



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des affaires étrangères et du développement international

FAAE • NUMÉRO 005 • 2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 26 novembre 2013

—
Président

M. Dean Allison

Comité permanent des affaires étrangères et du développement international

Le mardi 26 novembre 2013

• (1530)

[Traduction]

Le président (M. Dean Allison (Niagara-Ouest—Glanbrook, PCC)): Bonjour à tous. Conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 25 octobre 2013, nous reprenons notre examen du projet de loi C-6, Loi de mise en oeuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins; je vais d'abord présenter ceux qui sont avec nous à la Chambre des communes. Nous avons Marc Drolet, qui est directeur général de Handicap International Canada. Bienvenue, Marc. Je suis ravi de vous accueillir au comité. Nous avons ensuite Jérôme Bobin, qui est responsable des communications et de la mobilisation. Bienvenue à vous aussi, monsieur.

Enfin, nous avons une personne en vidéoconférence qui se trouve à Genève, en Suisse. Accueillons Amélie Chayer, qui est analyste des politiques au sein de la Campagne pour l'interdiction des armes à sous-munitions. Bienvenue, madame Chayer. Je crois qu'il y a un décalage horaire de six heures entre le Canada et la Suisse. La soirée est déjà donc bien entamée de votre côté. Il sera bientôt 22 heures en Suisse. Nous vous remercions donc énormément de votre présence.

Pourquoi ne pas lancer la séance avec l'exposé des représentants de Handicap International? Puis, ce sera votre tour, madame Chayer. Nous poursuivrons ensuite avec les séries de questions des deux côtés. Nous aurons probablement le temps de faire deux ou trois séries.

La parole est donc aux représentants de Handicap International. Allez-y de votre exposé.

M. Marc Drolet (directeur général, Handicap International Canada): Premièrement, merci beaucoup de nous avoir invités à témoigner devant votre comité.

[Français]

Je vous remercie beaucoup de nous avoir donné cette occasion de venir vous parler.

[Traduction]

Coréceptaire du prix Nobel de la paix, Handicap International est une organisation humanitaire indépendante qui a célébré l'année dernière son 30^e anniversaire. Notre organisation a également reçu le Prix humanitaire Conrad Hilton en 2011 pour la qualité de ses opérations sur le terrain.

Handicap International est aux premières lignes dans plus de 60 pays, dont Haïti, l'Afghanistan, le Sri Lanka, l'Iraq, la Sierra Leone et le Laos, et travaille aux côtés de personnes handicapées et vulnérables qui sont frappées par la pauvreté et l'exclusion, particulièrement dans les situations de conflit et de désastre.

Les armes à sous-munitions sont des armes meurtrières et peu fiables qui tuent et mutilent sans distinction des gens longtemps

après la fin du conflit. C'est ce que nous appelons la « guerre après la guerre ». Des estimations crédibles établissent le nombre de victimes directement attribuables aux armes à sous-munitions à plus de 50 000; la plupart d'entre elles sont des civils innocents, comme vous le savez. Il n'y a aucun contrôle sur la cible ultime de ces armes et, par conséquent, aucun moyen de faire la distinction entre les cibles militaires et civiles. Il n'est donc pas surprenant que de récentes recherches démontrent que plus de 90 % des victimes recensées sont des civils et que près de la moitié d'entre elles sont des enfants.

Nos rôles consistent à être présents avec les victimes sur le terrain, à leur offrir un soutien pour gérer leur handicap, à tenter de faciliter leur réintégration sociale et à les aider à nettoyer les zones minées, ce qui s'avère une tâche risquée et coûteuse en argent et en temps. Bref, à Handicap International, c'est sur une base quotidienne que nous sommes témoins des ravages de ces armes.

Je n'ai aucun doute que toutes les personnes réunies ici sont conscientes des conséquences physiques, psychologiques et économiques dévastatrices et à long terme des armes à sous-munitions. Je pense que nous convenons également tous de l'importance cruciale de la Convention de 2008 sur les armes à sous-munitions et, très certainement, de la nécessité pour le Canada de ratifier cette dernière.

