. Les États-Unis en interdisent l'exportation depuis plusieurs années, et ils n'en ont pas produit depuis 2004, alors ils sont sur la bonne voie. Nous aimerions qu'ils soient déjà plus avancés.

**Le sénateur Johnson :** C'est bon à savoir. Et qu'en est-il de la Chine, de la Russie, d'Israël, de l'Égypte, de l'Inde et du Pakistan? Où sont-ils rendus?

**M. Goose :** Ils ont tous participé aux discussions relatives à la Convention sur les armes conventionnelles. Ils ont aussi reconnu que ces armes avaient un caractère particulier. Ils ne sont pas encore prêts à les interdire. Ils veulent en parler pendant très longtemps, pendant au moins 20 ans. Toutefois, ils ont aussi reconnu que ces armes créaient des dangers particuliers pour les populations civiles et qu'il fallait s'attaquer à ce problème.

C'est là que l'opprobre entre en jeu. Tous ces pays que vous avez nommés n'ont pas non plus signé le Traité anti-mines, et pourtant ils s'y conforment tous — ils respectent l'interdiction

not using, not exporting, and even some of them destroying stockpiles — because the stigma is so strong. The new international norm is being established, and they do not want to get the kind of international condemnation raining down on them that would come from new use or new production.

**Senator Johnson:** Why are they objecting to moving more quickly? What is the essence of it?

**Mr. Goose:** They do not want to give up something that their military has had in their arsenals for decades and that their military wants to keep around, at least as an option to use in the future. We think it is highly unlikely these states will be using cluster munitions again because of the new international standard that we are establishing, but in many of these countries it is hard for the political leaders to get the militaries to do the right thing.

**Senator Dallaire:** You can use the same exercise with nuclear weapons too, and the same stupidity there.

However, in regard to the question of how far we have gone in clause 11 to protect our soldiers, and I raised this with you, of all the nations that were enumerated that use them, the only ones we will consistently work with, and we have got it in both doctrine and policy, are the Americans. We will function with the Americans and in fact rarely will we function without the Americans in any combined operations, so the one we are really worried about is the Americans. Do you not believe that because of that, and because maybe people are going overboard in trying to ensure our American colleagues do not see us as maybe not fully compliant with their concepts of operations, that might *in extremis* use these weapons, that we have created in clause 11 such a monster that they would be very satisfied with it but in our case would simply create enormous limitations in the application of the spirit of this convention?

**Mr. Goose:** Yes, I think you have hit the nail on the head. The U.S. undoubtedly is very happy with this draft bill and with clause 11. It is the Canadian Forces that should be unhappy about it because of the difficult position that it puts them in. Our hope is that this is an issue we are not going to have to worry about because the U.S. will be constrained from using these weapons and Canada will be constrained from utilizing the loopholes because of the stigma. The question is, especially if the political realities are that these weapons are unlikely to be used, why create something as objectionable as clause 11?

**Senator Dallaire:** In pushing it one more step, we know doctrinally and within the concepts of operations that the Americans will not use them, so why do we have to go so overboard and in such depth in creating an atmosphere that is putting at risk a bit the spirit of this convention by trying to be overcautious and in fact creating at-the-goal frameworks that are putting those officers in difficult scenarios? We could have put it in a far less constraining way and still have achieved the aim and

d'utiliser et d'exporter ces mines et, dans certains cas, ils ont même détruit des stocks — en raison de la condamnation vigoureuse dont ces mines font l'objet. La nouvelle norme internationale est en voie de s'instaurer, et ils ne veulent pas s'attirer le mépris de la communauté internationale en raison d'une nouvelle utilisation ou d'une nouvelle production.

**Le sénateur Johnson :** Pourquoi refusent-ils de progresser plus rapidement? Que cache cette hésitation?

**M. Goose :** Ils ne veulent pas renoncer à une arme que leurs militaires gardent dans leurs arsenaux depuis des décennies et ils veulent au moins conserver l'option de l'utiliser à l'avenir. Nous croyons qu'il est très improbable que ces États utilisent un jour des armes à sous-munitions, vu la nouvelle norme internationale que nous instaurons actuellement, mais dans nombre de ces pays les dirigeants politiques ont de la difficulté à exercer une influence sur les militaires.

**Le sénateur Dallaire :** Vous pouvez faire le même exercice avec les armes nucléaires et vous rencontrerez la même stupidité.

Pour ce qui est de la portée des mesures instaurées par l'article 11 pour protéger nos soldats — et j'en ai parlé avec vous —, de tous les pays mentionnés qui utilisent ces armes, il n'y en a qu'un seul avec lequel nous travaillons régulièrement, sur les plans tant de la doctrine que de la politique, et ce sont les États-Unis. Nous collaborons avec les Américains et, de fait, nous intervenons rarement sans les Américains dans toute opération combinée, alors ceux qui nous préoccupent vraiment, ce sont les Américains. Ne pensez-vous pas que pour cette raison, et parce que nous faisons peut-être un peu trop de zèle pour rassurer nos collègues américains et leur montrer que nous respectons pleinement leurs concepts d'opérations qui, en dernier recours, pourraient inclure l'utilisation de ces armes... ne pensez-vous pas que nous nous créons avec l'article 11 un monstre qui a tout pour leur plaire mais qui risque de nous contraindre énormément lorsqu'il s'agit d'appliquer l'esprit de la convention?

**M. Goose :** Oui, je crois que vous avez mis le doigt sur le problème. Les États-Unis, certainement, sont entièrement satisfaits de ce projet de loi et de l'article 11. Ce sont les Forces canadiennes qui devraient s'inquiéter, parce que cela les met dans une situation difficile. Nous espérons que cette question ne se présentera jamais parce que les États-Unis limiteront leur utilisation de ces armes et que le Canada recourra le moins possible aux échappatoires en raison de l'opprobre qui s'y rattache. De fait, si les contraintes politiques sont telles que l'utilisation de ces armes est improbable, pourquoi créer quelque chose d'aussi inacceptable que l'article 11?

**Le sénateur Dallaire :** Allons encore plus loin. Nous savons que, pour des raisons liées à la doctrine et aux concepts des opérations, les Américains ne les utiliseront pas, alors pourquoi devons-nous aller aussi loin et créer une atmosphère qui mine l'esprit de la convention en faisant preuve d'une prudence excessive et, concrètement, en créant un contexte qui crée des situations difficiles pour nos officiers? Nous pourrions formuler des dispositions beaucoup moins contraignantes et atteindre le

in fact include an atmosphere in which we want to work with the Americans, because that is what this is focused on, and ensuring that not only we do not use them and they do not use them but also other people do not use them. Would you not think that would have been a different spirit for this legislation?

**Mr. Goose:** Yes, that is what it should do, and what you said about there being a different way to do it is the key. Certainly Canada should offer legal protection and still be allowed to engage as deeply as it wants to with the United States, but it does not have to have something as flawed as clause 11 to give it those safeguards and privileges. There are other ways to do it, such as how you did it with the Mine Ban Treaty. You should go back to those ways. It is not too late.

**Senator Dallaire:** Human Rights produced a good paper. It is my assessment that the JAG bench in National Defence has actually gone berserk in trying to cover every angle and has in fact put this whole legislation and our belief in the convention at risk by trying to cover all these angles, far beyond what is required to meet the requirement of officers and troops in combined operations anywhere in the world. Would you not agree?

**The Chair:** I am sorry, Senator Dallaire. I am sure you did not mean that anyone in our forces went “berserk.” I think you perhaps meant to say “overboard.”

**Senator Dallaire:** Next time I will use my French terms, but “overboard” is an understatement by the JAG bench at this point.

**The Chair:** Would you like to answer that?

**Mr. Goose:** Many are surprised and shocked that Canada, which played such a leadership role on land mines and indeed has played a very important leadership role in the first few years of the existence of the convention on cluster munitions, has now put forward draft legislation that seems to be directly at odds with the letter and spirit of the convention, and we hope that that can be remedied.

**The Chair:** Mr. Goose and Ms. Docherty, thank you for coming and sharing your perspectives and noting that you think that the exceptions are overcautious. You are suggesting a different approach. We appreciate hearing all views here, and we will take them into account in our committee as we study Bill S-10.

Senators, tomorrow I will be filing our reference on Turkey. The steering committee has agreed to the actual wording, which is the spirit of what the committee had asked for, and given time tomorrow I hope that I can conclude on the Brazil report.

With those informational items, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

même objectif, nous pourrions de fait créer une atmosphère propice à la collaboration avec les Américains, parce que c'est là notre but, et veiller non seulement à ne pas pouvoir nous-mêmes utiliser ces armes mais aussi à ce que ni eux ni d'autres puissances ne puissent les utiliser. Ne pensez-vous pas que cela modifierait l'esprit de la loi?

**M. Goose :** Oui, c'est ce qu'il faudrait faire, et ce que vous dites sur la façon différente d'aborder les choses constitue la solution. Certes, le Canada devrait prévoir une protection juridique et pouvoir s'engager aussi entièrement qu'il le veut avec les États-Unis, mais il n'est pas nécessaire qu'il adopte quelque chose d'aussi inacceptable que l'article 11 pour instaurer ces protections et privilèges. Il y a d'autres façons de procéder. Je songe en particulier à ce que vous avez fait dans le Traité anti-mines. Vous devriez revenir à ces méthodes. Il n'est pas trop tard.

**Le sénateur Dallaire :** Human Rights a produit un excellent document. Selon moi, le JAG, au ministère de la Défense nationale, a perdu la tête quand il a voulu couvrir tous les angles et qu'il a ainsi mis en péril toute cette loi et notre sincère adhésion à la convention en essayant de couvrir tous les angles et en allant bien au-delà de ce qui était nécessaire pour protéger nos officiers et nos soldats qui participent à des opérations combinées partout dans le monde. N'est-ce pas?

**La présidente :** Je suis désolée, sénateur Dallaire. Je suis certaine que vous ne vouliez pas dire que des membres de nos forces armées avaient perdu la tête. Je crois que vous vouliez dire qu'ils sont allés trop loin.

**Le sénateur Dallaire :** La prochaine fois, je choisirai mieux mes mots, mais l'expression « aller trop loin » me paraît trop générique dans le cas du JAG.

**La présidente :** Voulez-vous répondre à cela?

**M. Goose :** Beaucoup s'étonnent que le Canada, qui a assumé un tel leadership dans le dossier des mines terrestres et qui, effectivement, a joué un rôle très important pendant les premières années de la Convention sur les armes à sous-munitions, propose maintenant une loi qui semble contredire l'esprit et la lettre de cette convention. Nous espérons qu'il corrigera le tir.

**La présidente :** Monsieur Goose, madame Docherty, merci d'être venus nous exposer votre point de vue et nous dire qu'à votre avis les exceptions pèchent par excès de prudence. Vous suggérez une approche différente. Nous avons écouté avec intérêt tous vos arguments et nous en tiendrons compte dans notre étude du projet de loi S-10.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je présenterai peut-être notre renvoi sur la Turquie. Le comité directeur a accepté un libellé qui reflète l'esprit de ce que le comité a demandé, et si nous en avons le temps demain j'espère que nous pourrions terminer le rapport sur le Brésil.

Et sur ce, je lève la séance.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, October 18, 2012

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

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

[*English*]

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

In this first session of the meeting, we have before us from the Canadian Red Cross, Ilario Maiolo, Senior Legal Advisor; from the International Committee of the Red Cross, Louis Maresca, Legal Advisor; from the World Federalist Movement - Canada, the Honourable Warren Allmand, National President; and appearing on their own behalf, Mr. Robin Collins, as well as Dr. Walter Dorn, who is Chair of the Department of Security and International Affairs at Canadian Forces College.

We have a full house. I think some of you are well aware of how committees operate, but if you do have an opening statement, could you make it as short as possible? We accept written briefs. We want give to the senators enough time to interact with you by way of questions and answers.

I will then start with the Canadian Red Cross, Mr. Maiolo.

**Ilario Maiolo, Senior Legal Advisor, Acting Director of Policy and Humanitarian Law, Canadian Red Cross:** Thank you for agreeing to hear from the International Red Cross and Red Crescent Movement today. Before I begin, I would like to remind the committee briefly on the composition and mandate of the Red Cross Movement.

We are the world's largest humanitarian organization and network. We are non-partisan and our mandate is to provide assistance to people affected by conflict and natural disasters in a neutral and impartial way, independent from governments.

The International Red Cross and Red Crescent Movement is made up of nearly 100 million members, volunteers and supporters across the world. It has three main components, 187 national societies in each country, either a Red Cross or Red Crescent Society: the International Committee of the Red Cross and Red Crescent Society and the International Committee of the Red Cross.

The Red Cross has first-hand experience and has witnessed the extent of the problems caused by cluster munitions. At least 21 states and the four areas of Africa, the Middle East, Asia and Europe are affected by cluster munitions or have been in the last five decades. In some countries, cluster munitions were used

OTTAWA, le jeudi 18 octobre 2012

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

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

[*Traduction*]

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, le comité poursuit son examen du projet de loi S-10, Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Dans la première partie de la séance, nous accueillons M. Ilario Maiolo, conseiller juridique principal de la Croix-Rouge canadienne, M. Louis Maresca, conseiller juridique du Comité international de la Croix-Rouge, l'honorable Warren Allmand, président national du Mouvement fédéraliste mondial — Canada et, à titre personnel, M. Robin Collins et M. Walter Dorn, lequel est président du département de la sécurité et des affaires internationales du Collège des Forces canadiennes.

La salle est comble. Je pense que certains d'entre vous connaissent bien le mode de fonctionnement d'un comité, mais si vous avez une déclaration préliminaire à faire, pouvez-vous être aussi brefs que possible? Nous acceptons les mémoires. Nous tenons à donner aux sénateurs suffisamment de temps pour vous questionner.

Je commence par M. Maiolo, de la Croix-Rouge canadienne.

**Ilario Maiolo, conseiller juridique principal, Croix-Rouge canadienne :** Merci d'avoir accepté d'entendre le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Avant de commencer, j'aimerais rappeler rapidement au comité la composition et le mandat du mouvement de la Croix-Rouge.

Dans le secteur humanitaire mondial, nous constituons la première organisation et le réseau le plus étendu. Nous n'avons pas de parti pris. Notre mandat est d'aider les victimes de conflits et de catastrophes naturelles de façon neutre et impartiale, indépendante des gouvernements.

Dans le monde entier, le mouvement compte près de 100 millions de membres, bénévoles et amis. Il comporte trois éléments principaux, 187 sociétés nationales dans chaque pays, soit une société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge : le comité international de la société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge.

La Croix-Rouge a été le témoin direct de la gravité des problèmes causés par les armes à sous-munitions. Au moins 21 États, dans les 4 parties du monde que sont l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Asie et l'Europe, sont aux prises avec ce problème ou l'ont été au cours des cinq dernières décennies.

extensively for a long period of time and in other countries they were used intensively for a shorter period of time. In both cases, the effect on the civilian population has been quite tremendous.

People who survive an explosion of a submunition are likely to have serious, often multiple blast fragments or injuries. Such injuries include not only damage to vital organs but also the loss of hands and feet. Eye injuries are also quite common. Submunitions also tend to kill or injure several people in a single accident, more so than any other explosive remnants of war.

The Red Cross Movement has been engaged in helping the victims of cluster munitions to rebuild their lives. With the support of the ICRC, national Red Cross and Red Crescent societies have been providing prosthesis and rehabilitation services, microcredit and other livelihood programs to victims of cluster munitions, risk education to areas affected by cluster munition, as well as strengthening community networks to ensure sustainability of their programming.

The ICRC was the Red Cross Movement's lead component in Oslo and has followed the negotiations from their onset. The Canadian Red Cross was very pleased when Canada signed the convention in Oslo in December 2008. We believe this treaty achieves the balance between considerations of security and humanitarian considerations.

As ICRC President Jakob Kellenberger mentioned on that historic occasion:

. . . the road to Oslo does not end in Oslo. It ends when use of these weapons has ceased, when stockpiles are eliminated, when contaminated areas have been cleared and when victims have been helped to rebuild their lives.

Part of this continued engagement to this goal is to ensure that strong national legislation is put in place to ensure that such weapons are never used again. We are glad to see that earlier this year the Government of Canada introduced Bill S-10 to implement the Oslo convention in Canada. We are very pleased to see that the bill will further the goals of the Convention on Cluster Munitions by creating offences for acts prohibited under the CCM, but we have some concerns with respect to the exceptions to the offences created in clause 11, namely the issue of interoperability.

To this end, I am pleased to be joined today by my colleague from the ICRC, Mr. Louis Maresca, who serves as a legal adviser to the Mines Arms Unit and has worked extensively on this file from the beginning of the Oslo process. He will be able to provide the committee with more specific comments on the bill.

**The Chair:** We will turn, then, to the legal adviser for the International Committee of the Red Cross.

**Louis Maresca, Legal Advisor, International Committee of the Red Cross:** The International Committee of the Red Cross would like to begin by congratulating Canada for its efforts to become a

Dans certains pays, ces armes sont utilisées depuis longtemps, à une grande échelle, tandis que dans d'autres, on les a utilisées beaucoup moins longtemps, mais de façon intense. Dans les deux cas, les populations civiles ont énormément souffert.

Les survivants de l'explosion d'une arme à sous-munitions sont susceptibles d'avoir subi des blessures graves ou d'avoir reçu de nombreux fragments, pas seulement dans les organes vitaux, et d'avoir aussi perdu les mains et les pieds. Les blessures aux yeux sont très répandues. Une seule explosion peut tuer ou blesser plusieurs personnes, plus, en particulier, que tous les autres débris de guerre explosifs.

Le Mouvement de la Croix-Rouge s'est mobilisé pour aider les victimes à refaire leur vie. Avec l'appui du Comité international de la Croix-Rouge (le CICR), les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont fourni des services de prothèse et de réadaptation, des programmes de microcrédit et d'autres programmes assurant des moyens d'existence aux victimes, elles ont sensibilisé les populations des régions touchées aux risques que présentent ces armes et elles ont renforcé les réseaux communautaires pour assurer la durabilité de leurs programmes.

Le CICR, qui a été le fer de lance du Mouvement de la Croix-Rouge à Oslo, a suivi les négociations dès leur début. La Croix-Rouge canadienne a été très heureuse de la signature de la convention d'Oslo par le Canada, en décembre 2008. Nous croyons que ce traité permet de concilier la sécurité et les considérations humanitaires.

Comme l'a dit le président Jakob Kellenberger du CICR, lors de ce moment historique :

[...] la route qui mène vers Oslo ne s'arrête pas à Oslo. Elle se termine là où on n'utilise plus ces armes, là où les stocks ont été éliminés, là où les régions polluées ont été nettoyées et où les victimes ont reçu l'aide nécessaire pour reconstruire leur vie.

Pour ne pas dévier un seul moment de cet objectif, il faut notamment s'assurer de l'adoption de lois nationales contraignantes qui condamneront ces armes à l'inemploi. Nous sommes heureux de constater que, plus tôt cette année, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi S-10 pour mettre en œuvre la convention d'Oslo et très heureux que le projet de loi permette d'atteindre les objectifs de la Convention sur les armes à sous-munitions en érigeant en infractions les actes interdits par la convention, mais les exceptions prévues à l'article 11, c'est-à-dire la question de l'interopérabilité, nous inquiètent.

À cette fin, je suis heureux d'être en compagnie de mon collègue du CICR, M. Louis Maresca, conseiller juridique de l'Unité mines et armes, qui a longtemps travaillé à ce dossier, depuis le début du processus d'Oslo. Il pourra donner au comité des opinions précises sur le projet de loi.

**La présidente :** Écoutons donc le conseiller juridique du Comité international de la Croix-Rouge.

**Louis Maresca, conseiller juridique, Comité international de la Croix-Rouge :** Le CICR tient d'abord à féliciter le Canada pour l'effort déployé pour devenir signataire de la Convention sur les

party to the Convention on Cluster Munitions. By signing the convention on December 3, 2008, and by preparing Bill S-10, Canada has demonstrated its support for the treaty's goals to end the use of cluster munitions and to address the serious impacts that these weapons have on civilian populations in affected countries.

The ICRC is here today to offer its views on Bill S-10, and I would like to thank the committee for giving us this opportunity to testify today.

This national legislation is an important element of implementing international treaties at the national level, and this is particularly true of treaties of international humanitarian law. Overall, we believe that Bill S-10 would help further the goals of the convention in several important areas. It would establish acts prohibited under the convention as offences in national law. It would also allow exceptions for certain activities that are consistent with the convention's objectives, such as the acquisition, retention and transfer of cluster munitions for the purposes of destruction, the development of countermeasures and training in detection, clearance or destruction techniques.

Like several of the speakers before us, we would like to draw attention to clause 11 of the bill, which establishes exceptions for certain actions linked to military cooperation and operations with states not party to the convention. As explained in the submission that will be transferred to the committee later today, the scope of these exceptions concerns us. In our view, the exceptions in clause 11 are broad and, if adopted as presently drafted, they could permit activities that undermine the object and purpose of the convention and ultimately contribute to the continued use of cluster munitions rather than bringing about their elimination.

As indicated in the legislative summary, clause 11 of the bill has its basis in Article 21 of the convention, especially paragraphs 3 and 4, yet Article 21 was never intended to leave military cooperation and operations unaffected. Although the article recognizes that military cooperation and combined operations with non-party states can continue, it also seeks to ensure that the humanitarian goals of the convention are not undermined through such cooperation. This is reflected firstly in the list of activities prohibited to a state party in all circumstances, as seen in paragraph 4 of Article 21, and also in the treaty's requirements that each state party promote the norms of the convention and use its best effort to discourage other states from employing cluster munitions.

In the view of the ICRC, the exceptions must also take into account the object and purpose of the convention as an important reference in applying and/or interpreting Article 21. The goal of the convention, to put an end for all time to the suffering and casualties caused by cluster munitions at the time of their use when they fail to function as intended or when they are abandoned, can only be fulfilled when states parties are working to end all use of these weapons, including use in the context of military cooperation and operations.

armes à sous-munitions. En la signant, le 3 décembre 2008, puis, en préparant le projet de loi S-10, il a prouvé qu'il appuyait les objectifs du traité, qui vise à mettre fin à l'emploi des armes à sous-munitions et à s'attaquer aux conséquences graves que ces armes exercent sur les populations civiles des pays touchés.

Le CICR vient, aujourd'hui, donner son opinion sur le projet de loi. Je tiens à remercier le comité de nous avoir permis de le faire.