Handicap International félicite le gouvernement du Canada d'avoir lancé le processus actuel de ratification, soit le projet de loi C-6. Handicap International est heureux de noter que plusieurs articles du projet de loi énoncent des interdictions claires et sans équivoque. Malgré cela, nous sommes préoccupés par certaines exemptions et omissions qui vont à l'encontre de l'intention même de la convention. Les exemptions tout particulièrement inquiétantes dans ce projet de loi concernent l'interopérabilité et l'absence d'interdictions en ce qui a trait au financement et à l'investissement.

En ce qui concerne l'interopérabilité, Handicap International comprend et respecte que le gouvernement tienne à s'assurer que les Forces canadiennes pourront continuer à participer à des opérations militaires conjointes avec les alliés du Canada, dont certains qui n'ont pas signé la convention. Cette préoccupation légitime est d'ailleurs traitée de manière explicite dans la convention de manière à ne pas miner le droit du Canada de coopérer avec d'autres États qui n'ont pas signé la convention. Cela n'inquiète pas Handicap International que les exemptions présentes dans le projet de loi permettent aux Forces canadiennes de prendre part à des opérations militaires conjointes avec des alliés non signataires de la convention. C'est plutôt qu'elles ne sont pas nécessaires et qu'elles auront les effets suivants qui nous inquiètent.

Premièrement, elles permettent une telle participation, même si des armes à sous-munitions sont utilisées, et donnent même au personnel militaire canadien la latitude de demander ou d'ordonner expressément l'utilisation d'armes à sous-munitions en vertu de l'alinéa 11.1b).

Deuxièmement, elles accordent aussi aux militaires des Forces canadiennes la permission explicite d'utiliser, d'acquérir et de posséder des armes à sous-munitions quand ils sont en situation d'affectation, d'échange ou de détachement en vertu de l'alinéa 11.1c).

Troisièmement, elles permettent aux Forces canadiennes d'aider ou d'encourager une personne utilisant des armes à sous-munitions pendant des opérations interalliées, tant que cette utilisation ne constitue pas une infraction pour cette personne en vertu de l'alinéa 11.3a).

Les partisans de cette approche invoquent l'article 21 de la convention pour réconcilier leur position avec le traité. Même si cet article permet une coopération et des opérations militaires entre des États signataires et des États non signataires de la convention, ce raisonnement fait abstraction du fait que des paragraphes de l'article 21 obligent aussi explicitement les États signataires de la convention à décourager activement l'utilisation d'armes à sous-munitions.

• (1535)

L'article 21 doit être interprété de manière à respecter et à refléter l'obligation énoncée dans l'article 1 de la convention, à savoir de ne jamais aider quelqu'un à commettre un acte interdit. Après tout, comment la convention pourrait-elle, d'un côté, exiger de décourager l'utilisation d'armes à sous-munitions et, de l'autre, en faciliter l'utilisation?

D'un côté, Handicap International pense qu'il serait important d'énoncer explicitement qu'un membre des Forces canadiennes n'enfreint pas la loi en remplissant tout simplement ses fonctions dans le cadre d'opérations, d'exercices ou d'autres activités militaires avec les forces armées d'un État non signataire de la convention, dont les membres peuvent poser des gestes interdits en vertu de la convention. Une telle déclaration est importante pour éviter que des accusations criminelles ne soient déposées contre des membres des Forces canadiennes qui ne se doutent pas que leur action pourrait mener à l'utilisation par d'autres d'armes à sous-munitions.

D'un autre côté, en dépit de tout cela, il serait aussi important d'affirmer explicitement que les hommes et les femmes des Forces canadiennes n'ordonneront pas et ne demanderont pas à d'autres d'utiliser des armes à sous-munitions et qu'ils n'aideront pas et n'encourageront pas les autres à en utiliser; qui plus est, les membres des Forces canadiennes n'utiliseront pas, n'acquerront pas et ne posséderont pas de telles armes.