Cette loi nationale est un élément important de la mise en œuvre des traités internationaux à l'échelon national, et cela est particulièrement vrai des traités sur le droit humanitaire international. Globalement, nous croyons que le projet de loi aidera à promouvoir les objectifs de la convention dans plusieurs domaines importants. Il érigera en infractions, dans le droit canadien, les actes interdits par la convention. Il autorisera aussi des exceptions pour certaines activités qui cadrent avec les objectifs de la convention, par exemple l'acquisition, la détention et le transfert d'armes à sous-munitions pour leur destruction, la mise en place de contre-mesures et la formation aux techniques de détection, d'enlèvement ou de destruction.

Comme plusieurs témoins qui nous ont précédés, nous voulons attirer l'attention sur l'article 11 du projet de loi, qui établit des exceptions pour certaines actions reliées à la coopération et aux opérations militaires avec des États qui ne sont pas parties à la convention. Comme nous l'expliquons dans le document que nous communiquerons plus tard aujourd'hui au comité, la portée de ces exceptions nous inquiète. D'après nous, elles sont générales et si on les adopte telles quelles, elles risquent de permettre des activités contraires au but et à l'objet de la convention et, au bout du compte, de contribuer au maintien de l'utilisation des armes à sous-munitions plutôt qu'à leur élimination.

Comme il est mentionné dans le sommaire du projet de loi, l'article 11 découle de l'article 21 de la convention, particulièrement des paragraphes 3 et 4. Pourtant, l'article 21 n'a jamais eu pour but d'épargner la coopération et les opérations militaires. L'article reconnaît que cette coopération et les opérations combinées avec des États non signataires peuvent se poursuivre, et il vise à ce que cette sorte de coopération ne contrecarre pas les objectifs humanitaires de la convention. Cela est d'abord visible dans l'énumération des activités interdites en toutes circonstances à l'État partie, au paragraphe 4 de l'article 21, et dans les exigences du traité selon lesquelles l'État partie doit promouvoir les normes de la convention et faire de son mieux pour décourager les autres États d'employer des armes à sous-munitions.

D'après le CICR, les exceptions doivent également tenir compte de l'importance du but et de l'objet de la convention dans l'application ou l'interprétation de l'article 21. L'objectif de la convention, qui est de faire définitivement cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par l'utilisation des armes à sous-munitions au moment de leur emploi, lorsqu'elles ne fonctionnent pas comme prévu ou lorsqu'elles sont abandonnées, peut seulement être atteint lorsque les signataires travaillent à mettre fin à toute utilisation de ces armes, notamment dans le contexte d'une coopération et d'opérations militaires.



One example reflecting the ICRC's concerns in this area is clause 11(1)(c), which would allow Canadian Forces to be directly engaged in the use of cluster munitions when attached or seconded to the forces of a non-party state. This provision has the effect of suspending the application of the main prohibitions of the convention to such forces and also appears to conflict with paragraph 4 of Article 21, which clearly prohibits the use, development, production, stockpiling and acquisition of cluster munitions by a state party, even when involved in military cooperation and operations. This, in our view, raises questions about the compatibility between the exceptions and the convention's overall goals.

In closing, the ICRC urges this committee to ensure that the exceptions contained in Bill S-10 are construed as narrowly as possible so as not to run the risk of undermining the objectives of the convention itself. The brief that we will submit to the committee offers some recommendations in that direction.

**The Chair:** Our next speaker will be the Honourable Warren Allmand from the World Federalist Movement. Welcome to Parliament again and to this committee.

**Hon. Warren Allmand, P.C., O.C., Q.C., National President, World Federalist Movement — Canada:** Thank you very much, Madam Chair. As President of the World Federalist Movement — Canada, I am grateful for this opportunity to present our views on Bill S-10. The World Federalists are a long-standing, national membership organization that is part of a worldwide movement with national and regional member organizations in 26 countries. The World Federalists seek to strengthen the international rule of law and the international framework of global governance institutions, particularly the United Nations system. The World Federalists played a leading role in Canada and internationally on mobilizing support for the new International Criminal Court.

Our primary concern with Bill S-10 is with clause 11. We believe that the exceptions provided in clause 11 would place Canada in contravention of the principal objects and purposes of the treaty and therefore have the effect of undermining the entire treaty regime. In other words, what the treaty outlaws in Article 1 is substantially subverted in clause 11 of Bill S-10, and these exceptions are not saved or justified by the provisions of Article 21 of the treaty. Your committee, of course, has heard these concerns from others.

I should point out that the presentation we are providing today includes a detailed analysis of Bill S-10 by eminent legal experts in the form of an open letter to Foreign Minister Baird regarding the interpretation of the convention's Article 21 and their condemnation of clause 11 of Bill S-10. The letter has been signed by 24 legal experts, the majority of whom are professors of international law, and that letter is attached to the remarks that I have had distributed to the committee. As I am one of the

L'alinéa 11(1)c), notamment, qui permettrait à des forces canadiennes directement engagées dans l'emploi d'armes à sous-munitions dans le cadre d'un détachement ou d'une affectation auprès des forces armées d'un État non partie, nous inquiète. Il suspend effectivement l'application des principales interdictions de la convention qui s'appliquent à ces forces et semble aussi s'opposer au paragraphe 4 de l'article 21, qui interdit clairement l'utilisation, la mise au point, la production, l'acquisition et la constitution de stocks d'armes à sous-munitions même dans le cadre d'une coopération et d'opérations militaires. Nous nous interrogeons donc sur la compatibilité des exceptions et des objectifs globaux de la convention.

En terminant, le CICR recommande vivement au comité de donner aux exceptions prévues dans le projet de loi S-10 une interprétation aussi étroite que possible, pour ne pas courir le risque de compromettre les objectifs de la convention. Le mémoire que nous remettons au comité offre des recommandations en ce sens.

**La présidente :** La parole est à l'honorable Warren Allmand, du Mouvement fédéraliste mondial. Bienvenue de nouveau au Parlement et au comité.

**L'hon. Warren Allmand, C.P., O.C., C.R., président national du Mouvement fédéraliste mondial — Canada :** Merci beaucoup madame la présidente. À titre de président du Mouvement fédéraliste mondial, je suis reconnaissant au comité de m'accorder l'occasion de présenter nos observations sur le projet de loi S-10. Nous recrutons nos membres partout au Canada, nous existons depuis longtemps et nous faisons partie d'un mouvement international constitué d'organisations nationales et régionales réparties dans 26 pays. Le Mouvement fédéraliste mondial cherche à renforcer la primauté du droit à l'échelle internationale ainsi que le réseau international d'organismes favorisant la gouvernance mondiale, notamment le système des Nations Unies. Nous avons joué un rôle de premier plan au Canada et sur la scène internationale dans la mobilisation des appuis pour la nouvelle Cour pénale internationale.

L'article 11 du projet de loi S-10 nous inquiète particulièrement. Nous pensons que les exceptions qu'il prévoit placeraient le Canada en porte-à-faux par rapport aux principaux objectifs et buts du traité et que, en conséquence, elles mineraient l'application de la totalité du traité. Autrement dit, les interdictions de l'article 1 du traité sont essentiellement renversées par les exceptions prévues par l'article 11, sans que l'article 21 puisse les sauvegarder ou les réhabiliter. Bien sûr, votre comité a été mis au courant de ces inquiétudes par d'autres témoins.

Je dois faire remarquer que l'exposé que nous présentons aujourd'hui comprend une analyse détaillée du projet de loi par des juristes éminents, sous la forme d'une lettre ouverte au ministre Baird des Affaires étrangères concernant l'interprétation de l'article 21 de la convention et leur condamnation de l'article 11 du projet de loi. La lettre est signée par 24 juristes, qui sont, pour la majorité d'entre eux, des professeurs de droit international. Elle est jointe aux remarques que j'ai distribuées au comité. En ma qualité

signatories, I undertook to present this text to you today on behalf of this group of legal experts, and I will be happy to address any questions you may have with respect to the analysis it presents.

To summarize, the open letter focuses on Article 1 of the Convention on Cluster Munitions and Article 21. It assesses the various possible interpretations of Article 21 and comes to the conclusion that the best interpretation of Article 21 and Article 1 is that, in accordance with subsection 3 of Article 21, states parties may engage in joint operations with the armed forces of non-states parties who are also using cluster munitions, but in a manner that falls short of direct involvement or assistance in the deployment of cluster munitions. In other words, the exception in Article 21(3) is limited by subsection 4 of the same article. This is explained more fully in the open letter.

Consequently, clause 11 of Bill S-10 allows for precisely the sort of direct involvement or assistance that is forbidden by Article 1 of the cluster munitions convention in Article 21(4). The unanimous conclusion of these legal experts is that clause 11 of Bill S-10 manifestly contravenes both Articles 1 and 21 of the convention. Therefore, in order to comply in good faith with Canada's international obligations, we recommend that it is necessary to remove or radically revise clause 11.

A secondary concern regarding Bill S-10 is the lack of any indication of the positive steps called for in Article 21 of the convention in subsections 1 and 2, steps that state parties are required to take to encourage other states to ratify or accede to the convention, to promote the norms of the convention, to discourage the use of cluster munitions and to notify non-party allies of our obligations. Therefore, we are also recommending that, in the course of revising Bill S-10, provisions should be included that fulfill Canada's responsibility to work towards universalizing the convention, promote its norms, discourage the use of cluster munitions and so on.

I would remind the committee members that the development of state practice implementing the cluster munitions convention can usefully draw upon the international community's experience implementing the Anti-Personnel Mines Convention, the land mines convention. That closely analogous international instrument allowed Canada to contribute significantly to a robust regime that has reduced the use of land mines and saved thousands of lives. Canadian troops have been and continue to be capable of functioning interoperably with our allies, including the extensive Canadian and American forces deployed for over a decade in Afghanistan.

Canada's 1997 Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act contained no provisions similar to clause 11 of Bill S-10. There were no exceptions to Canadian compliance with the land mines treaty in the manner that clause 11 of Bill S-10 creates exceptions to and therefore undermines the munitions convention.

de signataire, j'ai pris l'initiative de vous présenter ce texte au nom de ce groupe de juristes et je serai heureux de répondre aux questions que vous poserez sur cette analyse.

Bref, la lettre ouverte se concentre sur l'article 1 de la Convention sur les armes à sous-munitions et sur l'article 21. Elle évalue les diverses interprétations possibles de l'article 21 et conclut que la meilleure interprétation de cet article et de l'article 1 est que, conformément au paragraphe 3 de l'article 21, les parties peuvent s'engager dans des opérations conjointes avec les forces armées d'États non parties qui utilisent également des armes à sous-munitions, mais d'une manière qui ne correspond ni à une participation ni à une aide directe au déploiement de ces armes. Autrement dit, l'exception prévue dans le paragraphe 21(3) est limitée par le paragraphe 4 du même article. C'est ce que la lettre ouverte explique entièrement.

En conséquence, l'article 11 du projet de loi S-10 autorise précisément la sorte de participation ou d'aide directe qu'interdit l'article 1 de la Convention sur les armes à sous-munitions dans le paragraphe 21(4). À l'unanimité, les juristes concluent que l'article 11 contredit manifestement les articles 1 et 21 de la convention. Pour se conformer de bonne foi avec ses obligations internationales, le Canada, c'est ce que nous recommandons, doit donc supprimer l'article 11 ou le réviser en profondeur.

Un autre sujet de préoccupation, moins grave, concernant le projet de loi est l'absence de toute mention de mesures concrètes, exigées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 21 de la convention, que les États parties sont tenues de prendre pour encourager d'autres États à ratifier la convention ou à y adhérer, promouvoir les normes de la convention, décourager l'utilisation des armes à sous-munitions et notifier leurs obligations à leurs alliés non parties à la convention. Nous recommandons donc, aussi, que, en révisant le projet de loi S-10, on ajoute des dispositions qui permettront au Canada de s'acquitter de sa responsabilité de travailler à l'universalisation de la convention, d'en promouvoir les normes, de décourager l'utilisation des armes à sous-munitions, et ainsi de suite.

Je rappellerais au comité que l'élaboration, par les États, de pratiques pour mettre en œuvre la convention sur les armes à sous-munitions peut s'inspirer de la mise en œuvre de la Convention sur les mines antipersonnel, la convention sur les mines terrestres, par la communauté internationale. Grâce à cet instrument international très analogue, le Canada a pu apporter une contribution notable à un régime robuste qui a permis de réduire l'utilisation des mines terrestres et qui a sauvé des milliers de vies. Les soldats canadiens ont pu alors et continuent de pouvoir maintenir leur interopérabilité avec nos alliés, y compris dans le cas des Forces canadiennes et américaines déployées à une grande échelle, en Afghanistan, pendant plus d'une décennie.

La Loi canadienne de mise en œuvre de la Convention sur les mines antipersonnel de 1997 ne renfermait aucune disposition semblable à l'article 11 du projet de loi S-10. Aucune exception n'était prévue pour la conformité du Canada au traité sur les mines terrestres, à la manière de l'article 11, qui va à l'encontre de la convention sur les armes à sous-munitions.

As presently drafted, Bill S-10 contains provisions that are contrary to the treaty's objects and purposes. It makes no sense for Canada to join a treaty regime whose purpose is an absolute prohibition on the use and transfer of cluster munitions on the one hand and, on the other hand, to promulgate national legislation that creates exceptions allowing Canadian personnel to carry out precisely the types of activities that are proscribed or forbidden by the convention.

Therefore, if it becomes clear that the Canadian Parliament is unable or unwilling to amend Bill S-10 by removing the offending article, we feel that this committee should recommend that Bill S-10 be returned to the government to be redrafted in accordance with its obligations under the treaty.

I thank you for your attention to these opening remarks, Madam Chair.

**The Chair:** Thank you.

Now we will turn to Mr. Collins.

**Robin Collins, as an individual:** Honourable senators, Madam Chair, my perspective is as a former chair of the coalition Mines Action Canada, someone who was actively involved since 1996 in policy recommendations towards the ban on anti-personnel land mines and focused on cluster munitions since late 2000.

I was the principal author of the coalition's early position paper on cluster bombs, and the recommendations were adopted by Mines Action Canada as a coalition in 2001.

The Convention on Cluster Munitions is a tremendous step forward and a success for all those governments and organizations that worked long days to develop a legal framework to ban a horrendous weapon type. A majority, 111 countries, signed on. There are many left that need to take up the challenge.

My view on Bill S-10, the cluster munitions implementation and ratification legislation here, is shared by many others. We believe that in its present form, because of the implications of clause 11 that allow exceptions destructive to the spirit and text of the treaty, Bill S-10 must be amended by the Senate and House of Commons.

One of the planks that we advocated in 2001, a key one for this discussion of Bill S-10, was that the Canadian military must refuse participation in alliance exercises or campaigns where these weapons continue to be used by allies. We held this view because we did not want Canadian troops involved in the use of a weapon we deplored, and we wanted Canadian leadership and influence to be clear so that allies would substitute other weapons and other methods.

Dans son libellé actuel, le projet de loi S-10 renferme des dispositions contraires au but et à l'objet du traité. Il est illogique pour le Canada d'adhérer à un traité dont le but est l'interdiction absolue de l'utilisation et du transfert d'armes à sous-munitions, d'une part, et, d'autre part, de promulguer une loi nationale qui crée des exceptions autorisant le personnel canadien à précisément se livrer à des types d'activités interdites ou prosrites par la convention.

Si, donc, il devient manifeste que le Parlement canadien est incapable d'amender le projet de loi S-10 en supprimant l'article en question, ou n'y est pas disposé, nous estimons que le comité devrait recommander le renvoi du projet de loi S-10 au gouvernement, pour en tirer une nouvelle mouture conforme, cette fois, aux obligations découlant du traité.

Je vous remercie de votre attention, madame la présidente.

**La présidente :** Merci.

Au tour, maintenant, de M. Collins.

**Robin Collins, à titre personnel :** Mesdames et messieurs les sénateurs, madame la présidente, je vous parlerai en tant qu'ancien président de la coalition Mines Actions Canada, alors que j'ai participé activement, à compter de 1996, à la formulation de recommandations pour l'interdiction des mines antipersonnel et, à compter de la fin de l'an 2000, à la réflexion sur les armes à sous-munitions.

J'étais le principal auteur de la position antérieure de principe de la coalition sur les bombes à sous-munitions, et la coalition a adopté les recommandations, en 2001.

La Convention sur les armes à sous-munitions représente un progrès énorme et une réussite pour tous les gouvernements et toutes les organisations qui ont travaillé de longues heures chaque jour à l'élaboration d'un cadre juridique pour l'interdiction d'un type d'arme épouvantable. Une majorité, 111 pays, l'a signée. Il en reste beaucoup qui doivent relever le défi.

Mon opinion sur le projet de loi S-10, Loi sur la mise en œuvre et la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions, est partagée par beaucoup d'autres personnes. Nous croyons que, à cause de son article 11 qui autorise des exceptions contraires à l'esprit et au texte du traité, le Sénat et la Chambre des communes doivent amender le projet de loi.

Un des points que nous avons fait valoir en 2001, et qui s'applique expressément au projet de loi S-10, est que les militaires canadiens doivent refuser de participer à des exercices ou des campagnes où ces armes sont encore utilisées par nos alliés. Nous étions de cet avis parce que nous ne voulions pas voir les soldats canadiens utiliser une arme que nous condamnions, et que nous voulions que nos alliés sachent clairement à quelle enseigne loge le Canada, afin qu'ils remplacent ces armes par d'autres et qu'ils utilisent d'autres méthodes.

Minister Baird was correct when stating in his comments to this committee on October 3 that cluster munitions are terrible and horrible weapons and should be destroyed. He said he hopes that Canada's support for the treaty puts a stigma on their use and reduces their use by non-state parties.

Those were the right positions he was taking: Prohibit our own use and act to deter the use by others who have not signed the treaty.

It is not a secret that the international Cluster Munition Coalition, while pleased with the treaty as a whole, was not happy with the interoperability, section 3 of Article 21, and how it might be interpreted or manipulated to permit continued use of cluster munitions in combined operations. We cannot be put in a situation where allies enable use of cluster munitions through a cynical management of tasks.

For example, we cannot permit Canadians to drive the airplanes while Americans pull the switch to drop the cluster bombs. Many others have pointed out how the Canadian draft legislation, Bill S-10, explicitly enables violations of the prohibition on all forms of assisting in the use of cluster munitions. This is in clear conflict with the spirit and text of the treaty.

Campaigners did not like Article 21, section 3, the segment that activists described as a stain on the treaty. It was a compromise article, but it was not to be used to allow Canadians in conflict to enable, induce, direct or engage in actions enabling allies or Canadians to use cluster munitions. To the contrary, the treaty requires signatories, by example and by encouragement, to lead allies away from those weapons and towards signing the treaty, those who have not already.

Foreign Minister Baird has also said that it would be naive to suggest that we could put one Canadian soldier in with 60,000 U.S. troops and say, "You will adopt Canadian rules on this."

With respect, I say that signing a treaty banning an odious weapon that everyone here agrees causes grave humanitarian harm means we are obligated to request no use of that weapon in any theatre we participate in with allies, or we must move our one Canadian soldier on to another task. This is the case with chemical, biological and nuclear weapons, blinding lasers, anti-personnel mines and cluster munitions. Sometimes we have to do better than our friends.

In our legislation, Canada should write unambiguously that the interoperability clause will never permit collaboration in cluster munitions use.

I would like to end by reflecting on the special responsibility that Canada has with respect to this bill and this treaty and why it is so important. What Canada does matters because the sister treaty, the convention to ban anti-personnel land mines, is still

Lors de sa comparution le 3 octobre, le ministre Baird avait raison de dire que les armes à sous-munitions sont des armes terribles et horribles et qu'elles doivent être détruites. Il a dit espérer que l'adhésion du Canada au traité en stigmatise l'utilisation et décourage les États non parties au traité de les utiliser.

Il prenait ainsi les bonnes positions : en interdire l'usage par le Canada et encourager les États non parties au traité à renoncer également à leur utilisation.

Il est de notoriété publique que la Coalition internationale contre les armes à sous-munitions appuie le traité dans son ensemble, mais dénonce son paragraphe 21(3) et le fait que la notion d'interopérabilité peut être interprétée ou manipulée pour autoriser l'utilisation des armes à sous-munitions dans les opérations multinationales. Nous ne pouvons pas nous retrouver dans une situation où les alliés permettent l'utilisation des armes à sous-munitions par une gestion cynique des tâches.

À titre d'exemple, nous ne pouvons pas autoriser les Canadiens à piloter l'avion pendant que les Américains appuient sur le bouton pour larguer des bombes en grappes. Bien d'autres avant nous ont souligné que le projet de loi canadien, le S-10, permet explicitement que l'interdiction de toute forme d'aide dans l'utilisation des armes à sous-munitions soit transgressée, ce qui va manifestement à l'encontre de l'esprit et de la lettre du traité.

Les militants n'ont pas apprécié le paragraphe 21(3), que les activistes ont qualifié de tache au traité. Cet article en était un de compromis, mais il ne devait pas autoriser les Canadiens dans les conflits à prendre part à des actions permettant aux alliés ou aux Canadiens d'utiliser des armes à sous-munitions. Bien au contraire, le traité exige des signataires qu'ils encouragent les alliés, en prêchant par l'exemple, à cesser d'utiliser ces armes et à signer le traité.

Le ministre des Affaires étrangères a également mentionné qu'il serait naïf de croire qu'un Canadien dans un bataillon de 60 000 soldats américains serait en mesure de dicter les règles à suivre à cet égard.

Je dirai donc respectueusement qu'en signant un traité bannissant l'utilisation d'une arme odieuse qui, aux yeux de tous ici, cause des dommages humanitaires graves, nous sommes tenus d'exiger que ces armes ne soient utilisées dans aucune des opérations militaires à laquelle nous participons avec nos alliés, ou d'affecter tout soldat canadien à une autre tâche. C'est le cas pour les armes chimiques, biologiques et nucléaires, les lasers aveuglants, les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions. Il faut parfois faire mieux que nos amis.

Le Canada doit édicter une loi qui précise sans ambiguïté que la disposition sur l'interopérabilité ne permet en aucun cas de collaborer à des opérations où des armes à sous-munitions sont utilisées.

J'aimerais terminer par une réflexion sur la responsabilité spéciale du Canada à l'égard de ce projet de loi et du traité, ainsi que sur l'importance que cela revêt. Si le rôle du Canada est si important, c'est parce que le traité jumeau de ce traité, la

this country's treaty. In 1996-97 we were leading a small group of like-minded countries toward an eventful and historic conclusion. The Convention on Cluster Munitions is a direct offshoot of the Ottawa treaty effort, and the world is watching again.

The current Canadian draft legislation, Bill S-10, as you may know, is considered by many to be the worst legislation proposed by any signatory or state party to the convention. Adopting it as is would be a stain on our reputation, with possible repercussions if other countries were convinced to follow suit.

I hope you can remove the problematic clauses. I see no useful or ethical purpose that they contribute. Clause 11 of Bill S-10 is inconsistent with a complete ban on cluster munitions. Without this revision happening, I would recommend that the bill be held back or opposed.

Thank you for your time and for your consideration.

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

Our final presenter, Dr. Walter Dorn.

[*Translation*]

**Walter Dorn, Chair, Department of Security and International Affairs, Canadian Forces College, as an individual:** Thank you so much, honourable senators, for this opportunity to meet with you.

[*English*]

The Convention on Cluster Munitions is a major achievement, coming after what I call a decade of darkness, the period after the signing of the 1997 Ottawa convention until this one, the 2008 Oslo convention.

This convention's comprehensive ban deserves to be implemented with the strongest measures of support. Arms-control treaties like this one enhance both national and international security, and I am glad that Canada is finally ratifying the 2008 convention. However, similar to other testimony you have heard this morning, I have three grave concerns about clause 11 in Bill S-10.

On legality, clause 11 deals with Canadian military operations in conjunction with nations not party to the treaty. Unfortunately, this section opens a gaping loophole, one big enough to send planeloads of cluster bombs through. In effect, it allows Canadian soldiers in such combined operations to "assist," "direct," "aid and abet" and "conspire" with others to use cluster munitions. These are all words from the clause or section itself.

Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, est notre œuvre. En 1996-1997, en effet, nous menions un petit groupe d'États aux vues similaires vers une conclusion historique et fructueuse. La Convention sur les armes à sous-munitions est une émanation directe du traité d'Ottawa, et les projecteurs du monde entier sont braqués sur nous encore une fois.

Comme vous le savez sans doute, nombre d'observateurs considèrent le projet de loi du Canada, le S-10, comme le plus mauvais ayant été présenté par un État signataire ou partie à la convention. L'adopter dans sa forme actuelle ternirait notre réputation, d'autant plus qu'il pourrait inciter d'autres pays à emprunter la même voie.

J'espère que vous pourrez supprimer les dispositions problématiques. Elles ne présentent aucun intérêt utile ou éthique. L'article 11 du projet de loi S-10 est incompatible avec une interdiction complète des armes à sous-munitions. Sans cette modification, je recommande que le projet de loi soit rejeté.

Je vous remercie de votre attention et du temps que vous m'avez accordé.

**La présidente** Merci, monsieur Collins.

Notre dernier témoin, monsieur Walter Dorn.

[*Français*]

**Walter Dorn, président, Département de la sécurité et des affaires internationales, Collège des Forces canadiennes, à titre personnel :** Merci infiniment, honorables sénateurs, de cette opportunité de m'adresser à vous.

[*Traduction*]

La Convention sur les armes à sous-munitions est une grande réalisation, après ce que j'appelle la décennie de noirceur, c'est-à-dire la période qui a séparé l'adoption de la convention d'Ottawa en 1997 de la convention d'Oslo en 2008.

L'interdiction complète prévue dans la convention mérite d'être accompagnée des mesures de mise en œuvre les plus fermes qui soient. Les traités de contrôle des armes comme celui-ci accroissant la sécurité tant nationale qu'internationale, je suis heureux que le Canada ait finalement décidé de ratifier la convention de 2008. Toutefois, comme d'autres témoins ce matin, j'ai trois grandes réserves au sujet de l'article 11 du projet de loi S-10.

Du point de vue légal, l'article 11 s'applique aux opérations militaires menées en collaboration avec des pays non parties au traité. Cet article crée malheureusement une échappatoire incroyable, assez grosse pour qu'on puisse y engouffrer des cargaisons complètes de bombes à grappes. En effet, il permet aux soldats canadiens qui participent à des opérations multinationales « d'aider une autre personne », « de diriger des activités », « d'aider ou d'assister une personne » et de « comploter avec une autre personne » concernant l'utilisation d'armes à sous-munitions. Ces mots proviennent tous de l'article en question.

This section is clearly in contravention of the treaty, even under the widest possible interpretation of the treaty in Article 21. That article allows parties to engage in combined operations with non-parties — perfectly natural — but it does not allow a state party to assist or cooperate in using cluster munitions. Canadians in a U.S. chain of command, or fighting alongside, cannot legally, under this treaty, use cluster munitions or assist other nations to do so.

Clause 11 of the bill constitutes, in effect, a reservation to the treaty which is not permitted under article 19 of the treaty itself. Furthermore, the section is in contravention of the object and purpose of the convention, so it is prohibited by the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.

My second point is about morality. As someone who works daily with those who have deployed in combined operations and who might do so myself as a civilian under the Code of Service Discipline, I have to say that the current draft legislation could put us in a compromising position.

Those deployed on behalf of Canada do not want to be forced to violate the treaty or be associated with violations. The terms of the bill would oblige Canadians to accept orders which they might consider illegal. It would then put them in a legal limbo between national and international law. Soldiers are trained to obey “lawful orders.” This would create confusion because the laws are contradictory. A complete prohibition, as obliged by the convention, would be much clearer.

Other troublesome moral questions arise. Would we want Canada to be considered an accomplice in the use of cluster munitions? Do we want Canada to apply double standards: one for solo missions and another for combined operations? Would we have accepted any kind of exemption like this when we ratified the torture convention or the Geneva Conventions?

My third area is about the norms we are establishing. When state parties apply reservations and narrow national interpretations to a treaty, the entire treaty regime is weakened. The convention needs to be reinforced, not weakened.

For norm creation, we can apply a Kantian test: Would Canada want other nations to apply these clause 11 reservations? In combined operations with other groups in which one country is not a signatory, would we want this to give licence to all state parties, friend or foe, in the group to participate in the use of cluster munitions? Aggressive states could apply this type of provision in an attempt to justify violations of the treaty during their own combined operations.

Cet article contrevient donc clairement au traité, même en donnant à l'article 21 l'interprétation la plus large possible. Cet article permet aux parties de prendre part à des opérations multinationales avec des États non parties au traité — ce qui est tout à fait normal —, mais il ne permet pas aux États parties d'aider ou de collaborer dans l'utilisation des armes à sous-munitions. Les Canadiens dans une chaîne de commandement américain ou qui se battent aux côtés des Américains ne sont pas autorisés par la loi, en vertu de ce traité, à utiliser des armes à sous-munitions ou à collaborer à leur utilisation.

L'article 11 du projet de loi constitue, en fait, une réserve au traité, chose interdite par l'article 19 du traité même. De plus, l'article contrevient à l'objet et au but de la convention, ce qu'interdit la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

Mon deuxième argument concerne la moralité. Comme je côtoie quotidiennement des militaires qui ont participé à des missions multinationales et que je peux être appelé à y participer moi-même en tant que civil en vertu du Code de discipline militaire, je dois vous dire que le projet de loi dans sa forme actuelle risque de nous placer dans une situation compromettante.

Les militaires canadiens qui sont déployés ne veulent pas être forcés de violer un traité ou être associés à sa violation. En vertu du projet de loi, les Canadiens seront forcés d'accepter des ordres qu'ils jugent illégaux. Ils se trouveront ainsi dans une impasse juridique entre les lois nationales et internationales. Les soldats sont entraînés à obéir à des « ordres légaux ». Il en résultera de la confusion, car les lois sont contradictoires. Une interdiction totale, comme le prévoit la convention, serait beaucoup plus claire.

Il en découle aussi d'autres questions morales inquiétantes. Aimierions-nous voir le Canada être accusé de complicité dans l'utilisation des armes à sous-munitions? Voulons-nous que le Canada applique deux normes : une pour ses missions en solo et une autre pour les missions multinationales auxquelles il participe? Auriez-vous accepté pareille exception lorsque nous avons ratifié la convention sur la torture ou les conventions de Genève?

Mon troisième point concerne les normes que nous établissons. Lorsque les États parties appliquent des réserves et restreignent leur interprétation du traité, ils affaiblissent tout le traité. La convention doit être renforcée et non pas affaiblie.

En ce qui a trait à la création de norme, nous pouvons appliquer le test de Kant : le Canada souhaiterait-il voir d'autres pays appliquer les réserves prévues à l'article 11? Dans des missions multinationales avec d'autres groupes dont un pays n'est pas signataire de la convention, voudrait-on que cela autorise tous les États parties, amis ou ennemis, qui font partie du groupe à utiliser les armes à sous-munitions? Les États agressifs pourraient recourir à ce type de disposition pour tenter de justifier les violations du traité pendant leurs propres opérations multinationales.

Beyond that, would we want other parties to include their own exemptions and loopholes that go beyond the outer bounds of the treaty? Once having given a self-serving interpretation, will Canada be in a position to criticize other nations who have their own self-serving interpretations of other provisions in this treaty?

In conclusion, clause 11 of the current draft legislation seems to be in legal contravention of the treaty. It gives rise to serious moral dilemmas and weakens the norm against the use of these terrible weapons. It should be removed or amended.

To end on a positive note, this Senate committee has an opportunity to build on this new and strong international norm. Your bill provides a special opportunity for the Senate to demonstrate sober, first thought, as it shows leadership in advance of the house. Hopefully, by putting the bill through the Senate first, the government is showing a willingness to consider senatorial input and improvements. The development of a strong, fully implemented treaty is now in your hands.

**The Chair:** Thank you, Dr. Dorn.

For clarification, Mr. Collins, I know you have been involved in many of these negotiations. I want to be sure I understand your testimony. You are indicating that it was a flawed treaty. You would have preferred one that did not have to put in any interoperability devices or sections in the convention. As a result of that, your comments about clause 10 really go back to the fact that the convention allows for the use of cluster munitions in certain cases.

**Mr. Collins:** To clarify, I was not involved in negotiations; I was chair of the Canadian coalition for a period of time. Yes, to part of your question, namely that activists, the Cluster Munition Coalition and international organizations believe that Article 21 of the treaty was flawed. "A stain," was the phrase that was used on occasion. The treaty is what it is. I know that the Canadian who was involved in writing part of that for Foreign Affairs, Earl Turcotte, believed that that article was written in such a way that it would not enable use by Canadians, in collaboration with allies, of cluster munitions. It was written to allow allies to work together, not necessarily to work together where, for instance, the Americans would be using cluster munitions over there, and the Canadians, having no contact, no assistance whatsoever, would be not using them over here. That is possibly a scenario that Article 21 thinks about, but if you look at the phrasing, it does not actually say that. It just sort of hints that that is a possibility. It is a bit ambiguous. The point is that other states, when they have supported a treaty and taken a proper position on Article 21, have made it quite clear that this does not allow a violation of Article 1 of the treaty, the prohibitions.

Qui plus est, voudrions-nous voir les autres parties inclure leurs propres exceptions et échappatoires qui dépassent les limites du traité? Après avoir donné à la convention une interprétation servant ses intérêts, le Canada pourra-t-il se permettre de critiquer les autres pays qui font de même pour d'autres dispositions du traité?

En terminant, je dirai que l'article 11 du projet de loi dans sa version actuelle semble être en contravention légale du traité, ce qui ouvre la voie à de graves dilemmes moraux et affaiblit la norme contre l'utilisation de ces armes terribles. Il doit donc être supprimé ou modifié.

Pour conclure sur une note positive, je dirai que le comité du Sénat a l'occasion de renforcer cette nouvelle norme internationale et solide. Ce projet de loi est une belle occasion pour le Sénat de jeter un regard éclairé sur la question et de jouer un rôle de premier plan avant son examen par la Chambre. Il est à espérer qu'en soumettant ce projet de loi au Sénat en premier, le gouvernement montre qu'il est disposé à le voir y apporter des améliorations. La mise en œuvre pleine et entière du traité est maintenant entre vos mains.

**La présidente :** Merci, monsieur Dorn.

Monsieur Collins, j'aimerais clarifier un point avec vous. Je sais que vous avez participé à maintes reprises à ce type de négociations et j'aimerais m'assurer que j'ai bien compris votre témoignage. Vous avez mentionné qu'il s'agit d'un traité imparfait. Vous auriez préféré qu'il n'y ait pas de section ou de mécanisme portant sur l'interopérabilité dans la convention. Ainsi, vos commentaires au sujet de l'article 10 renvoient au fait que la convention permet l'utilisation des armes à sous-munitions dans certains cas.

**M. Collins :** Je tiens tout d'abord à préciser que je n'ai pas participé aux négociations; j'ai été président de la coalition canadienne pendant un certain temps. Oui, pour répondre en partie à votre question, c'est-à-dire que les activistes, la Coalition contre les armes à sous-munitions et les organisations internationales sont d'avis que l'article 21 du traité est imparfait. Nous avons parfois parlé d'une « tache ». Le traité est ce qu'il est. Je sais que le Canadien qui a participé à sa rédaction pour le compte des Affaires étrangères, Earl Turcotte, était d'avis que l'article tel que rédigé ne permettrait pas aux Canadiens, qui collaborent avec des alliés, d'utiliser des armes à sous-munitions. Il était rédigé de façon à permettre aux alliés de collaborer, pas nécessairement de collaborer où, par exemple, les Américains utiliseraient des armes à sous-munitions là-bas, et les Canadiens, sans être en contact, sans leur fournir d'aide quelconque, ne les utiliseraient pas ici. C'est probablement un scénario qu'on avait en tête en rédigeant l'article 21, mais si vous regardez le libellé, ce n'est pas en fait ce qu'il dit. On y décèle vaguement une possibilité en quelque sorte. C'est un peu ambigu. Le fait est que les autres États, qui ont appuyé le traité et pris position à propos de l'article 21, ont clairement indiqué que le libellé ne permet pas d'enfreindre l'article 1 du traité, les interdictions.

**Senator Hubley:** Thank you all for your presentations this morning. They are really important presentations. The information must be heard, and it must be repeated.

I would like to begin by saying that we are dealing with a weapon that is terrible; it is horrendous. About 98 per cent of the victims are civilians. It destroys lives, families and communities, and the destruction goes on well after the conflict has ended.

I was pleased that we did speak about the Land Mines Treaty, the Ottawa accord, because its great success internationally was not only in its direction, but it did not have an interoperability clause in it, which I think challenged countries of the world to come to the plate. They each had to contribute and to keep the humanitarian aspect in mind when they drew up their legislation.

Having looked now at our cluster munitions convention, and in particular, of course, Bill S-10, our ratifying legislation, I am wondering how our interpretation of Article 21, as it appears in Bill S-10, in clause 11, will have on the universality of this treaty. I will let that question go to whoever would like to comment on it.

**Mr. Maresca:** If it is okay with others, I will give our perspective on that issue.

The International Committee of the Red Cross is an organization that works extensively through its delegations around the world in more than 80 countries, and also through the national societies of the Red Cross and the Red Crescent Movement, to encourage adherence to the movement and promote its ratification and full implementation. This issue of universality and universalization is important to us and we engage with governments in this dialogue regularly.

We do have some concern that as legislation such as this is developed in a number of countries, with these kinds of exceptions, it gives a perception to other states that it is somehow okay to ratify the treaty, but, at the same time, allow forces to continue to be associated with cluster munitions. If you are a country that is not involved in combined operations, you may be somewhat reluctant to sign on to such a treaty because you feel that you are getting the raw end of the deal, so to say. We have a concern about the perception that these kinds of broad exceptions for interoperability, when they are drafted and applied to national law, have to other states and how it might affect their consideration to ratify and join the treaty. We do have concerns about the impact on universalization.

**Senator Hubley:** If the argument is — and we have heard this argument — that the treaty language as it is contained in Article 21 forces countries to create their legislation in the manner that Canada has, is there any credibility to that statement? Is there anything in Article 21 that forces a country to accept a very broad definition undermining the intent of the convention? Is there anything in Article 21 that would suggest that?

**Le sénateur Hubley :** Je vous remercie tous de vos exposés ce matin. Ce sont des exposés très importants. L'information qu'ils contiennent doit être entendue et diffusée.

J'aimerais dire, d'entrée de jeu, qu'il s'agit d'une arme terrible, pour ne pas dire abominable. Près de 98 p. 100 des victimes sont des civils. Ces armes détruisent des vies, des familles et des collectivités, et la destruction se poursuit longtemps après la fin du conflit.

Je suis heureux qu'on ait mentionné le traité sur les mines terrestres, l'accord d'Ottawa, car son grand succès international ne tient pas seulement à sa direction, mais au fait qu'il ne comportait pas de disposition sur l'interopérabilité, ce qui a forcé, à mon avis, les pays à prendre leurs responsabilités. Ils ont tous dû apporter leur contribution et avoir le volet humanitaire en tête au moment de rédiger leur loi.

Après avoir examiné notre convention sur les armes à sous-munitions, et en particulier bien sûr le projet de loi S-10, notre projet de loi de ratification, je m'interroge sur les répercussions de notre interprétation de l'article 21, tel qu'il est présenté à l'article 11 du projet de loi S-10, sur l'universalité du traité. Je pose la question à qui voudra bien y répondre.

**M. Maresca :** Si les autres n'y voient pas d'inconvénient, je vais vous donner notre point de vue sur la question.

Le Comité international de la Croix-Rouge est une organisation qui collabore étroitement avec ses délégations qui se trouvent dans plus de 80 pays partout dans le monde, de même qu'avec les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du mouvement du Croissant-Rouge pour encourager l'adhésion au traité et promouvoir sa ratification et sa mise en œuvre complète. La question de l'universalité et de l'universalisation est importante pour nous et nous discutons souvent de la question avec les gouvernements.

Nous craignons en effet que si les pays élaborent des lois comme celle-ci, en prévoyant de telles exceptions, cela envoie le signal aux autres États qu'on peut en quelque sorte ratifier le traité et permettre en même temps aux forces de continuer à être associées à l'utilisation des armes à sous-munitions. Un pays qui ne participe pas aux opérations multinationales pourrait hésiter à signer un tel traité parce qu'elle n'en obtiendrait que les miettes, si on veut. Nous craignons que ces vastes exceptions concernant l'interopérabilité, lorsqu'elles sont intégrées à la législation nationale, incitent les autres pays à ne pas signer le traité. Nous sommes donc préoccupés par les répercussions que cela peut avoir sur l'universalisation du traité.

**Le sénateur Hubley :** Si l'argument est — et c'est un argument que nous avons entendu — que le libellé de l'article 21 du traité force les pays à adopter une loi comme celle du Canada, est-ce crédible? L'article 21 du traité est-il rédigé de telle sorte qu'il force un pays à opter pour une définition très large qui mine le but de la convention? L'article 21 suggère-t-il cela?



**Mr. Allmand:** No, I do not think so at all. You could completely delete clause 11 and ratify the treaty and you would still be bound by all the provisions of Article 21 of the convention, including subsection 3, which allows a country like Canada, a states party that ratified, to have joint operations militarily with states that have not. However, as I pointed out, and others did as well, in the land mines treaty, there is no such section as clause 11. We take part in joint operations with countries that have not ratified the land mines treaty. It does not prevent us from working with other countries, but it means that we totally respect the convention. As we respect the land mines convention, we would respect this convention.

In the open letter that I tabled with my remarks, put together by 25 legal experts, mostly international law professors, they feel that the way you can interpret Article 21 and Article 1 is that you can take part in joint operations with, let us say, the United States, but still fully respect all the provisions of the treaty, and you do not need clause 11. Clause 11 opens the door to undermining the treaty altogether. There is no reason for clause 11.

**Senator Hubley:** Obviously, other countries feel the same way. Other than Australia, the Canadian interpretation is probably the worst that we have seen to date. I believe other countries have found better ways of interpreting Article 21.

If we feel we are right in this broad interpretation and others are wrong, are we not obliged to act against their legislation? Have we in any way taken exception to other countries' legislation?

**Mr. Allmand:** I was going to refer to New Zealand. New Zealand does not have any article like clause 11, but they have an article in their legislation that says that a member of the armed forces does not commit an offence against section 10(1) merely by engaging in the course of his or her duties in operation, exercise or other military activities with the armed forces of a state that is not a party to the convention and that has the capability to engage in conduct prohibited by section 10(1).

Other countries, in their implementing legislation, have made sure that, in taking part in the provisions of Article 21(3), their armed forces members do not violate the general intent of the convention.

**Senator D. Smith:** I have a comment that I will ask you respond to. It is kind of a question. I did look at that list of legal experts. I think I recognized about 10 of them. It is heavy-duty. We did have the minister here. He was the first witness. Many of these questions were not on our minds at the time. I note that Warren Allmand's letter was just dated yesterday. Presumably there has been no reply.

**M. Allmand :** Non, je ne crois pas du tout que ce soit le cas. On pourrait supprimer totalement l'article 11 et ratifier le traité, et être tenu quand même de respecter toutes les dispositions prévues à l'article 21 de la convention, y compris le paragraphe 3, qui permet à un pays comme le Canada, un État partie qui a ratifié la convention, de participer à des opérations militaires conjointes avec des États qui ne l'ont pas ratifiée. Toutefois, comme je l'ai mentionné, et d'autres aussi, le traité sur les mines terrestres ne comporte pas de disposition comme l'article 11. Nous participons à des opérations conjointes avec des pays qui n'ont pas ratifié le traité sur les mines terrestres. Cela ne nous empêche pas de collaborer avec d'autres pays, mais cela signifie que nous respectons totalement la convention. Tout comme nous respectons la convention sur les mines terrestres, nous respecterons cette convention.

Dans la lettre ouverte que j'ai déposée avec mes observations, qui a été rédigée par 25 juristes, principalement des professeurs en droit international, les signataires sont d'avis qu'on peut interpréter l'article 21 et l'article 1 comme disant qu'il est possible de prendre part à une opération conjointe, disons, avec les États-Unis, tout en respectant pleinement toutes les dispositions du traité, et que l'article 11 est inutile. L'article 11 ouvre la porte à une fragilisation du traité dans son ensemble. L'article 11 n'a pas sa raison d'être.

**Le sénateur Hubley :** De toute évidence, d'autres pays sont du même avis. À part celle de l'Australie, l'interprétation du Canada est sans doute la pire à ce jour. Je crois qu'ils ont trouvé de meilleures façons d'interpréter l'article 21.

Si nous avons le sentiment d'avoir raison d'interpréter de façon aussi large cet article, et que les autres ont tort, ne sommes-nous pas obligés d'agir? Avons-nous signifié d'une manière quelconque aux autres pays que nous désapprouvons leur loi?

**M. Allmand :** J'allais vous parler de la Nouvelle-Zélande. La Nouvelle-Zélande n'a pas de disposition comme l'article 11, mais elle en a une qui dit que les membres des forces armées ne violent pas le paragraphe 10(1) simplement en collaborant à une opération, un exercice ou toute autre activité militaire avec les forces armées d'un État qui n'est pas partie à la convention et qui peut s'engager dans des comportements interdits par le paragraphe 10(1).