La position de Handicap International sur cette question se fonde non seulement sur l'opinion des spécialistes, mais également sur les mesures législatives mises de l'avant par une trentaine de pays, incluant des alliés de l'OTAN comme la France, la Norvège, le Portugal, la Hongrie et la Belgique, ainsi que d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Suède.

Les cadres législatifs élaborés par ces pays ne donnent pas licence à leurs forces armées de se livrer à des activités interdites par la convention, ce qui démontre qu'une telle autorisation n'est pas du tout nécessaire pour permettre de prendre part efficacement à des opérations militaires conjointes avec des États qui n'ont pas signé la convention.

Il y a un autre point problématique qui ne concerne pas du tout l'interopérabilité. Le projet de loi C-6 précise que l'interdiction d'assistance s'applique aux investissements directs et indirects dans la production d'armes à sous-munitions et de leurs composants. Plus de 25 pays, y compris le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-

Zélande et la France, ont adopté la position selon laquelle l'investissement dans la production ou le développement d'armes à sous-munitions est une forme d'assistance interdite par la convention, en particulier lorsque l'intention est d'utiliser l'investissement à une telle fin ou même lorsqu'un État est conscient que les fonds seront ainsi utilisés. Le Canada devrait suivre leur exemple.

En conclusion, la Convention sur les armes à sous-munitions représente une étape historique dans le domaine du droit humanitaire international, et elle est destinée avant tout à éviter les pertes de vies humaines parmi les populations civiles innocentes. Le projet de loi C-6 devrait être renforcé afin de tout faire pour promouvoir l'esprit et atteindre l'objectif de la Convention d'Oslo. Certaines réserves peuvent être nécessaires, mais elles devraient avoir une portée limitée et ne devraient évidemment pas aller à l'encontre des objectifs mêmes de la convention. Tel qu'il est actuellement rédigé, le présent projet de loi, paradoxalement, pourrait très bien contribuer à la poursuite de l'utilisation des armes à sous-munitions, plutôt qu'à leur élimination.

La bonne nouvelle est que, comme de nombreux autres pays l'ont démontré, y compris certains des plus proches alliés du Canada, les exemptions et les omissions que nous avons signalées ne sont pas nécessaires pour parvenir à une mesure législative réellement équilibrée qui permet de protéger des civils innocents et qui permet, notamment, au Canada de participer à des opérations militaires conjointes.

Au nom de Handicap International Canada, je vous remercie de la tribune, de votre temps et de vos questions.

[Français]

Merci.

Je peux également répondre en français à vos questions.

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur Drolet.

Nous allons maintenant du côté de Genève. Madame Chayer, c'est votre tour.

Vous avez la parole.

• (1540)

[Français]

Mme Amélie Chayer (analyste politique, Coalition contre les armes à sous-munitions): Merci beaucoup, monsieur le président. Je vais faire la majorité de mon témoignage en français.

D'abord, je voudrais remercier le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de me donner l'occasion de prendre la parole. Je représente la Coalition contre les armes à sous-munitions. Nous sommes des organisations non gouvernementales dans une centaine de pays qui travaillent en vue de l'élimination complète des armes à sous-munitions. Nous travaillons afin que tous les États adhèrent à la Convention sur les armes à sous-munitions et qu'ils en respectent pleinement les dispositions.

Nous sommes la campagne soeur de la campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel, qui a travaillé étroitement avec le Canada pour l'adoption de la Convention d'Ottawa, qui interdit les mines antipersonnel. Cette campagne a remporté le prix Nobel de la paix en 1997 pour ses efforts en vue d'éliminer ces mines.

Je viens de Montréal, mais je travaille depuis plusieurs années pour la Coalition contre les armes à sous-munitions et pour le traité d'interdiction des mines antipersonnel. Je suis actuellement basée à Genève.