D'autres pays se sont assurés, dans leur loi de mise en œuvre, que les membres de leurs forces armées ne contreviennent pas aux intentions générales de la convention en participant à des opérations prévues au paragraphe 21(3).

**Le sénateur D. Smith :** J'ai un commentaire et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. C'est en quelque sorte une question. J'ai jeté un coup d'œil à la liste des juristes. Je crois en connaître une dizaine parmi eux. C'est un processus complexe. Nous avons accueilli le ministre qui a été notre premier témoin. Bon nombre de ces questions ne nous sont pas venues à l'esprit à ce moment-là. Je note que la lettre de Warren Allmand est signée d'hier. Il faut présumer qu'il n'y a pas encore eu de réponse.

Have any of you had any dialogue with the minister directly, or senior government officials, as to their response to this? When I heard these arguments, I thought I would keep an open mind, but then I thought of that old phrase, “Where there is a will, there is a way.” Have any of you had direct dialogue with the minister or his officials about this? I would certainly like the committee to be informed of any reply you get, and I hope you will forward it to us when you get it so we know.

**Mr. Allmand:** Senator Smith, the letter was dated yesterday because, although it was sent earlier, we continued to collect signatures of law professors up till the last moment.

**Senator D. Smith:** I see. Has there been any response?

**Mr. Allmand:** No, there has been no response. I checked with the executive director of our office. He says there is no response.

**Senator D. Smith:** If and when there is any response, I would ask that you forward to us a copy of it, please.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** My questions will be for Ilario Maiolo, who represents the 100,000 members of Red Cross worldwide. Welcome.

The Government of Canada has been acting in good faith when it comes to this legislation. Since 1999, \$370 million has been given to states — and I will tell you why afterwards. In 2010-2011, an additional \$30 million was earmarked and, more recently, \$1 million was allocated to Laos to try to destroy those cluster munitions. Canada provided that money to states to help them clean up contaminated zones, destroy stocks, rehabilitate victims and help states that are in need.

I saw that you were concerned by the implementation of plans for destroying cluster munitions. I think that Canada is currently developing such plans, and I think those plans will certainly be unveiled before anything is ratified. I see that Canadian Forces have already begun the process of destroying stocks, and the inventory of remaining cluster munitions has been removed from operational ammunition stocks. So, all methods are currently being examined.

According to you, what measures has the government not yet taken regarding this plan you talked about?

**Mr. Maiolo:** I want to begin by explaining that the problem is multifaceted. Of course, current legislation contains an aspect that criminalizes the provisions of the convention. I did not want to insinuate in my testimony that measures have not been adequate so far. For Canada, we have been able to use donations made to the Canadian Red Cross to support ICRC operations multilaterally with national organizations that help rehabilitate victims of cluster bombs. I did not mean to say that the measures were inadequate. We will always be open to contributions to the

Est-ce que l'un d'entre vous a eu l'occasion de discuter directement avec le ministre, ou avec ses fonctionnaires, pour savoir qu'elle sera cette réponse? Lorsque j'ai entendu ces arguments, je me suis dit qu'il fallait garder l'esprit ouvert, mais j'ai alors pensé au vieil adage : « Quand on veut, on peut ». Si vous avez pu en discuter avec le ministre ou ses fonctionnaires, j'aimerais certes que le comité soit informé des réponses que vous avez obtenues, et j'ose espérer que vous nous transmettez le tout pour nous tenir au courant.

**M. Allmand :** Sénateur Smith, si la lettre est signée d'hier seulement, même si elle a été envoyée précédemment, c'est que nous avons continué à recueillir des signatures de professeurs de droit jusqu'à la dernière minute.

**Le sénateur D. Smith :** Je vois. Y a-t-il eu une réponse?

**M. Allmand :** Non, il n'y en a pas eu. Je viens de vérifier auprès du directeur exécutif de notre bureau. Il m'indique que l'on n'a pas répondu.

**Le sénateur D. Smith :** Si jamais on finit par vous envoyer une réponse, je vous prierais d'en transmettre une copie au comité.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Mes questions vont s'adresser à M. Ilario Maiolo, qui représente les 100 000 membres de la Croix-Rouge à travers le monde. Soyez le bienvenu.

Le gouvernement du Canada est de bonne foi quand il travaille à cette législation. Depuis 1999, 370 millions de dollars ont été donnés à des États — je vous dirai pourquoi par la suite. En 2010-2011, 30 autres millions de dollars ont été affectés et, dernièrement, pour le Laos, 1 million de dollars a été affecté pour essayer de détruire ces armes à sous-munitions. Le Canada a mis ces sommes à la disposition des États pour les aider à nettoyer les zones contaminées, à détruire les stocks, à réhabiliter les victimes et aider les États dans le besoin.

J'ai vu que vous étiez préoccupé par la mise en œuvre de plans qui viseraient la destruction des armes à sous-munitions. Je crois que, actuellement, le Canada élabore de tels plans et je crois que ces plans seront certainement connus avant la ratification. Je voyais ici que les Forces canadiennes ont déjà entamé le processus de destruction des stocks, et l'inventaire des armes à sous-munitions qui restaient a été retiré des stocks de munitions opérationnelles; alors toutes les méthodes sont actuellement examinées.

Selon vous, quelles sont les mesures que le gouvernement n'a pas encore prises concernant ce plan dont vous nous avez parlé?

**M. Maiolo :** Tout d'abord je voulais expliquer que le problème a plusieurs faces. Certainement la législation aujourd'hui comporte un aspect surtout, c'est la criminalisation des provisions de la convention. Je ne voulais pas insinuer par mon témoignage que les mesures ne sont pas adéquates jusqu'à présent. Pour le Canada, à travers des dons à la Croix-Rouge canadienne nous avons pu, de manière multilatérale, soutenir les opérations du CICR avec des sociétés nationales qui s'occupent des travaux de réhabilitation des victimes des bombes à sous-

Red Cross and Red Crescent movements in order to help victims. It was not my intention to criticize the fact that efforts involving victims have been insufficient so far. I do not know whether my colleague from the ICRC has anything to add.

[*English*]

**Mr. Maresca:** I do not have anything specific to add other than perhaps, if I understood the point correctly, that Canada has indeed taken many important steps to implement and bring about the end of cluster munitions, at least domestically. What I mean by that is, as you have heard, I am sure, even before being a state party, it has taken cluster munitions out of its operational stocks. It has started to destroy them. Canada also, as a signatory state, played a very important and useful role in the beginning of the operationalization of the convention, meaning that, as a signatory state, it was active in discussions with the meeting of states parties in helping to develop the mechanisms at the multilateral level to bring about implementation and encourage our states to adhere to the treaty. Canada has aligned itself with the aims and purposes of this treaty in many ways, outside of this legislation. As I indicated in my remarks, for the most part, the legislation contributes to the objectives of the convention. It is really about the interoperability issues that we have our greatest concern.

I would also point out that the goal of this treaty in many respects is preventative. Yes, a lot of work has been done in clearing cluster munitions and in trying to improve the lives of victims, but equally important is ensuring that the weapons are never used again so you do not have to keep spending more money in the future to clear unexploded cluster munitions or to assist victims in the future. I hope that helps add a little more to my colleague's response.

**Mr. Collins:** I would reiterate especially the last comments. The bulk of Bill S-10 is to be applauded. We are discussing, many of us, the problems with that section on interoperability. The bulk of it is very good, and the treaty is a good treaty.

Canada is not really a user of cluster munitions. We have never used them. Our sole interaction with them, therefore, would be in combined operations with allies. That highlights the problem of legislation that not only enables our use of cluster munitions through allies but actually can allow us to direct Canadian soldiers or allies in combined operations to use cluster munitions. It is entirely a contradiction with the purposes of the treaty.

I wish to draw another comparison on the issue of victims. We want the treaty to prevent victims. It is true that Canada and many other states have helped victims of land mines too. The best example is that the American government has contributed more money than any other state to help victims of land mines, but they

munitions. Je ne voulais pas dire que les mesures sont inadéquates. Nous serons toujours prêts à recevoir des contributions au mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin d'aider les victimes. Mais je ne voulais pas, de manière spécifique, critiquer le fait que les efforts des victimes n'ont pas été suffisants jusqu'à maintenant. Je ne sais pas si mon collègue du CICR a quelque chose à ajouter là-dessus.

[*Traduction*]

**M. Maresca :** Je n'ai rien de précis à ajouter si ce n'est, pour autant que j'aie bien compris votre question, que le Canada a effectivement pris bon nombre de mesures importantes aux fins de la suppression des armes à sous-munitions, tout au moins au pays. Ainsi, comme vous avez pu l'entendre, j'en suis persuadé, même avant d'avoir ratifié le traité, le Canada avait retiré ces armes de ses stocks de guerre. On a commencé à les détruire. En tant que pays signataire, le Canada a aussi joué un rôle important et utile dans l'amorce de la mise en œuvre de la convention. Le Canada a en effet participé activement aux discussions avec les États parties pour contribuer à l'établissement des mécanismes requis à l'échelon multilatéral pour mettre en œuvre le traité et encourager d'autres pays à y adhérer. Le Canada a modulé ses actions en fonction des grands objectifs de ce traité sur différents tableaux, autres que ce projet de loi. Comme je l'indiquais dans ma déclaration préliminaire, la majorité des dispositions du projet de loi vont dans le sens des objectifs de la convention. Ce sont vraiment les enjeux liés à l'interopérabilité qui nous préoccupent le plus.

Je signale en outre que ce traité vise à bien des égards des objectifs de prévention. Si d'importants efforts ont été déployés pour supprimer les armes à sous-munitions et essayer d'améliorer le sort des victimes, il est tout aussi important de veiller à ce que de telles armes ne soient plus jamais utilisées, ce qui nous permettra de cesser de dépenser pour nous débarrasser des stocks d'armes non utilisées ou pour aider d'éventuelles victimes. J'espère que ma réponse vous apporte un éclairage supplémentaire.

**M. Collins :** Je vais réitérer ce qui vient d'être dit. La plus grande partie du projet de loi S-10 est tout à fait louable. Bon nombre d'entre nous traitons des problèmes liés aux dispositions sur l'interopérabilité. Mais il s'agit en général d'un très bon projet de loi, et le traité lui-même est excellent.

Le Canada n'est pas vraiment un utilisateur d'armes à sous-munitions. On ne s'en est jamais servi. Nos seules interactions avec ces armes sont donc survenues dans le cadre d'opérations conjointes avec nos alliés. Cela met en relief le problème d'une loi qui nous permet non seulement d'utiliser des armes à sous-munitions par l'entremise de nos alliés, mais aussi d'ordonner aux soldats du Canada et des pays alliés d'utiliser des armes semblables dans le cadre d'opérations conjointes. Cela va tout à fait à l'encontre des objectifs du traité.

J'aimerais faire une autre comparaison concernant les victimes. Nous voulons que le traité fasse en sorte qu'il n'y ait plus de nouvelles victimes. Il est vrai que le Canada comme plusieurs autres pays est également venu en aide aux victimes des mines terrestres. Le meilleur exemple nous vient du gouvernement

have not signed the treaty. They still allow themselves to use land mines. There are two different issues here. One is stopping the use and one is helping the victims. We do not want victims. We want to prevent use so that there are no victims.

**The Chair:** Senator Fortin-Duplessis, would you like to go to your second question or have an answer?

**Senator Fortin-Duplessis:** Yes, I would like an answer.

**Mr. Dorn:** The Government of Canada could provide leadership in international fora on this issue, just as we did with the land mines convention. It could help establish an effective verification system, which is one of the weaknesses of this treaty. It could support NGOs in doing investigations. It could help with victims' assistance and setting up international programs for that. Most pertinent to this committee, it could provide model legislation that we want other nations to emulate.

**Senator Wallin:** I think we are all in agreement here that cluster munitions have a horrific impact in war. I think Canada has taken a principled stand on their use in leading by example and by encouragement, as we are required to do.

Here is my concern about your concerns: What you are asking for, to me, I think if people were asking of us, you would be sitting on the other side of the table, on the other side of this issue. The implication that rather than by example and by encouragement and through leadership, somehow we should be willing to forfeit our sovereignty, our right to defend ourselves, in order to make a point with others. If other countries said, "You must use cluster munitions," and they were trying to influence our defence, security, and foreign affairs policy, we would all be screaming. However, you are asking us to do the same and to tell other countries what to do. We are acting by example and encouragement.

This requires a simple yes or no answer from everyone, just so we have it on the record. Are you asking us to forfeit our sovereignty, our right to defend our own interests, our own ideas, our own values, by making it impossible for us to engage in any kind of military or security operation with any friend or ally who might share our same concern or interest?

**Mr. Allmand:** The answer is no. The land mines treaty does not have any section like clause 11, as I said. We have for the last number of years worked with the Americans in Afghanistan. We

américain qui a versé plus d'argent que quiconque pour aider ces victimes, mais qui n'a pas ratifié le traité. Les Américains s'autorisent encore à utiliser des mines terrestres. Il s'agit de deux aspects distincts de la problématique. Il faut cesser l'utilisation de ces armes, d'une part, et aider les victimes, d'autre part. Nous ne voulons pas qu'il y ait d'autres victimes. Nous souhaitons interdire l'utilisation de telle sorte que ces armes ne fassent pas de nouvelles victimes.

**La présidente :** Sénateur Fortin-Duplessis, voulez-vous poser votre seconde question ou entendre une autre réponse?

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Écoutons la réponse.

**M. Dorn :** Tout comme il l'a fait pour la convention sur les mines terrestres, le gouvernement du Canada pourrait exercer son leadership sur les tribunes internationales dans ce dossier. Il pourrait contribuer à l'établissement d'un système de vérification efficace, l'une des lacunes de ce traité. Il pourrait appuyer le travail d'enquête des ONG. Il pourrait participer aux efforts déployés pour aider les victimes et établir des programmes internationaux à cette fin. Et surtout, dans le contexte du travail de votre comité, il pourrait se donner une loi qui servira de modèle à suivre pour d'autres pays.

**Le sénateur Wallin :** Je pense que nous convenons tous ici que les armes à sous-munitions ont un impact épouvantable en situation de guerre. Je crois que le Canada a adopté une position de principe sur leur utilisation en prêchant par l'exemple et en encourageant les autres pays à lui emboîter le pas, comme il est tenu de le faire.

Voici ce qui m'inquiète au sujet de vos requêtes. Je vous invite à vous mettre un peu à notre place en abordant cette problématique sous un angle différent. Que feriez-vous alors en face d'une telle requête? On laisse entendre que, plutôt que de prêcher par l'exemple et de miser sur l'encouragement et le leadership, nous devrions d'une certaine façon être disposés à renoncer à notre souveraineté, à notre droit de nous défendre, pour faire valoir notre argument auprès d'autres nations. Si d'autres pays nous disaient : « Vous devez utiliser des armes à sous-munitions » et essayaient d'influer sur nos politiques en matière de défense, de sécurité et d'affaires étrangères, nous pousserions tous les hauts cris. C'est pourtant exactement ce que vous nous demandez; vous voudriez que nous disions quoi faire à d'autres pays. Nous voulons plutôt servir de modèle et d'incitatif.

Vous pouvez tout simplement répondre par un oui ou par un non de sorte que votre opinion soit consignée. Nous demandez-vous de renoncer à notre souveraineté, à notre droit de défendre nos intérêts, nos idées et nos valeurs, en rendant impossible pour nous toute participation à une opération militaire ou de sécurité avec n'importe lequel de nos alliés partageant nos préoccupations ou nos intérêts?

**M. Allmand :** La réponse est non. Comme je le disais, le traité sur les mines terrestres n'a aucune disposition semblable à l'article 11. Au cours des dernières années, nous avons travaillé aux côtés des

did not need a clause 11 to allow us to work with them. I do not see why we need a clause 11 that says:

Section 6 does not prohibit a person . . . .

(b) expressly requesting the use of a cluster munition . . . .

(c) using, acquiring or possessing a cluster munition . . . .

That article is in complete contradiction with Article 1 of the treaty.

**Senator Wallin:** My point is — and I really need to focus on this — other countries will do what they will. In almost all situations I can think of, we will be working under the auspices of NATO or the UN or a coalition of the willing or two countries that are interested. Are you actually saying that we should not do that; we should not work with others who use cluster munitions in any way, shape or form, even if our own domestic interests are at stake?

**Mr. Allmand:** I say no.

**Senator Wallin:** Does everyone agree, then, that we should not work with others?

**Mr. Allmand:** To do that, to further the use of cluster munitions.

**Senator Wallin:** I mean in a security or military operation. If we deem something is in Canada's national interest and we must defend against an enemy or defend a value or a right, and we are in some military operation with our allies, are you saying it would be better to stay home than to go into that operation with people who still use cluster munitions?

**Mr. Maresca:** If I may.

**The Chair:** I will turn to Mr. Collins. He indicated he wanted to answer first.

**Mr. Collins:** The question is kind of loaded because it implies things. First, defending our sovereignty could mean defending our right not to use cluster munitions. That would be my first position.

Second, the treaty that we have signed does allow us to work with allies who have the option of using cluster munitions. We are not saying we should not work with allies who have the option of using cluster munitions. I would say that a demarcation here — there may be disagreement — would be whether the Americans can use them over there in a battle and we have no connection with them whatsoever and we refuse to use them over here. That might be the scenario the treaty enables. I would have to look at a legal argument. I think it would be difficult to have that scenario legally.

Américains en Afghanistan. Nous n'avions pas besoin d'un article 11 pour nous permettre de le faire. Je ne vois pas pourquoi nous aurions besoin de cet article 11 qui prévoit que :

L'article 6 n'a pas pour effet d'interdire à la personne visée...

b) de demander expressément l'utilisation... de telles armes...

c) d'utiliser, d'acquérir ou de posséder de telles armes...

Cet article entre totalement en contradiction avec l'article 1 du traité.

**Le sénateur Wallin :** Je voulais dire — et je veux vraiment insister sur ce point — que les autres pays vont faire comme bon leur semble. Dans à peu près toutes les situations envisageables, nous allons intervenir sous les auspices de l'OTAN ou des Nations Unies, dans le contexte d'une coalition des partenaires pour une même cause ou conjointement avec un autre pays intéressé. Êtes-vous en train de nous dire que nous ne devrions pas agir de la sorte, que nous ne devrions jamais collaborer avec d'autres pays utilisant les armes à sous-munitions de quelque manière et sous quelque forme que ce soit, même si nos intérêts nationaux sont en jeu?

**M. Allmand :** C'est non.

**Le sénateur Wallin :** Est-ce que tout le monde est du même avis? Nous ne devrions pas collaborer avec d'autres pays?

**M. Allmand :** C'est non pour ce qui est de favoriser l'utilisation d'armes à sous-munitions.

**Le sénateur Wallin :** Je veux dire dans le cadre d'une opération militaire ou de sécurité. Si nous jugeons que l'intérêt national du Canada est en jeu et que nous devons nous défendre contre un ennemi, ou défendre nos valeurs ou nos droits, et que nous participons pour ce faire à une opération militaire avec nos alliés, êtes-vous en train de nous dire qu'il vaudrait mieux que nous demeurions sagement à la maison, plutôt que de prendre part à une telle opération avec des pays qui utilisent encore les armes à sous-munitions?

**M. Maresca :** Si vous me le permettez.

**La présidente :** Je vais donner la parole à M. Collins qui a été le premier à indiquer qu'il souhaitait répondre.

**M. Collins :** La question est un peu tendancieuse, car elle laisse entendre certaines choses. Tout d'abord, la défense de notre souveraineté peut passer par la défense de notre droit de ne pas utiliser d'armes à sous-munitions. Ce serait mon premier argument.

Deuxièmement, le traité que nous avons signé nous permet de collaborer avec des alliés qui ont toujours la possibilité d'utiliser de telles armes. Nous ne disons donc pas que nous ne devons pas coopérer avec des alliés dans une situation semblable. Je dirais qu'il pourrait y avoir mésentente dans un cas où, par exemple, les Américains utiliseraient ces armes dans une bataille à un certain endroit où nous ne sommes présents d'aucune manière, pendant que nous refuserions de le faire ailleurs. C'est peut-être un scénario possible dans le cadre de ce traité. Il faudrait examiner les considérations juridiques, car c'est un scénario difficilement envisageable sous cet aspect.

I would say that Canada should not participate in any actions with an ally who uses cluster munitions, because we want to use our influence to stop them using a weapon that we all agree is abhorrent.

**The Chair:** Dr. Dorn, you wanted a quick response, and Mr. Maresca.

**Mr. Dorn:** No. We can still go into a combined operation with the United States, which has not signed the cluster munitions convention. Article 21 actually allows for us to join in combined operations. What it does not allow is for us to actually use munitions within that operation. In military terms, we might have a caveat in the operational plan saying that when it comes to making decisions about dropping cluster munitions, Canadians will not be involved. The problem is that the provisions of clause 11 suggest that Canadians can do that, and that is what we feel is in contravention of the treaty.

**Mr. Maresca:** I have two points. One is that I do not think it is an all-or-nothing approach. What would be expected is that Canada perhaps use its obligations to discourage use, to engage with its coalition partners, to find alternatives to cluster munitions, particularly in combined operations.

I would also offer the view that this issue of cluster munitions and interoperability is not unique. This is not the only issue where concerns about interoperability in combined operations arise with allied and coalition partners. It occurs with many other treaties as well. There are many instances where NATO countries are states parties to some treaties and their partners are not.

With regard to Canada and the United States, I would just point out that the 1977 additional protocol to the Geneva Conventions is a pretty extensive document and it is pretty much the codification in many respects of existing international humanitarian law. Canada is a state party to that protocol; the United States is not. These deal with very fundamental issues, such as what is a military objective; what is indiscriminate attack? There are differences of views as to how those are interpreted. Violations of those provisions can in some cases be considered a war crime. However, this has not affected the interoperability of Canada and the United States. They have continued to engage and find solutions to their differences of views regarding these very fundamental rules of international humanitarian law. My point is that this is not just an issue for cluster munitions, but Canada, with its allies, has worked out this issue for many years in a variety of different contexts.

**The Chair:** There are apparently two supplementary questions, one from me and one from Senator Smith. We will try to make our questions quick and if we can get your answers quickly, probably to Dr. Dorn and Mr. Collins.

Je dirais que le Canada ne devrait participer à aucune opération avec un allié qui utilise les armes à sous-munitions, car nous voulons nous servir de notre influence pour les inciter à cesser d'employer ces armes que nous jugeons tous abominables.

**La présidente :** Monsieur Dorn, si vous voulez répondre brièvement, puis ce sera M. Maresca.

**M. Dorn :** C'est non pour moi aussi. Nous pouvons encore participer à une opération conjointe avec les États-Unis, qui n'ont pas signé la convention sur les armes à sous-munitions. L'article 21 nous autorise à le faire. Il nous interdit par contre d'utiliser nous-mêmes ces armes dans le cadre d'une telle opération. Le plan d'opération militaire pourrait alors être assorti d'une restriction indiquant que le Canada ne participera pas aux décisions concernant le largage de bombes à sous-munitions. Malheureusement, les dispositions prévues à l'article 11 laissent entendre que les Canadiens peuvent le faire, ce qui contreviendrait selon nous au traité.

**M. Maresca :** Deux choses. Premièrement, je ne crois pas que l'on puisse dire que c'est tout ou rien dans ce contexte. On serait en droit de s'attendre à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations en s'employant à dissuader les utilisateurs, à mobiliser ses partenaires de la coalition et à trouver des solutions de rechange aux armes à sous-munitions, surtout dans le contexte des opérations conjointes.

J'ajouterais que la question des armes à sous-munitions n'est pas la seule qui se pose en matière d'interopérabilité dans les opérations conjointes avec les alliés et les partenaires de la coalition. L'aspect interopérabilité intervient également dans bien d'autres traités. Dans bien des cas, des pays de l'OTAN sont parties à certains traités, alors que leurs partenaires ne le sont pas.

Pour ce qui est du Canada et des États-Unis, je signalerais simplement que le protocole additionnel à la Convention de Genève conclu en 1977 est un document très détaillé qui codifie à bien des égards le droit humanitaire international existant. Le Canada est signataire de ce protocole; les États-Unis ne le sont pas. On y traite de questions tout à fait fondamentales en définissant notamment ce qu'on entend par objectif militaire et attaque sans discrimination. Il y a divergence d'opinions quant à l'interprétation que l'on doit faire de ces termes. Dans certains cas, les infractions à l'encontre de ces dispositions sont considérées comme des crimes de guerre. Il n'y a toutefois pas eu d'impact sur l'interopérabilité entre le Canada et les États-Unis. Les deux pays ont continué de collaborer et de trouver des solutions à leurs divergences d'opinions concernant ces règles tout à fait fondamentales du droit humanitaire international. Je voulais donc faire valoir que la problématique ne se limite pas aux armes à sous-munitions, car le Canada traite de questions semblables avec ses alliés depuis plusieurs années dans une variété de contextes différents.

**La présidente :** Il semble y avoir deux questions supplémentaires, la mienne et celle du sénateur Smith. Nous essaierons de poser rapidement nos questions, sans doute à MM. Dorn et Collins, et nous vous prions d'y répondre brièvement.

Article 21 is the article that you feel gives an out and does not make the absolute prohibition of cluster munitions. It allows for use. That was the negotiation. That is the point of the convention — people had to either sign or not sign. Then we go to clause 11.

Australia has taken an approach that is different from New Zealand. New Zealand acknowledges Article 21 but leaves it to future interpretation what a soldier or what the military can do. In clause 11 — and I am not as conversant with the Australian one — they are enumerating when it can be acceptable so that a military person will not be charged.

Those are the acceptable uses contemplated up front, trying to limit, saying we understand there is Article 21, so clause 11 says this is how we will interpret it and those will be the exceptions. Some will argue that is narrowing Article 21 and the New Zealand approach saying that soldiers will not be charged is a broader exemption, and time will tell whose approach will be most conducive to furthering the full abolition of cluster munitions.

That is sort of a follow-up position of the militaries that have obviously fed into the process of developing the ratification processes in each country.

Do you want to put your supplementary, Senator Smith, and they can answer both?

**Senator D. Smith:** It is very simple, and I thought maybe you could just confirm. My interpretation of what Mr. Allmand said is that Canada should do the same thing you did in the land mines treaty: just do not have a clause 11. It works for the land mines and it should work for this. That is pretty simple. Is that what you are saying?

**Mr. Allmand:** That is what I am saying, yes. I would go on to say that clause 11, in my view, goes much further than the New Zealand one. It allows, in joint operations, a complete use and direction and requesting of the use of cluster weapons, which I think is against subsection 4 of Article 23 of the treaty, as well as Article 1. Clause 11 really is a huge gap, and it is not necessary for joint operations. You could have joint operations without clause 11.

**Mr. Dorn:** Article 21 of the Convention on Cluster Munitions is not an out. It does not allow for the use of cluster munitions. What it simply says is that if you are in a combined operation with non-state parties, you can continue to participate in that combined operation. It does not say that you can use cluster munitions within that operation. It just allows countries to feel more easy about working with countries that are not parties to the treaty —

**The Chair:** It allows interoperability. That is what I was trying to say.

**Mr. Dorn:** It is a form of interoperability.

L'article 21 est celui qui offre selon vous une porte de sortie qui fait que les armes à sous-munitions ne sont pas interdites totalement. Il en permet en fait l'utilisation. C'est ce qui a été négocié. C'est le principe même d'une convention; les pays peuvent la signer ou non. Il y a ensuite l'article 11.

L'Australie a adopté une approche différente de celle de la Nouvelle-Zélande qui reconnaît l'article 21, mais laisse à d'autres instances le soin de déterminer ce que peut faire un militaire. À l'article 11 — et je ne connais pas aussi bien le régime australien — on énumère ce qui est acceptable pour que le militaire ne fasse pas l'objet d'accusations.

On établit d'emblée les utilisations acceptables en essayant de limiter l'application. Ainsi, l'article 11 indique la façon dont l'article 21 est interprété en précisant les exceptions. Certains soutiennent que l'on limite ainsi la portée de l'article 21 et que l'approche de la Nouvelle-Zélande suivant laquelle il n'y aura pas d'accusations contre les soldats constitue une exemption générale. Le temps nous dira laquelle de ces deux approches est la plus favorable à l'abolition pleine et entière des armes à sous-munitions.

C'est en quelque sorte le point de vue plus récent des militaires qui ont bien sûr participé à l'élaboration des processus de ratification dans les différents pays.

Voulez-vous poser votre question supplémentaire, sénateur Smith, pour que nos témoins répondent aux deux à la fois?

**Le sénateur D. Smith :** C'est très simple; je voudrais seulement qu'on me confirme quelque chose. Selon mon interprétation des propos de M. Allmand, le Canada devrait faire la même chose que pour le traité sur les mines terrestres, à savoir renoncer à l'article 11. Comme tout a bien fonctionné avec les mines terrestres, il devrait en être de même maintenant. C'est très simple. Est-ce bien ce que vous nous dites?

**M. Allmand :** Tout à fait. J'ajouterais que l'article 11 va selon moi beaucoup plus loin que ce qui est prévu en Nouvelle-Zélande. Dans le cadre d'opérations conjointes, il autorise entièrement l'utilisation d'armes à sous-munitions et les ordres donnés à cet effet. À mon avis, cela va à l'encontre du paragraphe 4 de l'article 23 du traité, ainsi que de l'article 1. En fait, la porte est grande ouverte avec l'article 11, ce qui n'est pas nécessaire dans le cas des opérations conjointes. On peut mener de telles opérations sans l'article 11.

**M. Dorn :** L'article 21 de la Convention sur les armes à sous-munitions n'offre pas de porte de sortie. Il ne permet pas l'utilisation de telles armes. Il précise simplement qu'il est possible de continuer à participer à des opérations conjointes avec des États non signataires. On n'y stipule pas qu'il est possible d'utiliser des armes à sous-munitions dans le cadre de ces opérations. On veut simplement faciliter les choses aux pays qui souhaitent collaborer avec des États n'ayant pas ratifié le traité...

**La présidente :** Cela permet l'interopérabilité. C'est ce que j'essayais de dire.

**M. Dorn :** C'est une forme d'interopérabilité.

**Mr. Collins:** If I may, I would say Article 21 on its own does not, and that is what the legal opinion is, allow Canadian use or direction of use during combined operations. The criticism of Article 21 is that there is some ambiguity, but the legal opinion on it is that, in light of what states said at the time of writing Article 21, there was no ambiguity about it.

Some people are raising it, Canada is one, saying this is a loophole basically for us to contravene the treaty. Approximately 35 states stated at the time of the writing of the article that this was not to be a loophole allowing violation of Article 1 of the treaty, the prohibition clauses.

New Zealand probably has the gold standard legislation, which is basically a reiteration of Article 21's point, and that would be acceptable for Canada as well. Leaving out clause 11 in Bill S-10 entirely is acceptable. Putting in something similar to New Zealand's is acceptable. I would argue that the best situation is if Canada took a position not to participate in any activity with allies who use cluster munitions.

**The Chair:** I was trying to put the counter-argument. If you do not attempt to put a Canadian perspective of the interpretation, you leave the ambiguity.

**Mr. Collins:** Absolutely. What I suggested in my comments is that Canada should write, unambiguously, that the interoperability clause will never permit collaboration in cluster munitions use. That should be put in Bill S-10.

**The Chair:** Honourable senators, I am in your hands. We have run over time. I have a second round, Senator Hubley and Senator Fortin-Duplessis. It will shorten the other witnesses, unless you can be extremely brief.

**Senator Hubley:** I just reviewed Article 1. It is very explicit, and it does not hurt to hear it again:

Each State Party undertakes never under any circumstances to:

- (a) Use cluster munitions;
- (b) Develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, cluster munitions;
- (c) Assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.

This is what Canada signed.

We do have the reality of an interoperability clause, but I think we must be very vigilant in how we interpret it. I would like to thank you, but I do not want to take more time.

**M. Collins :** Selon les avis juridiques obtenus, l'article 21 ne permet pas en lui-même au Canada d'utiliser ces armes dans le cadre d'opérations conjointes ni d'en ordonner l'utilisation. Des critiques font valoir que l'article 1 laisse planer une certaine ambiguïté, mais selon les juristes qui se sont prononcés à la lumière des déclarations des États lors de la rédaction de l'article 21, tout était très clair à ce moment-là.

Certains pays dont le Canada font valoir qu'il y a là une échappatoire nous permettant en fait de contrevenir au traité. Quelque 35 États ont affirmé au moment de la rédaction de l'article en question que l'on ne créerait pas une échappatoire permettant d'enfreindre l'article 1 du traité où l'on retrouve les dispositions d'interdiction.

La Nouvelle-Zélande a sans doute adopté la loi pouvant servir de modèle d'excellence. Cette loi reprend essentiellement ce qui est prévu à l'article 21, ce qui serait acceptable pour le Canada également. On pourrait très bien renoncer totalement à l'article 11 du projet de loi S-10. Il serait suffisant de prévoir des dispositions semblables à celles de la Nouvelle-Zélande. Selon moi, il serait préférable que le Canada convienne de ne participer à aucune activité avec des alliés utilisant des armes à sous-munitions

**La présidente :** J'essayais de prouver les choses par leur contraire. Si l'on n'essaie pas d'interpréter les choses dans une perspective canadienne, on laisse l'ambiguïté.

**M. Collins :** Tout à fait. C'est d'ailleurs ce que je voulais laisser entendre tout à l'heure. Le Canada devrait préciser de façon non équivoque que la disposition visant l'interopérabilité ne permettra jamais de collaborer dans l'utilisation d'armes à sous-munitions. Cela devrait être inclus dans le projet de loi S-10.

**La présidente :** Honorables sénateurs, j'aimerais savoir ce que vous souhaitez faire maintenant. Nous avons dépassé le temps prévu. J'ai un second tour de questions avec les sénateurs Hubley et Fortin-Duplessis. Il faudrait que vous soyez extrêmement brefs, sans quoi nous devons consacrer moins de temps à nos témoins suivants.

**Le sénateur Hubley :** Je viens de relire l'article 1. Il est très explicite, et cela ne nous fera pas de tort de l'entendre de nouveau :

Chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance :

- a) employer d'armes à sous-munitions;
- b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, des armes à sous-munitions;
- c) assister, encourager ou inciter quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention.

C'est ce que le Canada a signé.

Nous avons effectivement une disposition permettant l'interopérabilité, mais je crois que nous devons nous montrer très prudents dans son interprétation. J'aimerais vous remercier, mais je ne veux pas prendre trop de temps.



**The Chair:** All right. I am taking that not as a question but as a statement.

**Senator Hubley:** Okay.

**The Chair:** I think we can leave that for our discussion of the bill.

Senator Fortin-Duplessis, may I move to the next panel?

**Senator Fortin-Duplessis:** My question is short, but the answer may be long.

**The Chair:** Maybe you could put your question. If the answer is long, I would ask the witnesses perhaps to reply to us in written form.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** The question is for any of our witnesses. Are you familiar with other common law countries' implementing legislation and their approach in terms of extraterritoriality? How do other countries' laws measure up to Bill S-10 when it comes to that?

[*English*]

**Mr. Collins:** I do not know in detail other Commonwealth countries' positions.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** I am talking about those that have already ratified their legislation.

[*English*]

**Mr. Collins:** Yes. I can say that there are five states that are weak, Canada being one of them, on the interpretation of Article 21. Among them are the United Kingdom, the Netherlands, Japan, Australia, and Canada is the fifth. That compares to 35 countries that are very strong on Article 21, including New Zealand.

**Mr. Maresca:** I can perhaps be quick on the extraterritoriality point. As far as I know, and I think I am fairly correct here, all of the state parties which come from a common-law tradition apply their laws extraterritorially to their nationals. Therefore, whether they are citizens abroad or members of the armed forces, those laws apply to their nationals when they are outside of their own territory.

**Senator Fortin-Duplessis:** Thank you very much.

**The Chair:** I thank all of you for coming. I think you have helped us crystallize the debate around Bill S-10. We appreciate your point of view on the interpretation of Bill S-10 and your suggestions. We will take them into account as we continue our study.

**La présidente :** Très bien. Je considère qu'il s'agit d'une déclaration, plutôt que d'une question.

**Le sénateur Hubley :** D'accord.

**La présidente :** Je crois que nous pourrions en reparler lors de notre examen du projet de loi.

Sénateur Fortin-Duplessis, puis-je passer au prochain groupe de témoins?

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Ma question est brève, mais il est possible que la réponse soit longue.

**La présidente :** Peut-être pouvez-vous la poser et je demanderai à nos témoins, si la réponse est effectivement trop longue, de nous la transmettre par écrit.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** La question s'adresse à n'importe lequel de nos témoins. Connaissez-vous les lois de mise en œuvre d'autres pays du common law et leur approche sur l'extraterritorialité? Et comment les lois des autres pays se comparent-elles au projet de loi S-10 à ce sujet?

[*Traduction*]

**M. Collins :** Je ne connais pas en détail les positions des autres pays de droit commun.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Je parle de ceux qui ont déjà ratifié.

[*Traduction*]

**M. Collins :** Oui. Je pourrais dire que cinq pays, dont le Canada, entretiennent des doutes dans leur interprétation de l'article 21. Les quatre autres pays sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Japon et l'Australie. Il y a d'autre part 35 États, y compris la Nouvelle-Zélande, qui sont tout à fait convaincus de la pertinence de cet article.

**M. Maresca :** Je pourrais peut-être vous répondre brièvement quant à la question de l'application extraterritoriale. Pour autant que je sache, et je ne crois pas faire erreur, tous les États parties ayant une tradition de common law appliquent leurs lois à leurs ressortissants à l'étranger. Ainsi, les simples citoyens comme les membres des forces armées sont assujettis aux lois de leur pays lorsqu'ils séjournent à l'étranger.

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Merci beaucoup.

**La présidente :** Un grand merci à tous pour votre présence. Je crois que vous nous avez aidés à y voir plus clair dans le débat concernant le projet de loi S-10. Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir fait part de votre point de vue et de vos suggestions concernant son interprétation. Nous en tiendrons compte dans la poursuite de notre étude.

Honourable senators, for the second part of our meeting, we have before us, by video conference, Ms. Tamar Gabelnick, Policy Director of the Cluster Munition Coalition; and before us in person, representing Mines Action Canada, Mr. Paul Hannon, Executive Director, and Ms. Erin Hunt, Program Officer. We also we have with us Mr. Ken Epps, Senior Project Officer, Project Ploughshares.

We have started a little late, so in turning to Ms. Gabelnick, I would ask for short opening statements, leaving time for interaction with the senators' questions and answers.

[*Translation*]

**Tamar Gabelnick, Policy Director, Cluster Munition Coalition:** Thank you, Madam Chair. The Cluster Munition Coalition wants to thank this committee for the opportunity to speak to Bill S-10.

The Cluster Munition Coalition brings together members of the international civil society that are working in about a hundred countries, including Canada, on eradicating cluster munitions. The Cluster Munition Coalition and the International Campaign to Ban Landmines have been working in close collaboration with the Canadian government for many years on humanitarian disarmament issues. Canada's leadership in the Doha convention is recognized worldwide. Now, the world is counting on Canada to play an equally significant role in the Convention on Cluster Munitions.

[*English*]

We are now pleased to see Canada moving closer to becoming a state party. At the same time, the CMC is deeply concerned about key elements of Bill S-10 that we find are contrary to both the letter of the treaty and its underlying aim, and we urge the Senate to amend them.

The CMC recognizes that Canada's close military relationship with the United States requires regular participation and military exercises and operations with a state not party. Indeed, Article 21 of the convention was included in order to enable such military cooperation. At the same time, our view, and the view of the vast majority of states that have spoken on the matter, is that Article 21 does not constitute an exception to Article 1's prohibition on assistance for banned activities, which applies under any circumstances.

We see the purpose of Article 21(3) as clarifying that mere participation in joint operations is permitted and that the state party is not legally responsible for the activities undertaken by a state not party during the course of such operations, but not as an authorization of assistance for those activities.

Honorables sénateurs, pour la seconde partie de notre séance, nous accueillons par vidéoconférence Mme Tamar Gabelnick, directrice des politiques pour la Coalition contre les armes à sous-munitions; et ici même, représentant Action Mines Canada, M. Paul Hannon, directeur général et Mme Erin Hunt, agente de programme. Nous recevons aussi M. Ken Epps, agent de projet principal, Project Ploughshares.

Nous commençons un peu en retard, alors avant de céder la parole à Mme Gabelnick, je demanderai aux témoins de s'en tenir à de brèves observations préliminaires, afin de laisser assez de temps pour les interactions avec les sénateurs durant la période des questions et réponses.

[*Français*]

**Tamar Gabelnick, directrice des politiques, Coalition contre les armes à sous-munitions :** Merci, madame la présidente. La Coalition contre les armes à sous-munitions remercie ce comité pour l'occasion de présenter nos commentaires sur le projet de loi S-10.

La Coalition contre les armes à sous-munitions regroupe les membres de la société civile internationale qui œuvrent dans une centaine de pays, y compris le Canada, pour l'éradication des armes à sous-munitions. La Coalition contre les armes à sous-munitions et la campagne internationale pour interdire des mines antipersonnel, ont travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement canadien depuis de nombreuses années sur les questions du désarmement humanitaire. Le leadership du Canada dans la Convention de Doha est mondialement reconnu. Maintenant, le monde compte sur le Canada pour jouer un rôle aussi important pour la Convention sur les armes à sous-munitions.

[*Traduction*]

Nous sommes aujourd'hui ravis de voir le Canada se rapprocher du statut d'État partie. Toutefois, la CMC est profondément préoccupée par certains éléments du projet de loi S-10, que nous jugeons contraire à la lettre et au but de la Convention, et nous exhortons le Sénat à les modifier.

La CMC reconnaît que la relation étroite qu'entretient le Canada avec les États-Unis requiert la participation régulière à des exercices et à des opérations militaires avec un État non partie. En effet, l'article 21 de la convention a été inclus pour rendre possible ce genre de coopération militaire. En même temps, selon nous et selon la vaste majorité des États qui se sont prononcés sur le sujet, l'article 21 ne constitue pas une exception à l'interdiction de porter assistance stipulée à l'article 1, qui s'applique en toutes circonstances.

Selon nous, le paragraphe 21(3) vise à clarifier qu'une simple participation à des opérations conjointes est autorisée et que l'État partie n'est pas légalement responsable des activités entreprises par un État non partie au cours de telles opérations. Ce n'est pas une autorisation de prêter assistance à ces activités.

Clause 11 of Bill S-10 implies, however, that Article 21(3) does provide such an exception. Such logic is flawed for two major reasons.

First, under the Vienna Convention on the Law of Treaties, when treaty language may be unclear, an article must be interpreted in light of the object and purpose of the convention, which is to end the use of cluster munitions and the suffering they cause.

Second, paragraphs 1 and 2 of Article 21 require states parties to promote the norm of the convention and to discourage states not party from using cluster munitions. Therefore, it would be inconsistent and illogical for the same article to require such efforts to end use while at the same time authorizing assistance with use.

Clause 11(1)(c) of Bill S-10 goes the furthest by exclusively permitting Canadian nationals to themselves use, acquire, transfer or possess cluster munitions when on exchange with another state's armed forces. This provision appears to permit a direct violation of article 1 of the convention. It also seems impossible to reconcile it with Article 21(4), which recalls nothing in the article can authorize a state party to itself acquire, transfer or use cluster munitions. It also begs the question: Is Canada banning the use of cluster munitions or not?

We certainly understand the need to protect Canadian soldiers from the risk of prosecution for inadvertent use of cluster munitions, just as it needed to do with anti-personnel mines, but several other states parties have the same requirement and do not have laws with such broad and detailed exceptions to the ban. We could encourage Canada to look at those laws, such as New Zealand's or Norway's, or even Canada's own law to implement the Ottawa convention.

Moreover, behind clause 11 is an implicit expectation that Canada's allies will continue to use cluster munitions, but future use is no longer a certainty given the international stigma that now exists against such use. Since 2006, only a handful of states have used cluster munitions, and each occasion prompted a strong international outcry. The U.S. itself criticized use of cluster munitions in Libya in 2011, and it appears to be moving away from the use of cluster munitions, especially in the context of joint operations.

We are concerned that Bill S-10 risks undermining this established stigma, a stigma essential not only for preventing future use but also for universalizing the convention. If states outside the convention see the stigma reinforced at every possible occasion, they will realize future use is not politically feasible and will have no reason to stay away from the convention. On the other hand, if states parties continue to facilitate the use of cluster

L'article 11 du projet de loi S-10 laisse entendre, toutefois, que le paragraphe 21(3) permet une telle exception. Un tel raisonnement est erroné pour deux raisons principales.

Premièrement, selon la Convention de Vienne sur le droit des traités, un article doit être interprété en fonction de l'objet et du but de la convention, à savoir mettre fin à l'utilisation d'armes à sous-munitions et à faire cesser les souffrances causées par l'emploi de telles armes.