Je voudrais vous parler de mon ami M. Thi, que j'ai rencontré à Dublin lors des négociations du traité. C'est un agriculteur qui habite au Vietnam. En 1977, il a sauté sur une sous-munition qu'il a trouvée dans son champ alors qu'il bêchait. Il a été amputé de la moitié du bras. Pendant les décennies qui ont suivi, il a continué à travailler dans ce même champ où, régulièrement, il trouvait des sous-munitions explosives exactement comme celle qui lui avait arraché le bras quelques années plus tôt. Quotidiennement, il vit dans la terreur de ces armes à sous-munitions. Ce n'est pas quelque chose qui est proche de nous, qui sommes dans un environnement comme le nôtre. Cette terreur quotidienne n'est certainement pas proche de ce que vivent nos agriculteurs dans les Prairies. Cependant, dans plusieurs États touchés par les armes à sous-munitions, c'est une réalité quotidienne, et cette réalité est pleinement évitable grâce à la Convention sur les armes à sous-munitions.

La Coalition contre les armes à sous-munitions remercie le Canada de s'être engagé dans le processus de ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions. Je souhaite mentionner que j'appuie l'ensemble des propos qu'ont tenus nos collègues de Handicap International Canada, il y a quelques minutes.

Récemment, les armes à sous-munitions ont été utilisées seulement par des régimes tels que l'armée de Bachar al-Assad ou celle de Mouammar Kadhafi. Ça fait plus de 10 ans que les États-Unis n'ont pas utilisé d'armes à sous-munitions à grande échelle. Depuis 2007, les rares fois où des armes à sous-munitions ont été utilisées, l'État qui les avait vraisemblablement utilisées a refusé de le confirmer, parce que l'utilisation des armes à sous-munitions est très mal vue.

Une résolution récente à l'Assemblée générale des Nations Unies concernant la Syrie a porté à 131 le nombre d'États qui condamnent l'utilisation d'armes à sous-munitions par la Syrie. C'est plus ou moins les deux tiers des pays du monde qui expriment leur dégoût de cette arme. Quand l'armée de Mouammar Kadhafi a utilisé des armes à sous-munitions, la secrétaire d'État américaine, Hillary Clinton, a qualifié cette utilisation d'inquiétante. Quand l'armée de Bachar al-Assad a utilisé des armes à sous-munitions, l'ambassadrice américaine aux Nations Unies, Mme Susan Rice, a inclus l'utilisation des armes à sous-munitions dans la liste des atrocités du régime en Syrie.

Depuis plusieurs années, la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan a une politique contre l'utilisation des armes à sous-munitions. Ces armes n'ont pas été utilisées pendant les opérations dirigées par l'OTAN en Libye en 2011.

Clairement, il s'agit d'armes inacceptables. La réalité, c'est qu'on est absolument rendu là. C'est un large ensemble de pays et c'est un instrument international qui a été négocié dans les moindres détails. C'est la communauté des nations qui élève sa voix quand ces armes sont utilisées par des personnalités telles que Mouammar Kadhafi ou Bachar al-Assad.

• (1545)

Tant de voix s'élèvent que presque plus personne n'ose utiliser cette arme. Cela s'appelle la stigmatisation. Chaque fois qu'un gouvernement rejette cette arme, la stigmatisation est de plus en plus forte. Par conséquent, cette arme sera de moins en moins utilisée.

Le projet de loi du Canada nous préoccupe parce que certains de ses éléments nous semblent clairement aller à l'encontre de cette

stigmatisation. Certains éléments nous semblent être contraires au but et à l'objet de la convention.

Pour des raisons de temps, je ne reviendrai pas en détail sur le contenu de l'article 11 pour le moment. Nos préoccupations sont détaillées dans notre document écrit. Pour nous, l'article 11 du projet de loi est clairement contraire à la convention.