Deuxièmement, les paragraphes 1 et 2 de l'article 21 obligent les États parties à promouvoir la norme de la convention et à décourager les États non parties d'utiliser des armes à sous-munitions. Il serait donc incohérent et illogique que le même article exige que de tels efforts mettent fin à l'utilisation, tout en autorisant qu'on prête assistance.

L'alinéa 11(1)c) du projet de loi S-10 va plus loin en permettant expressément aux Canadiens d'utiliser, d'acquérir, de transférer ou de posséder des armes à sous-munitions lorsqu'ils sont détachés auprès des forces armées d'un autre État. Cette disposition semble permettre une violation directe de l'article 1 de la convention. Elle semble également aller à l'encontre du paragraphe 21(4), qui rappelle que rien dans l'article ne peut autoriser un État partie à acquérir, à transférer ou à utiliser lui-même des armes à sous-munitions. Cela soulève aussi la question suivante : le Canada interdit-il, oui ou non, l'utilisation des armes à sous-munitions?

Nous comprenons certes le besoin de protéger les soldats canadiens d'éventuelles poursuites s'ils utilisent par inadvertance des armes à sous-munitions, comme dans le cas des mines antipersonnel, mais plusieurs États ayant adopté la même exigence n'ont pas de lois qui prévoient des exceptions aussi larges et détaillées. D'ailleurs, nous pourrions encourager le Canada à examiner, entre autres, les lois de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège ou même celles du Canada pour mettre en œuvre la convention d'Ottawa.

Par ailleurs, l'article 11 semble insinuer que les alliés du Canada continueront d'utiliser des armes à sous-munitions, mais l'utilisation future n'est plus une certitude en raison de la stigmatisation internationale qui existe maintenant contre une telle utilisation. Depuis 2006, seule une poignée d'États ont utilisé des armes à sous-munitions, et chaque occasion a soulevé un tollé international. Les États-Unis eux-mêmes ont critiqué l'utilisation d'armes à sous-munitions en Lybie en 2011, et ils semblent s'éloigner de l'utilisation d'armes à sous-munitions, surtout dans le contexte des opérations conjointes.

Nous craignons que le projet de loi S-10 risque de porter atteinte à la stigmatisation établie, qui est essentielle non seulement pour la prévention de l'utilisation future, mais aussi pour l'universalisation de la convention. Si des États non parties à la convention constatent que la stigmatisation prend de l'ampleur à toutes les occasions possibles, ils se rendront compte que l'utilisation future n'est pas politiquement faisable et n'auront

munitions, the stigma will be less evident and the motivation to join will be reduced.

In closing, we would like to underline that the CMC's interest in Bill S-10 is not theoretical or legalistic. It is about preventing real harm to real people, terrible harm that we have observed first hand via our members working in the field and through our campaigners, including someone who lost both hands, legs and much of his hearing when demining in Serbia; someone whose son was killed clearing cluster munitions as a U.S. soldier in Iraq; someone who lost part of his arm to cluster munitions when he was 8 years old; and a man whose son was killed in Lebanon on his fifth birthday. This is a real and horribly painful impact that cluster munitions inflict when used and for long decades afterwards. The prevention of such harm is why the convention was created and it is what we want to see Canada's national law unequivocally reinforce.

We ask you once again to consider revising Bill S-10, and we look forward to continuing our close partnership with Canada when it becomes a state party.

**Paul Hannon, Executive Director, Mines Action Canada:** Thank you, Madam Chair and senators, for the opportunity to address the committee today. I hope it will come as some comfort to you to know that although I will talk about clause 11, that is not all I am going to talk about. I will talk about other things as well.

As I am Executive Director of Mines Action Canada, I have been working on the cluster munitions issue since 1999. I have seen the human suffering caused by cluster munitions, and I have seen the international community come together to balance humanitarian concerns with the need for security through the Oslo process that brought us the Convention on Cluster Munitions. As a member of civil society's negotiating team, I was pleased to see Canada join 105 states to adopt the convention. As a Canadian, I was immensely proud to witness Canada become one of the first countries to sign the convention in 2008. Having worked on this issue since 1999, watching our ambassador sign this treaty was a highlight of my career.

After Canada's leadership on the Ottawa treaty and the land mine issue, we were pleased to see Canada demonstrate similar leadership and wisdom throughout the Oslo process. The Canadian government should be congratulated for their role in ensuring that we have a strong definition of cluster munitions and for the groundbreaking, expansive definition of a victim in the convention. Canada started stockpile destruction before ratifying the convention, and Canada again showed leadership by being the first country to voluntarily submit an Article 7 annual

aucune raison de ne pas souscrire à la convention. Par contre, si les États parties continuent de faciliter l'utilisation des armes à sous-munitions, la stigmatisation sera moins évidente, et il y aura moins de motivation à adhérer à la convention.

En conclusion, nous aimerions souligner que l'intérêt que porte la CMC au projet de loi S-10 n'est pas théorique ni légaliste. Il s'agit d'empêcher que des gens subissent des dommages réels. Nous sommes personnellement au courant des effets terribles, d'après ce que nous racontent nos membres sur le terrain et nos organisateurs de campagne. Mentionnons, entre autres, le cas d'un individu qui a perdu ses deux mains, ses deux jambes et une bonne partie de son ouïe lors d'une opération de déminage en Serbie; une personne dont le fils, un soldat américain, a trouvé la mort en déminant des armes à sous-munitions en Irak; une personne qui a perdu une partie de son bras à l'âge de huit ans à cause d'armes à sous-munitions; et un homme dont le fils, qui venait d'avoir cinq ans, a été tué au Liban. Les armes à sous-munitions infligent, sur le coup, des souffrances réelles et horriblement douloureuses qui durent pendant plusieurs décennies. La convention a été créée justement pour prévenir de tels dommages, et c'est ce que nous voulons que la loi canadienne renforce sans équivoque.

Nous vous demandons une fois de plus de réviser le projet de loi S-10, et nous avons hâte de poursuivre notre partenariat étroit avec le Canada lorsqu'il deviendra un État partie.

**Paul Hannon, directeur général, Actions Mines Canada :** Merci, madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, de me donner l'occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui. J'espère que vous serez soulagés d'apprendre que je ne parlerai pas uniquement de l'article 11. Je m'attarderai sur d'autres points aussi.

Je suis le directeur général d'Actions Mines Canada et je travaille sur le dossier des armes à sous-munitions depuis 1999. J'ai vu la souffrance humaine causée par ce type d'armes et j'ai vu comment la communauté internationale a uni ses forces pour établir un équilibre entre les préoccupations d'ordre humanitaire et le besoin de sécurité dans le cadre du processus d'Oslo, qui a débouché sur la Convention sur les armes à sous-munitions. À titre de membre d'une équipe de négociation de la société civile, j'ai été ravi d'apprendre que le Canada se joignait aux 105 États parties à la convention. En tant que Canadien, j'étais très fier de constater que le Canada figurait parmi les premiers pays à signer la convention en 2008. Comme je l'ai dit, je travaille sur ce dossier depuis 1999, et le fait de voir notre ambassadeur signer le traité a été un des points forts de ma carrière.

Le Canada avait déjà fait preuve de leadership dans le cadre du traité d'Ottawa et du dossier des mines terrestres. Aussi, nous avons été heureux de constater que le Canada démontrait le même leadership et la même sagesse tout au long du processus d'Oslo. Le gouvernement du Canada mérite d'être félicité pour son rôle dans l'élaboration d'une définition rigoureuse des armes à sous-munitions et d'une définition large et innovatrice du mot « victime ». Par ailleurs, le Canada a commencé la destruction de ses stocks avant même de ratifier la convention et, une fois de plus,

transparency report. Canada's leadership thus far should be commended, and I have done so on many occasions.

However, because this draft legislation could undermine that fine record, we do have a number of concerns with it. We welcome the penal sanctions included in Bill S-10, as they help us meet our obligations under Article 9, but we do have four main areas of concern with the draft legislation.

First, there are some aspects of Article 21 of the convention that are not reflected in Bill S-10. Some call Article 21 the interoperability article, but I prefer to call it the universalization article. Canada has positive obligations under Article 21 to help universalize the convention and to discourage the use of cluster munitions, but the legislation is silent on these topics. The positive obligations to inform our allies of our responsibilities under the convention and to discourage use are necessary for the legislation to reflect all of the obligations we undertook when we signed the treaty.

Second, Bill S-10 does not comment on investment, transit and foreign stockpiling. There is an understanding that investment in cluster munitions producers is considered a form of assistance and is therefore banned, but the legislation needs to make this clearer. We have met with all of Canada's major financial institutions and, while they are supportive of disinvestment, clarity from the government in the form of legislation will make the process much easier. The legislation would be also be strengthened by prohibiting the transit of cluster munitions through Canadian territory. Finally, while it may fall under the prohibition on possession, we would like explicit reference to a prohibition on foreign stockpiling of cluster munitions on Canadian territory, even during joint operations. Including disinvestment, transit and foreign stockpiling would contribute to reaching Canada's goal of an end to the suffering caused by cluster munitions.

Third, the convention's cooperation and victim assistance provisions are not mentioned at all in our legislation. While I am confident that Canada will work internationally to support risk education, clearance and stockpile destruction and to assist the victims of cluster munitions, I believe it would be beneficial for government agencies such as CIDA and DFAIT to have their mandates in the legislation. It will make their work easier and more straightforward.

notre pays a montré la voie à suivre en étant le premier État à soumettre volontairement un rapport de transparence annuel aux termes de l'article 7. Bref, le leadership dont a fait preuve le Canada jusqu'ici mérite d'être félicité, chose que j'ai faite à maintes reprises.

Toutefois, le projet de loi dont nous sommes saisis risque d'entacher cet excellent bilan. Voilà pourquoi nous avons un certain nombre de réserves. Nous accueillons favorablement les sanctions pénales prévues dans le projet de loi S-10, car elles nous aident à remplir nos obligations en vertu de l'article 9 de la convention, mais il y a quatre points qui nous préoccupent.

Premièrement, certains aspects de l'article 21 de la convention ne sont pas abordés dans le projet de loi S-10. Certains appellent cette disposition l'article de l'interopérabilité, mais je préfère l'appeler l'article de l'universalisation. En vertu de l'article 21, le Canada a des obligations positives qui consistent à aider à universaliser la convention et à décourager l'utilisation d'armes à sous-munitions. Or, le projet de loi reste muet là-dessus. Il est nécessaire de faire mention des obligations positives d'informer nos alliés de nos responsabilités aux termes de la convention et de décourager l'utilisation de ces armes. Le projet de loi doit tenir compte de toutes les obligations que nous nous sommes engagés à remplir en signant le traité.

Deuxièmement, le projet de loi S-10 ne dit rien sur les investissements, le transfert et le stockage pour des entités étrangères. On convient que l'investissement dans les producteurs d'armes à sous-munitions est considéré comme une forme d'assistance et qu'une telle activité est, par conséquent, interdite, mais le projet de loi doit clarifier davantage cette interdiction. Nous avons rencontré toutes les grandes institutions financières du Canada et, bien que celles-ci soient en faveur du désinvestissement, le processus serait plus facile si le gouvernement l'indiquait clairement sous la forme d'une mesure législative. Le projet de loi aurait également du mordant s'il prévoyait une interdiction du transfert des armes à sous-munitions sur le territoire canadien. Enfin, même si cette question peut relever de l'interdiction de posséder des armes à sous-munitions, nous aimerions que le projet de loi interdise explicitement le stockage des armes à sous-munitions appartenant à des entités étrangères sur le territoire canadien, même dans le cadre d'opérations conjointes. En incluant des dispositions sur le désinvestissement, le transfert et le stockage pour des entités étrangères, le Canada pourrait ainsi atteindre son objectif de mettre fin à la souffrance causée par les armes à sous-munitions.

Troisièmement, le projet de loi ne fait aucune mention des dispositions de la convention relatives à la coopération et à l'assistance aux victimes. Je suis convaincu que le Canada collaborera à l'échelle internationale pour appuyer la sensibilisation aux risques, la dépollution et la destruction des stocks et pour aider les victimes d'armes à sous-munitions, mais j'estime qu'il serait utile d'inscrire, dans le projet de loi, les mandats des organismes gouvernementaux comme l'ACDI et le MAECI. Cela facilitera et précisera davantage leur travail.

Finally, we have strong concerns about the interoperability provisions in Bill S-10. Before I discuss those concerns, I would like to clarify some earlier discussions on interoperability. The Ottawa treaty does not have provisions for interoperability, and it has never prevented Canada from working with our closest allies who have yet to join that treaty. Additionally, Canada's signature on this convention has not prevented our men and women in uniform from taking on leadership roles in joint operations, including those in Afghanistan and Libya. I am very aware that conflict, military cooperation and joint operations are complex, but I would remind the members present that we are here to discuss legislation that implements a comprehensive ban on a weapon that has caused horrific damage to individuals and communities in 24 countries and three other areas both at the time of use and in the decades after the conflict. The convention is very clear about its goal:

... put an end for all time to the suffering and casualties caused by cluster munitions at the time of their use, when they fail to function as intended or when they are abandoned . . . .

Mines Action Canada has serious concerns about clause 11 of Bill S-10. In essence, we believe that the defences found in clause 11 are inconsistent with the purpose and object of the treaty. We disagree with the interpretation of Article 21 that is reflected in clause 11. Mines Action Canada, our members and many colleagues around the world do not believe that Article 21 allows states to avoid their obligation to never under any circumstances assist with prohibited acts found in Article 1 of the convention. Although 35 states, including many of our NATO and ISAF allies, agree that the prohibition on assistance applies even during joint operations, Canada appears to be taking a contrary view.

The specific issue of secondment and exchange is one that many of our allies have to face. It has been stated that the exceptions in Bill S-10 are necessary to deal with the reality faced by Canadian Forces personnel.

Based on the prevalence of state parties to the convention in NATO and our other alliances, and on the rate of ratification, we believe that the reality is that the ban on cluster munitions is the new normal. In this new normal, our allies who are outside the convention at this time are well aware of our obligations and responsibilities to not use or assist with the use of cluster munitions. They know that Canada has banned cluster munitions and this ban will apply to all our men and women in uniform.

We underestimate our allies if we think they are unaware of the provisions of the convention and are unable to adapt to the new normal. Fifteen years ago, because of Canadian leadership, the

Enfin, les dispositions en matière d'interopérabilité prévues dans le projet de loi S-10 nous préoccupent énormément. Avant d'en discuter, j'aimerais clarifier certaines des observations qui ont été faites précédemment au sujet de l'interopérabilité. Le traité d'Ottawa ne comporte pas de dispositions sur l'interopérabilité et, pourtant, cela n'a jamais empêché le Canada de travailler avec ses plus proches alliés qui n'ont pas encore adhéré au traité. De plus, la signature de la convention par le Canada n'a pas empêché nos militaires d'assumer des rôles de premier plan dans des opérations conjointes, notamment en Afghanistan et en Libye. Je suis très conscient de la complexité des conflits, de la coopération militaire et des opérations conjointes, mais je tiens à rappeler aux sénateurs que nous sommes ici pour discuter d'une mesure législative qui vise à interdire totalement l'utilisation d'une arme qui a infligé des dommages horribles à des personnes et à des communautés dans 24 pays et dans trois autres zones, à la fois au moment de son emploi et des décennies après la fin du conflit. Le but de la convention est très clair :

[...] faire définitivement cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par l'utilisation des armes à sous-munitions au moment de leur emploi, lorsqu'elles ne fonctionnent pas comme prévu ou lorsqu'elles sont abandonnées [...].

Action Mines Canada a de sérieuses réserves au sujet de l'article 11 du projet de loi S-10. En essence, nous estimons que les défenses prévues à l'article 11 vont à l'encontre de l'objet et du but du traité. Nous n'approuvons pas l'interprétation de l'article 21 de la convention aux termes de l'article 11 du projet de loi. Action Mines Canada, ses membres et bon nombre de ses collègues partout dans le monde ne croient pas que l'article 21 de la convention permet aux États de se soustraire à leurs obligations de ne jamais, en aucune circonstance, porter assistance dans toute activité interdite à l'article 1 de la convention. Même si 35 États, dont bon nombre de nos alliés de l'OTAN et de la FIAS, conviennent que l'interdiction de porter assistance s'applique même aux opérations jointes, le Canada semble adopter la position contraire.

Les détachements et les échanges représentent une question particulière à laquelle la plupart de nos alliés doivent faire face. Certains ont dit que les exceptions prévues dans le projet de loi S-10 sont nécessaires pour faire face à la réalité à laquelle le personnel des Forces canadiennes est confronté.

Toutefois, étant donné que la plupart des États parties à la convention sont membres de l'OTAN et de nos autres alliances, et compte tenu du taux de ratification, nous jugeons que la réalité est telle que l'interdiction des armes à sous-munitions constitue la nouvelle norme. Dans cette nouvelle réalité, nos alliés qui ne sont pas encore parties à la convention sont bien au fait de nos obligations et de nos responsabilités de ne pas utiliser des armes à sous-munitions ou de ne pas aider à leur utilisation. Ils savent que le Canada a interdit les armes à sous-munitions et que cette interdiction s'applique à tous nos militaires.

Nous sous-estimons nos alliés si nous pensons qu'ils ne sont pas au courant des dispositions de la convention et qu'ils ne sont pas en mesure de s'adapter à la nouvelle norme. Il y a 15 ans,

new normal became a ban on land mines. Those allies outside the Ottawa treaty adapted to that new normal, and I have confidence they will with this new normal.

As the legislation is currently drafted, the defences and loopholes in clause 11 present a danger to the treaty. It undermines the prohibition on assistance with large loopholes rather than narrowing the language to ensure that the clarity needed for the standard of Canadian criminal law is met. If Canada ratifies the convention with this legislation, it will become much more difficult to convince other states to join.

When read outside of Canada, this legislation, as it is currently drafted, looks like Canada is trying to have it both ways: We want to look like we are a humanitarian leader by banning cluster munitions but still condone use by states not party to the convention.

Minister Baird appeared before this committee two weeks ago and spoke about the art of the possible. We live the art of the possible every day. For years we were told that it was impossible to ban land mines and then we were told it was impossible to ban cluster munitions, but we all proved it was definitely possible.

The Convention on Cluster Munitions has shown us that it is possible to balance security concerns and humanitarian concerns and achieve a comprehensive ban on cluster munitions. The convention itself is that balance. There is no need for Canada to try to find a balance in our legislation when it already exists. Today, what is possible is that you can ensure Canada takes on a leadership role and stands with the victims of cluster munitions to say “never again” by amending the legislation to close the loopholes and show that we meant what we said back in Dublin when Canada agreed to a treaty text that aims “to put an end for all time to the suffering and casualties caused by cluster munitions at the time of their use, when they fail to function as intended or when they are abandoned.”

Our written brief, which we will submit later today, will offer more details and suggested language, where applicable, and we would be happy to answer any questions. Thank you for your time.

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

I presume, Ms. Hunt, you are here to assist Mr. Hannon in the question period.

**Erin Hunt, Program Officer, Mines Action Canada:** Yes.

**The Chair:** We will now turn to Mr. Ken Epps, please.

**Ken Epps, Senior Project Officer, Project Ploughshares:** Thank you to the standing committee for the invitation to appear as a witness today. I represent Project Ploughshares, the ecumenical

grâce au leadership canadien, la nouvelle norme consistait à interdire les mines terrestres. Les alliés non parties au traité d'Ottawa se sont adaptés à la nouvelle norme, et je suis convaincu qu'ils le feront dans ce cas-ci.

Selon le libellé actuel du projet de loi, les défenses et les échappatoires prévues à l'article 11 présentent un danger pour le traité. Cette disposition nuit à l'interdiction de porter assistance puisqu'elle prévoit d'énormes échappatoires, au lieu de rétrécir le libellé afin d'assurer la clarté requise selon la norme du droit pénal canadien. Si le Canada ratifie la convention en adoptant le projet dans sa forme actuelle, il sera beaucoup plus difficile de convaincre d'autres États à nous emboîter le pas.

Pour ceux qui le lisent à l'extérieur du Canada, ce projet de loi, tel qu'il est rédigé, donne l'impression que le Canada essaie de gagner sur tous les plans : il veut être perçu comme un chef de file dans le domaine humanitaire en bannissant les armes à sous-munitions, tout en tolérant leur utilisation par les États qui ne sont pas signataires de la convention.

Le ministre Baird s'est adressé au comité il y a deux semaines concernant l'art du possible. Nous vivons tous les jours dans l'art du possible. Pendant des années, on nous a répété qu'il était impossible de bannir les mines terrestres et ensuite, on a nous a dit qu'il était impossible de bannir les armes à sous-munitions, mais nous avons tous prouvé que c'était tout à fait possible.

La Convention sur les armes à sous-munitions nous a montré qu'il est possible de mettre en balance les questions de sécurité et les questions humanitaires et d'en arriver à une interdiction complète des armes à sous-munitions. C'est la convention même qui permet cet équilibre. Nul n'est besoin pour le Canada de chercher à trouver un équilibre dans nos lois alors qu'il existe déjà. Aujourd'hui, il est possible de veiller à ce que le Canada joue un rôle de premier plan et se tienne du côté des victimes des armes à sous-munitions pour dire « plus jamais » en modifiant la loi pour en combler les lacunes et montrer que nous étions sincères à Dublin lorsque nous avons approuvé un libellé qui vise « à faire définitivement cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par l'utilisation des armes à sous-munitions au moment de leur emploi, lorsqu'elles ne fonctionnent pas comme prévu ou lorsqu'elles sont abandonnées ».

Notre mémoire écrit, que nous déposerons dans la journée, contient un supplément d'informations et de formulations, le cas échéant, et nous serions heureux de répondre à toute question. Merci de votre attention.

**La présidente :** Merci, monsieur Hannon.

Je présume, madame Hunt, que vous êtes ici pour seconder M. Hannon pendant la période des questions.

**Erin Hunt, agente de programmes, Action Mines Canada :** Oui.

**La présidente :** La parole est maintenant à M. Ken Epps.

**Ken Epps, agent principal de projet, Project Ploughshares :** Merci au comité permanent de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui. Je représente Project Ploughshares, organisme de

peace agency of the Canadian Council of Churches. My responsibilities include research and policy development on conventional weapons issues, including disarmament treaties like the land mines and cluster munitions conventions and arms control treaties, such as the anticipated international arms trade treaty.

Since 1987, Project Ploughshares has published an annual report on armed conflicts throughout the world. Tracking wars over a 25-year period points to trends in recent armed conflicts that are relevant to the committee's deliberations of Bill S-10. Most strikingly, today almost all the wars in the world are intra-state, not interstate, conflicts. They involve governments fighting internal opponents, as we currently see in Syria. While there are international dimensions to many armed conflicts, such as ISAF forces fighting in Afghanistan, currently there are no instances of states fighting other states.

We also see that the number of armed conflicts has generally declined over the past 15 years, from a high of 44 conflicts in 1994 to a low of 24 conflicts in 2010. This, of course, is a welcome trend that indicates the world community has increased its ability to end conflicts and prevent them from recurring. Together these two trends — the changed nature of war and the decline in the number of wars — provide an opportunity to reflect on, and alter, traditional doctrines and tools of war.

Despite the striking decrease in the number of wars, what has not changed is the disproportionate impact of intra-state armed conflicts on civilians. Across the globe every year, tens of thousands, even hundreds of thousands, of men, women and children are killed, injured and displaced as a result of armed conflict, and of particular importance when considering cluster munitions in the aftermath of armed conflict.

The devastating impact of cluster munitions on civilians during conflicts and for years after is the primary motivation for adopting and comprehensively implementing humanitarian disarmament treaties such as the Convention on Cluster Munitions.

It is understandable that military leaders may argue for certain weapon systems and arrangements they believe are necessary to train or protect their troops or fulfill other military objectives. As the committee has heard in earlier testimony, the Department of National Defence supports Bill S-10 and its clause 11 in part because it wants to maintain the status quo on training and interoperability with certain allies. However, it is the duty of political leaders to take a wider view. You also need to consider the full range of international humanitarian obligations to which Canada has agreed. In this instance, the obligation to prevent the use of cluster munitions to protect civilians must be paramount.

paix œcuménique du Conseil canadien des Églises. Je suis, entre autres, responsable de la recherche et de l'élaboration des politiques sur les questions concernant les armes conventionnelles, dont les traités sur le désarmement comme les conventions sur les mines terrestres et les armes à sous-munitions et les traités sur le contrôle des armements, comme le futur traité international sur le commerce des armes.

Depuis 1987, Project Ploughshares a publié un rapport annuel sur les conflits armés dans le monde entier. Lorsque l'on fait le suivi des guerres qui ont été menées sur une période de 25 ans, l'on remarque une tendance dans les conflits armés récents qui se rapporte aux délibérations du comité concernant le projet de loi S-10. Ce qui ressort le plus, c'est que, aujourd'hui, la quasi-totalité des conflits dans le monde sont intra et non interétatiques, comme c'est actuellement le cas en Syrie. Si bien des conflits armés ont des dimensions internationales, par exemple la FIAS en Afghanistan, il n'y a pas, en ce moment, de conflits entre États.

Nous constatons aussi que le nombre de conflits armés a généralement baissé au cours des 15 dernières années, passant de 44 conflits en 1994 à 24 conflits en 2010. C'est, bien entendu, une tendance réjouissante qui montre que la communauté internationale a accru sa capacité de mettre fin aux conflits et d'éviter qu'ils ne se reproduisent. Ensemble, ces deux tendances — la nouvelle nature des guerres et la diminution du nombre de conflits — nous permettent de réfléchir aux doctrines et aux outils de guerre traditionnels et de les modifier.

Malgré la baisse frappante du nombre de conflits, les conséquences disproportionnées des conflits armés interétatiques sur les civils sont toujours les mêmes. Chaque année dans le monde, des dizaines, voire des centaines, de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sont tués, blessés ou déplacés à cause de conflits armés; c'est un fait particulièrement important lorsque l'on examine les armes à sous-munitions au lendemain d'un conflit armé.

Les conséquences dévastatrices des armes à sous-munitions sur les civils pendant les conflits et bien après est la principale raison d'adopter et de pleinement mettre en œuvre des traités humanitaires de désarmement comme la Convention sur les armes à sous-munitions.

L'on comprend que les dirigeants militaires peuvent faire valoir certains systèmes d'armes et arrangements qu'ils estiment nécessaires pour entraîner ou protéger leurs troupes ou atteindre d'autres objectifs militaires. Comme des témoins précédents vous l'ont signalé, le ministère de la Défense nationale est favorable au projet de loi S-10 et à son article 11 en partie parce qu'il veut garder le statu quo s'agissant de l'entraînement et de l'interopérabilité avec certains alliés. Cependant, il revient aux dirigeants politiques d'avoir une vision plus globale de la situation. Il leur faut aussi tenir compte de la gamme complète d'obligations humanitaires internationales que le Canada a acceptées. Dans ce cas, l'obligation de prévenir l'utilisation d'armes à sous-munitions pour protéger les civils doit être primordiale.



We invite the members of the committee to take this wider view. We are concerned that Bill S-10, and especially clause 11, contains loopholes and invites uncertainty that will undermine the spirit and purpose of Canada's commitment to implement the CCM. We call on the committee to consider the changed nature of modern warfare and to recognize its disproportionate impact on civilians, especially the impact of cluster munitions. We call for political leadership and innovative thinking that would amend Bill S-10 to allow Canada's military to maintain interoperability with allies while ensuring that Canada fully implements the CCM.

Through an amended Bill S-10, Canada can demonstrate leadership that achieves results. By reinforcing the full ban on cluster munitions, a revised Bill S-10 will advance civilian security and save human lives and limbs across the globe.

I thank you for your attention.

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

**Senator Hubley:** Welcome to you all. This definitely is an important issue.

I would like to thank you, Mr. Hannon, for bringing up some other issues that we probably should be looking at as well, although the focus on clause 11 is pretty riveting for everyone.

Does Bill S-10 allow for the stockpiling or retention of cluster munitions on Canadian territory under any circumstances? I would like to follow up. That extraterritorial question would be there as well. Would it also apply to Canadian nationals and permanent residents abroad who may be employed in private companies? Do you have any comment?

**Mr. Hannon:** In our written submission we have suggested that language be added to Bill S-10 to reflect Canada's obligation to destroy its stockpile. We know that Canada has already begun to do so, that an RFP has been put out, or at least a request for expressions of interest, and is well under way. We think Canada can and will destroy its stockpile long before its deadline. We certainly welcome that, and we would certainly welcome taking that kind of ambitious approach in our legislation and show that we really mean what we are saying.

We have heard, both here in this committee and elsewhere, that at the moment Canada does not intend to retain any cluster munitions for training or research purposes. We also welcome that, as most humanitarian organizations that do clearance do not use live ammunition to train with. They do not feel it is necessary. We welcome that as well.

We do think, though, it is important that Bill S-10 state that foreign stockpiling on Canadian territory, whether it is our sovereign territory or territory that we may hold during a conflict,

Nous invitons les membres du comité à avoir cette vision plus globale. Nous nous préoccupons du fait que le projet de loi S-10, et notamment l'article 11, contient des lacunes et crée une incertitude qui minerait l'esprit et l'objectif de l'engagement du Canada à mettre en œuvre la Convention. Nous demandons au comité de tenir compte de la nouvelle nature des conflits modernes et de reconnaître ses conséquences disproportionnées sur les civils, en particulier celles des armes à sous-munitions. Nous vous demandons de faire preuve de leadership politique et d'esprit novateur pour modifier le projet de loi S-10 afin de permettre aux forces armées canadiennes de maintenir leur interopérabilité avec les alliés tout en veillant à ce que le Canada applique pleinement la Convention.

Par le truchement du projet de loi S-10, le Canada peut faire preuve d'un leadership qui porte fruits. En renforçant l'interdiction totale d'utiliser des armes à sous-munitions, le projet de loi S-10 révisé rehaussera la sécurité civile et sauvera des vies et des membres dans le monde entier.

Merci de votre attention.

**La présidente :** Merci, monsieur Epps.

**Le sénateur Hubley :** Bienvenue à tous. Il s'agit vraiment d'une question importante.

Je tiens à vous remercier, monsieur Hannon, d'avoir soulevé d'autres points que nous devrions probablement étudier aussi, même si l'article 11 nous captive tous.

Le projet de loi S-10 permet-il le stockage ou le maintien d'armes à sous-munitions sur le territoire canadien en toutes circonstances? J'aimerais faire un suivi. Cette question extraterritoriale s'y trouverait aussi. S'appliquerait-elle aussi aux ressortissants canadiens et aux résidents permanents à l'étranger qui travaillent peut-être pour des entreprises privées? Avez-vous un commentaire à formuler?

**M. Hannon :** Dans notre mémoire, nous avons suggéré que l'on fasse des ajouts au libellé du projet de loi S-10 pour refléter l'obligation du Canada de détruire ses stocks. Nous savons qu'il a déjà commencé à le faire, qu'une demande de propositions a été présentée, ou du moins une demande de déclarations d'intérêt, et que le processus est bien avancé. Nous pensons que le Canada peut détruire ses stocks bien avant la date limite et qu'il le fera. Nous nous en réjouissons, c'est clair, et nous voudrions bien sûr privilégier ce type d'approche ambitieuse dans notre projet de loi et montrer que nous sommes vraiment sincères.

Nous avons entendu dire, non seulement au comité mais ailleurs, que pour l'instant, le Canada n'a pas l'intention de conserver d'armes à sous-munitions aux fins d'entraînement ou de recherche. Nous nous en réjouissons aussi, car la plupart des organisations humanitaires qui font du déminage n'utilisent pas de munitions réelles dans les entraînements. Elles n'estiment pas que cela soit nécessaire. Nous en sommes aussi satisfaits.

Nous pensons toutefois qu'il est important que le projet de loi S-10 précise que le stockage étranger sur le territoire canadien, qu'il s'agisse de notre territoire souverain ou de territoire que

should be prohibited. We think it fits under Article 1 and all the elements of assistance, and we would like to see that expressly stated so there is no ambiguity whatsoever of where we stand.

Every munition destroyed is a munition that will not take a life or a limb. That is part of the preventative elements of the treaty and part of the humanitarian aims of the treaty and all the effort that has gone into it. We would certainly welcome additional language on that.

**Senator Hubley:** I would also like you to answer the question of whether Bill S-10 allows Canadian Forces to transport cluster munitions belonging to states not party to the convention on Canadian territory.

**Mr. Hannon:** Our reading of it is that it is relatively silent on that. We believe that no Canadian should be involved in the assistance of the use, production or transfer of cluster munitions at anytime, anywhere, for any reason, for anyone. We need to make that perfectly clear. The treaty that this legislation is designed to implement is a comprehensive ban, and its aim is to end the use of this weapon for all time. The only way we will do that is to ensure no one has it or has the opportunity to use it and we make our values clear to others and express that to them. Our view is they will respect that.

**Senator Hubley:** Are there additional steps that Canada should take to bring itself into compliance with the convention's positive obligations? This could relate to the destruction — and we have heard that has begun — and the clearance of cluster munitions. Are there educational aspects that Canada should be involved in for risk education, and certainly victim assistance plans regarding Canada's reporting obligations under the convention? Do you have any comment on those?

**Mr. Hannon:** I do. As I said in my verbal statement, Canada has so far shown excellent leadership in the area of annual reporting. We think that should be listed in the legislation. It is an easy obligation for us to live up to. Staff change, governments change, but if it is in the legislation, it is clear to all that we continue that excellent standard in the future.

In terms of victim assistance, stockpile destruction and clearance, we think it would be helpful in the legislation if the two departments and agencies that would normally be involved with that — Foreign Affairs and CIDA — are indicated in the legislation so they understand there is a clear mandate for them to support this. They do it in many ways now, but in my view DFAIT does it much more than CIDA, and I would like to see more from CIDA. We view these as lethal barriers to development, and we feel it is totally natural for it to be in CIDA's mandate. Again, governments change, officials change, department heads change and ministers

nous détenons pendant un conflit, devrait être interdit. Nous croyons que cela cadre avec l'article 1 et tous les éléments relatifs à l'aide, et nous aimerions que cela soit énoncé expressément pour éviter toute ambiguïté quant à notre position.

Chaque munition détruite est une munition qui ne détruira pas de vie ou de membre. Cela fait partie des éléments préventifs et des objectifs humanitaires du traité et de tous les efforts que sa rédaction a nécessités. Nous aimerions que le libellé contienne des précisions à cet égard.

**Le sénateur Hubley :** J'aimerais aussi que vous nous disiez si le projet de loi S-10 permet aux Forces canadiennes de transporter sur le territoire canadien des armes à sous-munitions appartenant à des États qui n'ont pas signé la convention.

**M. Hannon :** Nous croyons comprendre qu'il ne dit pas grand-chose sur ce point. Nous croyons qu'un Canadien ne devrait participer à l'utilisation, à la production ou au transfert des armes à sous-munitions à aucun moment, à aucun endroit, pour aucune raison et pour personne. Nous devons faire en sorte que cela soit parfaitement clair. Le traité que le présent projet de loi vise à mettre en œuvre est une interdiction globale qui a pour but de mettre fin à l'utilisation de ces armes à tout jamais. Nous y arriverons seulement en faisant en sorte que personne n'en détienne ou n'ait l'occasion d'en utiliser et nous exprimons clairement nos valeurs aux autres. Nous estimons qu'ils les respecteront.

**Le sénateur Hubley :** Y a-t-il d'autres mesures que le Canada devrait prendre pour respecter les obligations positives de la convention? Elles pourraient se rapporter à la destruction — et nous avons entendu dire qu'elle a commencé — et à l'enlèvement des armes à sous-munitions. Y a-t-il des aspects éducatifs auxquels le Canada devrait participer s'agissant de la sensibilisation aux risques, et bien entendu des plans d'aide aux victimes en ce qui touche l'obligation du Canada de faire rapport au titre de la convention? Avez-vous des commentaires à formuler sur ces points?

**M. Hannon :** J'en ai. Comme je l'ai dit pendant mes remarques liminaires, jusqu'à présent, le Canada a fait preuve d'un leadership remarquable pour ce qui est de présenter des rapports annuels. Nous croyons que cela devrait être noté dans le projet de loi. C'est une obligation à laquelle nous nous conformons sans peine. Le personnel change, les gouvernements changent, mais si c'est inscrit dans la loi, il est clair pour tout le monde que nous devons maintenir ces normes d'excellence à l'avenir.

Pour ce qui est de l'aide aux victimes, de la destruction et de l'enlèvement des stocks, nous croyons qu'il serait utile de mentionner les deux ministères et organismes qui seraient normalement concernés — les Affaires étrangères et l'ACDI — dans le projet de loi pour qu'ils comprennent qu'ils ont pour mandat clair d'appuyer ce point. Ils le font déjà de diverses façons, mais j'estime que le MAECI le fait beaucoup plus que l'ACDI, et j'aimerais que l'ACDI en fasse davantage. Nous les voyons comme des obstacles fatals au développement et nous estimons qu'il est tout à fait naturel qu'ils fassent partie du mandat de l'ACDI. Encore

change. If it is in the legislation, it is clear; it is an obligation that we understand and that we are committed to living up to.

**Senator Hubley:** I have another short question that might take me off the second round. I would like a comment from both Ms. Gabelnick and Mr. Hannon.

The third Meetings of States Parties took place in Oslo last month. What did other countries have to say about Bill S-10 and the Canadians' ratification legislation, if anything?

**Mr. Gabelnick:** A number of countries explicitly mentioned Canada or Australia, but that was clear what they were talking about, and it was also the ICRC and representatives of the United Nations, Norway and Austria, I believe. They all were concerned that the national implementation law would not be in uniformity with the letter and the spirit of the Convention on Cluster Munitions. The fact they said that out loud was pretty powerful. Normally states are quite silent about other states' internal matters such as national law. It was quite a powerful message, and it was clear that it was targeted to those countries — Australia, that just passed its law, and Canada, which hopefully still has time to make changes.

**Mr. Hannon:** Yes. In addition to that, I was approached by representatives of numerous countries who said to me, "You must be happy that Norway and others are expressing concern about the Canadian legislation." I had to frankly say, "Actually, I am not happy about that because I wish we would not be talking about Canada's national legislation." I want to fix this bill. I think we can fix this bill and achieve what we all want to achieve.

It is clear to us that there is no interest in Canada to use these weapons. What we need to do is make sure our legislation supports that, protects our Armed Forces personnel who may be involved in a joint operation with a state that may not agree with that, make sure it is clear that we cannot assist them in use because we feel this weapon is indiscriminate and needs to be banned. Then we can fix the bill and go on being the leader that everyone expects us to be and the leader we have been.

There was a lot of concern expressed, both directly to us and in the plenary sessions. Now that the draft legislation is out, people are seeing what they thought Canada would be doing and saying it is quite different than what the legislation says. Those who have read it and looked at it generally are quite surprised and shocked.

**The Chair:** Mr. Hannon, is your position that there should not be a clause 11 in the bill, or are you indicating that there should be some consideration of parts of it or changes?

une fois, les gouvernements changent, les responsables changent, les hauts fonctionnaires changent et les ministres aussi. Si c'est inscrit dans la loi, c'est clair; c'est une obligation que nous comprenons et que nous sommes résolu à respecter.

**Le sénateur Hubley :** J'ai une autre petite question qui pourrait faire en sorte que je ne puisse pas participer à la deuxième ronde. J'aimerais connaître l'opinion de Mme Gabelnick et celle de M. Hannon.

Les troisièmes réunions des États parties se sont tenues à Oslo le mois dernier. Qu'est-ce que les autres pays ont dit du projet de loi S-10 et de la loi de ratification des Canadiens, s'il y a lieu?

**Mme Gabelnick :** Un certain nombre de pays ont mentionné explicitement le Canada ou l'Australie, mais on pouvait clairement deviner ce qu'ils voulaient dire, et il y avait aussi le CICR et les représentants des Nations Unies, la Norvège et l'Autriche, je crois. Ils s'inquiétaient tous que la loi de mise en œuvre nationale ne soit pas conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention sur les armes à sous-munitions. Le fait qu'ils l'aient dit tout haut était assez éloquent. D'habitude, les États ne s'ingèrent pas dans les questions nationales d'autres pays, comme leurs lois. Le message était assez éloquent, et il était clair qu'il visait l'Australie, qui vient tout juste d'adopter sa loi, et le Canada, qui, nous l'espérons, a encore le temps d'apporter des amendements à son projet de loi.

**M. Hannon :** Oui. En plus, des représentants de divers pays sont venus vers moi et m'ont dit : « Vous devez être heureux que la Norvège et d'autres pays se disent préoccupés du projet de loi canadien ». J'ai dû répondre honnêtement : « En fait, je ne le suis pas, car je préférerais que nous ne parlions pas des lois nationales canadiennes ». Je veux corriger ce projet de loi. Je crois que nous pouvons le faire et arriver aux résultats que nous visons.

Pour nous, il est clair que le Canada n'a pas l'intention d'utiliser ces armes. Voici ce que nous devons faire : il faut s'assurer que nos lois vont en ce sens, qu'elles protègent les membres des Forces canadiennes qui pourraient participer à une opération interarmées aux côtés des forces d'un État qui n'est peut-être pas d'accord avec cette position; il faut s'assurer qu'il est clairement établi que nous ne pouvons pas les aider à les utiliser parce que nous croyons qu'il s'agit d'une arme d'emploi aveugle qui doit être interdite. Alors, nous pouvons améliorer le projet de loi et continuer à être un chef de file — un rôle que tous s'attendent de nous — et redevenir le chef de file que nous avons été.

Beaucoup de préoccupations ont été soulevées, tant directement que lors d'assemblées plénières. Maintenant que le projet de loi est public, les gens constatent que ce qu'ils croyaient que le Canada allait faire ne correspond pas vraiment à ce que dit la mesure législative. En général, ceux qui l'ont lu et étudié sont plutôt surpris et stupéfaits.

**La présidente :** Monsieur Hannon, êtes-vous d'avis que l'article 11 ne devrait pas être dans le projet de loi, ou dites-vous que l'on devrait en revoir ou en modifier certaines parties?

**Mr. Hannon:** I think the legislation we have on the land mines treaty, the Ottawa treaty, offers us a template on how to deal with the interoperability. It has a clause that deals with interoperability, which I think could easily be used for this legislation. There are certainly other countries that have dealt with this in different ways. There have been suggestions by the law clinic at Harvard, Human Rights Watch; I believe the ICRC has made written recommendations for language. I think there are many different ways you could handle it.

**The Chair:** I appreciate that, but I was getting a little unclear. Are you indicating clause 11 should be removed from the bill? Is that your position?

**Mr. Hannon:** The way clause 11 is written now, we are trying to open up the possibility that we could support use or even use ourselves. I do not believe personally that must have been the intent, but that is the way people are seeing it. If it can be rewritten so it is crystal clear that no Canadian will ever be involved with the use of or assist with the use of this weapon, then that is fine. However, if it cannot, then maybe you should just remove it.

**The Chair:** You are equating it to land mines where in fact cluster munitions, deadly as they are, are utilized differently than land mines. However, you say that the treaty should be equal, even though the weapon may be different?

**Mr. Hannon:** Both weapons are being banned for the same reason. They are indiscriminate and have inhumane effects.

**The Chair:** However, in their operations, they are different within military. Land mines are a different concept than a cluster munition. Their deadly effect is the same, though.

**Mr. Hannon:** I am not sure I would agree with that. There are “scatterable” mines that can be delivered by air, by artillery and implanted by soldiers themselves. Cluster munitions cannot be implanted by soldiers, but they can be delivered by artillery or air. They are generally seen as a more sophisticated weapon, but I think that sophistication has been called into question because of the fact that it is civilians that are being killed and injured by the weapon, not military. To date, and I have been to many fora, no one has ever made the case that, in this conflict, cluster munitions were absolutely essential to the outcome.

[Translation]

**Senator Fortin-Duplessis:** Thank you very much, Madam Chair. I have something to say to our four witnesses. It is a pleasure to hear your reports and hear what you have to say on the topic.

**M. Hannon :** Je pense que la mesure législative actuelle relative à la convention sur les mines, la Convention d’Ottawa, nous offre un modèle sur la façon de traiter de la question de l’interopérabilité. Elle comporte un article sur l’interopérabilité que l’on pourrait facilement intégrer dans cette mesure législative, à mon avis. Il y a sans doute des pays qui ont réglé la question différemment. La Clinique internationale de défense des droits humains de la Faculté de droit de Harvard et Human Rights Watch ont présenté des suggestions; je crois que le CICR a fait des recommandations écrites au sujet du libellé. Je pense qu’il y a beaucoup de façons de régler la question.

**La présidente :** Je comprends, mais ce n’était pas très clair. Dites-vous que l’article 11 devrait être retiré du projet de loi? Est-ce votre avis?

**M. Hannon :** En raison du libellé actuel de l’article 11, on laisse entendre que nous pourrions souscrire à leur utilisation ou même que nous pourrions les utiliser nous-mêmes. Personnellement, je ne crois pas que cela ait été l’intention, mais c’est ainsi que les gens le perçoivent. S’il peut être réécrit afin d’établir clairement qu’aucun Canadien ne sera associé à l’utilisation de cette arme ou n’en facilitera l’utilisation, alors c’est très bien. Cependant, si cela ne peut être fait, vous devriez peut-être simplement le retirer.