Tout d'abord, l'article 1 de la convention énonce les interdictions. Par exemple, il est interdit d'utiliser, de produire et de stocker des armes à sous-munitions. Il y est aussi interdit d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à se livrer à ces activités. C'est l'interdiction fondamentale de la convention.

Il y a aussi l'article 21 de la convention, qui porte sur les relations avec les États qui ne sont pas membres de la convention. Entre autres choses, l'article 21 stipule que le personnel militaire d'un État partie peut s'engager dans une coopération militaire avec des États qui ne sont pas membres de la convention et qui sont susceptibles de se livrer à une activité interdite. L'article 21 de la convention ne constitue pas une exception à l'interdiction d'assistance que l'on trouve à l'article 1 de la convention. En fait, l'article 21 clarifie le fait que les opérations conjointes sont autorisées et que ni l'État partie ni les membres de ses forces armées ne sauraient être rendus légalement responsables des activités interdites entreprises par un État non membre au cours d'opérations conjointes. Il ne s'agit donc pas d'une réduction de la portée des interdictions contenues à l'article 1, lesquelles s'appliquent en toutes circonstances.

Jusqu'à maintenant, 40 États parties à la convention se sont exprimés clairement sur la question, et 38 des 40 États parties ont dit explicitement que l'article 1 était le fondement de la convention, que c'était une interdiction incontournable, et que l'article 21 ne constituait pas une exception et ne permettait à personne de prêter assistance à quiconque s'engagerait dans une activité interdite par la convention. Parmi ceux-ci se trouvent de nombreux pays membres de l'OTAN, dont la Belgique, la France, l'Allemagne, la Norvège, le Portugal et la Slovénie, pour ne nommer que ceux-là. Tous ces pays membres de l'OTAN vont continuer à participer à des opérations possiblement conjointes sans jamais laisser leurs forces armées utiliser des armes à sous-munitions.

Depuis que le Canada a commencé à élaborer son projet de loi, il y a eu un certain nombre de critiques ailleurs dans le monde. Je vais en mentionner quelques-unes. Je vais passer à l'anglais, parce que le texte original sur la façon dont les États se sont exprimés sur ce sujet est en anglais.

[Traduction]

Toujours en ce qui concerne le projet de loi du Canada, la Norvège a dit publiquement que l'article 1 de la convention énonce l'interdiction absolue d'utiliser toute arme à sous-munitions. Elle a aussi rappelé que tous les pays ont la responsabilité de s'assurer que leurs mesures de mise en oeuvre respectent entièrement les dispositions de la convention.

L'Autriche a déclaré publiquement :

L'Autriche accorde une grande importance à l'obligation de tous les États signataires de pleinement mettre en oeuvre les normes internationales de la convention et de ne pas laisser de failles dans leur cadre législatif national.

Du point de vue de l'Autriche, la présence dans les lois nationales d'exceptions concernant l'interopérabilité risque d'aller à l'encontre de l'objet et du but de la convention.

•(1550)

Le CICR a décidé de passer outre la réserve dont elle fait normalement preuve et a affirmé être de plus en plus inquiet de la portée des exceptions permises dans les lois nationales...

Voici ce qu'a dit le Saint-Siège: « Après avoir fait preuve d'une forte détermination à Dublin lors de l'adoption du traité, nous devrions tous continuer d'être animés par la même volonté en vue de mettre en oeuvre de bonne foi toutes nos obligations sur la scène nationale. »

Par la voix du Groupe de coordination de la lutte antimines, l'ONU a mentionné qu'elle était également inquiète des possibles incohérences dans les lois nationales qui ont déjà été adoptées ou qui sont à l'étude; ces incohérences pourraient aller à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la convention...

La Nouvelle-Zélande a invité les États à aborder dans le cadre de la rédaction de leur loi nationale d'importants enjeux, comme l'action d'aider et d'encourager.

Le président: Madame Chayer, le temps est écoulé, et nous voulons avoir l'occasion de poser quelques questions. Pourriez-vous rapidement conclure votre exposé? Nous passerons ensuite aux questions.