**La présidente :** Vous les comparez aux mines terrestres alors qu’en fait, les armes à sous-munitions — aussi dangereuses soient-elles — sont utilisées d’une toute autre façon. Or, dites-vous que le traité devrait être identique, même s’il pourrait s’agir d’une arme différente?

**M. Hannon :** Les deux armes sont interdites pour la même raison. Ce sont des armes à emploi aveugle qui ont des conséquences inhumaines.

**La présidente :** Toutefois, les militaires les utilisent différemment dans le cadre de leurs opérations. Une mine terrestre, ce n’est pas la même chose qu’une arme à sous-munitions, mais leur effet meurtrier est le même, cependant.

**M. Hannon :** Je ne suis pas forcément d’accord avec cette affirmation. Ce sont des mines à dispersion qui peuvent être déployées par les forces aériennes, l’artillerie et les soldats eux-mêmes. Les armes à sous-munitions ne peuvent pas être déployées par les soldats, mais elles peuvent être lancées par l’artillerie et les forces aériennes. Elles sont habituellement considérées comme des armes plus perfectionnées, mais je pense que ce perfectionnement a été remis en question parce qu’en réalité, ce sont les civils et non les militaires qui sont tués et blessés par cette arme. À ce jour — et j’ai assisté à de nombreux forums —, personne n’a pu faire valoir que dans ce conflit, les armes sous munitions sont absolument essentielles à l’obtention de résultats.

[Français]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Merci beaucoup, madame la présidente. Et, à nos quatre témoins, il nous a fait plaisir d’entendre vos rapports et d’entendre ce que vous aviez à dire sur le sujet.

The worst ordeal my husband and I have been through in our marriage was when our son Claude stepped on a land mine and had his leg blown off. I should not be telling you about this because it is very upsetting for me. You will understand that I am extremely sensitive and would like all land mines and cluster munitions in the world to be eradicated.

Here is my first question. To your knowledge, has the ban on cluster munitions become a priority for certain countries and non-governmental organizations? You do not know? When did your organization become concerned about this? I assume that is at the basis.

[English]

**Mr. Hannon:** My organization is a coalition of Canadian NGOs. It came into being in 1994 when other NGOs got together and created the International Campaign to Ban Landmines. At the time, I was working at Oxfam. With our colleagues in Oxfam Quebec, Oxfam U.S., Great Britain and elsewhere, we were seeing great impact on the work we were trying to do in countries. People were being killed and injured with land mines. They could not go to their fields, to school, to church, or to hospitals.

I got involved personally after inadvertently finding myself in a minefield in Rwanda. I came back and got involved with Mines Action Canada.

Our organization felt that we needed to deal with this issue. There had been many attempts through the decades to try to regulate or control the use of land mines. Everyone came to the conclusion that the only way you will effectively deal with the problem is to ban the weapon. We took the same view.

We started our concerns in 1999 with the Balkans conflict. In 2001, we decided that we would work on this weapon. We went to Geneva and joined other NGOs to go to the Convention on Conventional Weapons and say that we need new international law to deal with this weapon, because when it fails, as it does, it creates de facto minefields; it prevents people from going about their daily life.

Through that work, and through the decade, we have certainly come to learn that the only way to effectively deal with that problem and that issue is to call for a comprehensive ban. It is not a weapon that can be used responsibly because it is indiscriminate by nature and it has inhumane effects. The best way to stop that from happening is to have a comprehensive ban, strong national legislation, and clear implementation.

Alors la plus terrible épreuve que mon mari et moi avons eu à vivre depuis que nous sommes mariés, c'est quand notre fils Claude a sauté sur une mine antipersonnelle et que la jambe est partie dans les airs, et cetera. Je ne devrais pas vous en parler car cela m'émeut énormément. Vous comprendrez que je suis extrêmement sensible et souhaite l'éradication de toutes les mines antipersonnelles qu'il y a dans le monde ainsi que les armes à sous-munitions.

Ma première question est la suivante : à votre connaissance, quand l'interdiction des armes à sous-munitions est-elle devenue une priorité pour certains pays et certaines organisations non gouvernementales? Vous ne savez pas? Pour vos organismes, quand avez-vous commencé à vous préoccuper de ça? J'imagine que c'est à la fondation.

[Traduction]

**M. Hannon :** L'organisme que je représente est une coalition d'ONG canadienne. Il a été créé en 1994 lorsque d'autres ONG se sont réunies et ont créé la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres. À l'époque, je travaillais chez Oxfam. Comme nos collègues d'Oxfam du Québec, des États-Unis, de Grande-Bretagne et d'ailleurs, nous pouvions constater que cela avait une grande incidence sur notre travail dans certains pays. Des gens étaient tués ou blessés par des mines terrestres. Ils ne pouvaient pas se rendre dans les champs, à l'école, l'église ou les hôpitaux.

J'ai décidé de jouer un rôle après m'être retrouvé par inadvertance dans un champ de mines au Rwanda. À mon retour, j'ai joint les rangs d'Action Mines Canada.

Au sein de l'organisme, nous avons le sentiment de devoir régler ce problème. Au fil des décennies, on a maintes fois tenté de réglementer ou de contrôler l'utilisation des mines terrestres. Tout le monde a conclu que la seule façon de régler le problème, c'était d'interdire cette arme. Nous étions du même avis.

Nos préoccupations remontent au conflit dans les Balkans, en 1999. En 2001, nous avons décidé d'agir dans le dossier relatif à cette arme. Nous sommes allés à Genève où nous avons participé aux discussions entourant la Convention sur certaines armes classiques, avec d'autres ONG. Nous avons dit qu'une nouvelle loi internationale portant sur cette arme était nécessaire, car lorsqu'elle ne fonctionne pas — comme cela se produit — cela crée en fait des champs de mines, ce qui empêche les gens de vaquer à leurs activités quotidiennes.

Grâce à ce travail, tout au long de la décennie, nous avons manifestement conclu que la seule façon de régler ce problème était de demander une interdiction complète. On ne peut utiliser cette arme de façon responsable; par sa nature, c'est une arme d'emploi aveugle qui a des effets inhumains. Le meilleur moyen d'empêcher cela, c'est de mettre en place une interdiction complète, une loi fédérale rigoureuse et une stratégie d'application claire.

We have seen with the land mines treaty that you take the highest standard possible that you can get, and people will come and adhere to it. Eighty per cent of the world has joined the land mines treaty, and it is not because we negotiated down to a compromise; it is because we fought for the highest standard possible.

This convention is the highest standard possible right now on cluster munitions. If we support that, in the spirit that it was written and that countries have joined it, others will adhere to it and join it, and they have started to do so.

I predict that 15 years from now we will be exactly where we are now with land mines with clusters. Very few countries will have them. We will reserve the right to use them and we will not have very many casualties from them.

[*Translation*]

**Senator Fortin-Duplessis:** Here is my other question, but I am not sure you will be able to answer it. Perhaps you will. The Convention on Cluster Munitions is one of the two current major international initiatives aimed at regulating cluster munitions. The other initiative was the United Nations convention on the banning and limitation of use of certain conventional weapons. In 2007, the states that participated in that convention made a commitment to negotiate a proposal aimed at alleviating the humanitarian impact of cluster munitions.

Why did the states feel it necessary to negotiate the convention outside the framework of the United Nations convention? You would need to know what the United Nations convention involved, but can you answer my question?

**Ms. Gabelnick:** I will try to speak in French to change things up a bit. As Paul said, the issue comes from the fact that people saw the real suffering of others and said that the only solution was to completely abolish cluster munitions. At the Ottawa Convention, we saw that in the context of that other convention, the CCW, if I have understood your question correctly — the CCW includes states like the United States, but also Russia, China, Pakistan, India, Israel — the only solutions proposed were technical changes whereby those weapons would be used less, but only in some cases.

However, as several states were involved, the civil society and the ICRC decided that this would not be enough to resolve the issue. Therefore, they decided to begin another process where countries would have control, as that was not a consensus forum, so that they could decide exactly what they wanted and raise the bar fairly high.

So the idea behind a convention like that is to allow the states that are ready to participate in abolishing, banning, those weapons to do so when ready. Others can wait. In the meantime, what is important is that those weapons are being stigmatized. We have

Comme nous l'avons vu avec le traité sur les mines terrestres, lorsqu'on adopte les normes les plus strictes qui soient, les gens y souscrivent. Dans le monde, 80 p. 100 des pays ont signé le traité sur les mines terrestres et ce n'est pas parce que nous avons négocié à la baisse pour en arriver à un compromis. Cela est attribuable au fait que nous avons insisté pour avoir les normes les plus strictes qui soient.

Actuellement, la convention est la référence en matière d'armes à sous-munitions. Si nous l'appuyons, selon l'esprit dans lequel elle a été rédigée et les pays y ont adhéré, d'autres y adhéreront et la signeront; c'est ce qui se produit.

Pour ce qui est des armes à sous-munitions, je prédis que dans 15 ans, nous en serons au point où nous sommes actuellement pour les mines terrestres. Très peu de pays en auront. Nous nous réserverons le droit de les utiliser et elles ne feront pas beaucoup de victimes.

[*Français*]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Mon autre question est la suivante, mais je ne sais pas si vous serez en mesure de répondre, peut-être que si. La convention des armes à sous-munitions est l'une des deux grandes initiatives internationales en cours visant à réglementer les armes à sous-munitions. L'autre processus était la convention des Nations Unies sur l'interdiction et la limitation de l'emploi de certaines armes classiques. Et là en 2007, les États parties à cette convention se sont engagés à négocier une proposition visant à atténuer l'impact humanitaire des armes à sous-munitions.

Pourquoi les États ont-ils cru nécessaire de négocier la convention à l'extérieur du cadre de la convention des Nations Unies? Faut-il connaître ce que comporte la convention des Nations Unies, mais est-ce que vous êtes capable de me répondre là-dessus?

**Mme Gabelnick :** Je vais tenter de parler en français pour changer un peu. Donc, le problème comme Paul l'a décrit, c'est que les gens qui ont vu dans la réalité la situation de souffrance des gens ont dit que la seule solution, en fait, c'était une abolition totale des armes à sous-munitions. On a vu que pour la convention d'Ottawa, que dans le contexte de cette autre convention, la CCW si je comprends bien votre question, qui comprend les États comme les États-Unis mais aussi la Russie la Chine le Pakistan, l'Inde, Israël, que les seules solutions proposées allaient être les changements techniques pour dire qu'on va moins utiliser, dans certains cas seulement, ces armes.

Mais comme il y avait plusieurs États, la société civile et la CICR ont décidé que ça n'allait pas suffire pour régler la question, donc, ils ont décidé de commencer un autre processus où les pays avaient le contrôle parce que ce n'était pas un forum de consensus, de décider exactement ce qu'ils voulaient et mettre la barre assez haute.

Donc, l'idée avec une convention comme ça, c'est que les États qui sont prêts à faire partie à abolir, à interdire ces armes peuvent le faire quand ils sont prêts. Et les autres peuvent attendre. En attendant, ce qui est important c'est la stigmatisation de ces

serious concerns about Bill S-10 because we think it reduces the stigmatization. I hope I have answered the question and that you were able to understand my fairly limited French.

**Senator Fortin-Duplessis:** My question was simply why they did not follow the United Nations convention and why it was necessary to have another convention to be able to resolve this issue.

[*English*]

**Mr. Epps:** The quick response is that the CCW, the Convention on Certain Conventional Weapons, operates under consensus, which means that all states effectively have power of veto over decisions. Both the land mines process and the cluster munitions process were attempted through that and failed because of the consensus process. This is a problem generally in the United Nations when consensus is brought to bear, and certainly we are finding it now in the arms trade treaty process as well.

**Senator D. Smith:** Canada has a very good record, given what happened with the Liberal government in 1997 and the Conservative government in 2008. The reason I mention that is that if there is any chance of getting an amendment here, we have to deal with this in a non-partisan way. I think the more thorough it is, the less likely it is to happen. If there is a chance of a little fine-tuning or amendment, it has to be simple.

Mr. Hannon referred to a number of changes, and we also heard from Mr. Epps about a number of loopholes. Ms. Gabelnick said she could live with what Norway or New Zealand did.

Here is my simple question. We also heard from Warren Allmand to just delete clause 11. If you delete clause 11, it is the same as the land mines. If we are going to try a simple approach, as between, say, those three — not a purist approach where you fix everything, but a simple one — would you go for the “just delete section 11” or the New Zealand one or the Norway one? Which would you go for?

**Mr. Hannon:** I guess I should take that.

**Senator D. Smith:** You can all take it.

**Mr. Hannon:** I appreciate your point about all the parties.

**Senator D. Smith:** Keep it simple.

**Mr. Hannon:** We have worked with all parties on land mines, and all parties supported land mines treaties. We worked with all parties on cluster munitions, and we are convinced that all parties support a ban on cluster munitions.

armes. C’est la raison pour laquelle on a des gros soucis avec le projet de loi S-10 parce qu’on trouve que cela diminue la stigmatisation. J’espère que j’ai répondu à la question et que vous avez compris mon français assez limité.

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Ma question était simplement pourquoi ils n’ont pas suivi la convention des Nations Unies et pourquoi c’était nécessaire de faire une autre convention pour pouvoir régler ce problème.

[*Traduction*]

**M. Epps :** La réponse courte, c’est que la CCAC — la Convention sur certaines armes classiques — est fondée sur un consensus, ce qui signifie que tous les États détiennent un droit de veto par rapport aux décisions. Ce fut l’approche utilisée tant pour les négociations sur les mines terrestres que celles sur les armes à sous-munitions. Leur échec est attribuable au processus consensuel. C’est un problème que l’on observe habituellement aux Nations Unies lorsque le consensus entre en jeu et c’est sans doute aussi ce que l’on constate actuellement dans le cas des négociations entourant le traité sur le commerce des armes.

**Le sénateur D. Smith :** Le bilan du Canada cet égard est excellent, étant donné ce qui s’est produit en 1997 avec le gouvernement libéral et en 2008 avec le gouvernement conservateur. La raison pour laquelle je le mentionne, c’est que s’il existe une possibilité d’obtenir un amendement, nous devons traiter la question sans partisanerie. À mon avis, plus ce sera approfondi, moins cela risque de se faire. Si nous avons l’occasion de faire un ajustement mineur ou un amendement, il faut que ce soit simple.

M. Hannon a parlé d’un certain nombre de modifications tandis que M. Epps a parlé de plusieurs échappatoires. Mme Gabelnick a indiqué que ce que la Norvège ou la Nouvelle-Zélande ont fait lui conviendrait.

Ma question est simple. Warren Allmand nous a aussi indiqué qu’il s’agissait simplement de supprimer l’article 11. Si on supprime l’article 11, la situation est la même que pour les mines terrestres. Si nous décidons d’essayer une approche simple, comme une de ces trois-là, par exemple — on ne parle pas d’une approche de puriste visant à régler tous les problèmes, mais d’une approche simple — opteriez-vous pour l’approche qui consiste à supprimer l’article 11, celle de la Nouvelle-Zélande ou celle de la Norvège? Laquelle choisiriez-vous?

**M. Hannon :** Je crois que je devrais répondre.

**Le sénateur D. Smith :** Vous pouvez tous y répondre.

**M. Hannon :** Je comprends votre point de vue au sujet de tous les partis.

**Le sénateur D. Smith :** Faites que ce soit simple.

**M. Hannon :** Dans le dossier des mines terrestres, nous avons travaillé avec tous les partis, qui ont tous appuyé les traités à cet égard. Pour ce qui est des armes à sous-munitions, nous avons collaboré avec les partis et nous les avons tous convaincus d’appuyer l’interdiction des armes à sous-munitions.

To amend this legislation to deal with interoperability, given the preoccupation that has come up with that issue in this committee and obviously was tried to be addressed in the legislation itself, I would suggest that we either use the New Zealand legislation as a model or our own land mines legislation in section 6(3) as a model rather than eliminating clause 11 in total. Concern has been expressed. Interoperability is a major concern and the treaty in Article 21(3) acknowledges that we would be active with a state non-party who might reserve the right or might actually use them. I think it would be more palatable to everybody to have something in. My preference would be not to have it in at all if it stays the way it is.

**Senator D. Smith:** I am not sure what your answer was.

**Mr. Hannon:** Sorry, I apologize.

**Ms. Gabelnick:** I think what Mr. Hannon is trying to say is that New Zealand probably gives the best option for Canada because it does at least allude to the fact that these joint operations will take place but no assistance is allowed. Alternatively, why not look at Canada's own legislation on land mines?

Senator, I like what you said in the previous session about where there is a will, there is a way. We really hope that there is a will. If you are looking for language suggestions, we would be happy to present very simple ones for you. Thank you.

**The Chair:** Thank you. We have run out of time. You have helped us in the debate. We will look at the balance that needs to be struck between the safety and security that is the responsibility of the government for its citizens and operations that we may undertake, both at home and around the world, and the continued commitment by all. I have not heard from anyone who advocates any use by Canada of cluster munitions. Our debate is how to implement the convention in the best possible way, taking into account national law and the balance that needs to be struck by the responsibilities of the government.

We will continue with other witnesses, but we very much appreciate your input today. If you wish to add any more suggestions, please do so by addressing them to the clerk, and they will be disseminated to the committee members. Thank you for taking this time with us and sharing your opinions.

(The committee adjourned.)

Pour modifier cette mesure législative afin de régler la question de l'interopérabilité, étant donné la préoccupation soulevée au comité à cet égard et étant donné que l'on a manifestement traité de la question dans la mesure législative elle-même, je proposerais, plutôt que l'élimination de l'article 11, de prendre comme modèle la loi néo-zélandaise ou le paragraphe 6(3) de notre propre loi sur les mines antipersonnel. Des préoccupations ont été soulevées. L'interopérabilité est un problème important et, à l'article 21(3) du traité, on reconnaît que nous pourrions collaborer avec un État non partie qui pourrait se réserver le droit de les utiliser ou qui pourrait, en fait, les utiliser. Je pense qu'aux yeux de tous, il serait plus acceptable d'avoir quelque chose. Si cela demeure inchangé, je préférerais qu'il n'y ait rien du tout.

**Le sénateur D. Smith :** Je ne suis pas certain de savoir quelle était votre réponse.

**M. Hannon :** Toutes mes excuses.

**Mme Gabelnick :** Je pense que ce que M. Hannon veut dire, c'est que le modèle de la Nouvelle-Zélande est probablement la meilleure option pour le Canada, car on y reconnaît à tout le moins que ces opérations interarmées auront lieu, mais que toute forme d'aide est interdite. Par ailleurs, pourquoi ne pas regarder du côté de la loi canadienne sur les mines antipersonnel?

Monsieur le sénateur, j'aime le commentaire que vous avez fait lors de la séance précédente : quand on veut, on peut. Nous espérons vraiment que la volonté est là. Si vous voulez des suggestions concernant le libellé, c'est avec plaisir que nous vous en fournirons de très simples. Merci.

**La présidente :** Merci. Le temps est écoulé. Vous nous avez aidés dans nos discussions. Nous nous pencherons sur l'équilibre nécessaire entre la sécurité — qu'il incombe au gouvernement d'offrir aux citoyens —, les opérations que nous pourrions mener tant au pays qu'à l'étranger, et l'engagement continu de tous. Je n'ai entendu personne préconiser une quelconque utilisation des armes à sous-munitions par le Canada. Notre débat porte sur la meilleure façon de mettre en oeuvre la convention en tenant compte du droit canadien et l'équilibre nécessaire qui doit être établi en fonction des responsabilités du gouvernement.

Nous poursuivrons notre étude avec d'autres témoins, mais nous sommes très reconnaissants de vos commentaires. Si vous souhaitez présenter d'autres propositions, nous vous prions de le faire par l'intermédiaire du greffier, qui les distribuera aux membres du comité. Merci d'avoir pris le temps de venir témoigner et de nous avoir fait part de vos commentaires.

(La séance est levée.)





WITNESSES

**Wednesday, October 17, 2012**

*Centre for International Stabilization and Recovery:*

Ken Rutherford, Director (by videoconference).

*As an individual:*

Air Commodore (Ret'd) Dr. William H. Boothby, Associate Fellow, Geneva Centre for Security Policy (by videoconference).

*Human Rights Watch:*

Stephen Goose, Director, Arms Division (by videoconference);

Bonnie Docherty, Senior Researcher, Arms Division, and Senior Clinical Instructor and Lecturer on Law, Harvard Law School International Human Rights Clinic.

**Thursday, October 18, 2012**

*Canadian Red Cross:*

Ilario Maiolo, Senior Legal Advisor.

*International Committee of the Red Cross:*

Louis Maresca, Legal Advisor.

*World Federalist Movement — Canada:*

The Honourable Warren Allmand, P.C., O.C., Q.C., National President.

*As individuals:*

Robin Collins;

Walter Dorn, Chair, Department of Security and International Affairs, Canadian Forces College.

*Cluster Munition Coalition:*

Tamar Gabelnick, Policy Director (by videoconference).

*Mines Action Canada:*

Paul Hannon, Executive Director;

Erin Hunt, Program Officer.

*Project Ploughshares:*

Ken Epps, Senior Project Officer.

TÉMOINS

**Le mercredi 17 octobre 2012**

*Centre for International Stabilization and Recovery :*

Ken Rutherford, directeur (par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

William H. Boothby, commodore de l'armée de l'air (ret.), chercheur associé au Centre de politique de sécurité de Genève (par vidéoconférence).

*Human Rights Watch :*

Stephen Goose, directeur, Division Armes (par vidéoconférence);

Bonnie Docherty, chercheuse principale, Division Armes, instructrice clinique principale et conférencière à la Clinique internationale de défense des droits humains de la Faculté de droit de Harvard.

**Le jeudi 18 octobre 2012**

*Croix-Rouge canadienne :*

Ilario Maiolo, conseiller juridique principal.

*Comité international de la Croix-Rouge :*

Louis Maresca, conseiller juridique.

*Mouvement fédéraliste mondial — Canada :*

L'honorable Warren Allmand, C.P., O.C., C.R., président national.

*À titre personnel :*

Robin Collins;

Walter Dorn, président, Département de la sécurité et des affaires internationales, Collège des Forces canadiennes.

*Coalition contre les armes à sous munitions :*

Tamar Gabelnick, directrice des politiques (par vidéoconférence).

*Action Mines Canada :*

Paul Hannon, directeur général;

Erin Hunt, agente de programme.

*Project Ploughshares :*

Ken Epps, agent principal de projet principal.