Mme Amélie Chayer: Oui. Certainement.

[Français]

La Coalition contre les armes à sous-munitions a aussi des préoccupations relatives à d'autres aspects du projet de loi canadien. Nous recommandons notamment une interdiction explicite du stockage et du transit d'armes à sous-munitions étrangères, une interdiction explicite de l'investissement de fonds publics et privés dans la production d'armes à sous-munitions, un nombre maximal d'armes à sous-munitions qu'il soit possible de conserver en vertu de l'article sur la destruction des stocks, et que cela soit défini dans la loi. Nous avons d'autres préoccupations qui sont détaillées dans notre document.

Dans le contexte de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et de la Convention sur les armes à sous-munitions, on dit souvent qu'un petit nombre de personnes dont l'engagement est profond peut réussir à changer les choses. C'est l'occasion qui s'offre aux parlementaires canadiens par la voie de ce projet de loi. Le pouvoir de changer les choses est entre vos mains.

Merci beaucoup.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup, madame Chayer.

Nous allons débiter à ma gauche. Madame Laverdière, vous avez sept minutes, s'il vous plaît.

[Français]

Mme Hélène Laverdière (Laurier—Sainte-Marie, NPD): Merci beaucoup, monsieur le président. Je vais partager mon temps de parole avec Mme Liu.

Merci beaucoup, monsieur Drolet. Je suis heureuse de vous revoir. Votre présentation était excellente, fort intéressante. Vous avez vraiment fait le tour de la question.

Je veux également remercier Mme Chayer, qui nous a fourni de l'information supplémentaire très pertinente.

J'ai bien aimé le commentaire selon lequel on devrait interpréter l'article 21 en gardant à l'esprit l'article 1, qui définit les objectifs fondamentaux de la convention. Lors de séances précédentes de ce comité, on a suggéré le contraire, c'est-à-dire qu'on interprète

l'article 1 en gardant à l'esprit l'article 21. Ça me semble aller à l'encontre de la logique. J'ai donc été fort heureuse d'entendre vos commentaires.

J'aimerais savoir si vous êtes d'accord pour dire que, à l'égard de la mise en oeuvre de la convention, le projet de loi canadien est le plus faible, sinon l'un des plus faibles. J'aimerais aussi que vous me disiez quelles influences ça peut avoir sur d'autres pays, selon vous.

M. Marc Drolet: Le projet de loi actuel a été soumis, et nous sommes très heureux que, plusieurs années plus tard, le gouvernement amorce cette démarche. Il est très important que cette ratification se fasse. Selon nous, des interdictions claires sont déjà incluses, mais il faut aller un peu plus loin, comme nous l'avons mentionné dans notre document. Il faut les renforcer. Nous mentionnons des points très précis qui pourraient simplement bonifier les choses.

Pour ce qui est de faire des comparaisons à l'échelle internationale, je vais laisser cela à des spécialistes des traités, ce que nous ne sommes pas. Nous sommes des spécialistes de l'action sur le terrain. Nous allons donc nous limiter à nos commentaires dans cette perspective.

•(1555)

Mme Hélène Laverdière: Qu'en pensez-vous, Amélie?

Mme Amélie Chayer: Comme je l'ai mentionné lors de mes notes d'ouverture, jusqu'à maintenant, 40 États parties à la convention se sont prononcés sur l'interprétation de l'article 21. De ce nombre, 38 ont dit qu'il était très clair que l'article 21 n'était en aucun cas une exception aux dispositions prévues à l'article 1.

Jusqu'à maintenant, plusieurs États ont adopté des lois nationales. Encore plus d'États ont fait des déclarations interprétatives au sujet de l'article 21. La très vaste majorité, voire le consensus, est d'avis que l'article 21 de la convention n'est pas une exception.

[Traduction]

Cet article n'a pas préséance sur les interdictions prévues à l'article 1.

[Français]

Mme Hélène Laverdière: Évidemment, je parlais de lois proposées.

Je sais que vous êtes tous deux en contact avec des gens de Handicap International ailleurs dans le monde. Existe-t-il une crainte que, si le projet de loi canadien n'était pas amendé, cela puisse affaiblir l'ensemble de la convention et créer un précédent pour d'autres pays dans leur processus de ratification?

M. Marc Drolet: Il est toujours possible que la ratification d'un projet de loi qui n'est pas à la hauteur encourage d'autres pays à emprunter la même voie. Il est évident que cela fait partie de nos préoccupations.

Le but important de la convention est d'éliminer cette arme et d'en favoriser la stigmatisation. L'article 11 du projet de loi comporte trois volets qui, selon nous, sont à corriger. Certains éléments requièrent une bonification, notamment en matière de financement. Si on ne le fait pas, il est possible que des entreprises ou même le gouvernement financent la fabrication de cette arme et, conséquemment, favorisent son utilisation. Nous pensons effectivement que cela peut être plus nuisible qu'utile.

Mme Amélie Chayer: Si chaque État adopte une loi forte qui met en oeuvre sans équivoque l'ensemble des obligations et interdictions du traité, c'est ce qui fait la force d'une convention, au bout du compte. Ce fut le cas lors de la signature de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Ainsi, chaque État s'engage à respecter à la lettre la convention.

La préoccupation quant à l'adoption d'un projet de loi qui pourrait contenir des brèches n'est pas seulement la nôtre, mais aussi celle de nombreux États. C'est ce que j'ai voulu exprimer quand j'ai parlé de la préoccupation de la Norvège, de l'Autriche, du Saint-Siège, du Comité international de la Croix-Rouge et de l'Organisation des Nations Unies, par la voie de son agence spécialisée dans le déminage.

Mme Hélène Laverdière: Je vais passer la parole à Mme Liu.

Mme Laurin Liu (Rivière-des-Mille-Îles, NPD): Merci.

Monsieur Drolet, vous avez mentionné que le Canada n'avait pas pris position pour affirmer que les investissements directs et indirects dans la production des armes à sous-munitions constituaient un acte d'assistance.

Il y a deux semaines, j'ai posé la même question au représentant du ministère de la Justice. Je lui ai demandé pourquoi le Canada n'avait pas adopté cette position. Le témoin nous a répondu que c'était parce que le Code criminel et d'autres dispositions s'appliquaient déjà.

Pourquoi croyez-vous qu'il est nécessaire d'inclure la question des investissements dans le projet de loi?

M. Marc Drolet: Toute forme de texte de loi qui peut favoriser la stigmatisation aide, renforce et permet d'affirmer notre position de façon claire et franche. Dans la convention telle qu'elle est rédigée, on considère que c'est une forme d'encouragement.

Plusieurs de nos pays alliés l'ont déjà fait. Je vous en ai nommé quelques-uns dans mon allocution d'ouverture. Nous pensons que cela devrait effectivement être ajouté, malgré ce qu'en pensent certains spécialistes juridiques.

• (1600)

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup. C'est tout le temps que nous avons.

Madame Brown, vous avez sept minutes, s'il vous plaît.

Mme Lois Brown (Newmarket—Aurora, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président.

Merci aux deux témoins de leur présence. Il s'agit d'une discussion que nous considérons comme très importante. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de lire le compte rendu du témoignage de la semaine dernière du ministre, mais il ne fait aucun doute que le Canada considère comme répréhensible l'utilisation d'armes à sous-munitions. Nous ferons tout ce que nous pouvons pour faire en sorte que tous les États se débarrassent de ces armes horribles.

Monsieur Drolet, vous avez de l'expérience sur le terrain, et vous savez ce qui est au menu lorsque vous vous occupez de gens blessés. La vie des gens est déjà pour le moins difficile dans certains pays, et leur situation s'empire lorsque des enfants ramassent par mégarde un objet, qu'ils croyaient être un jouet, qui leur cause de terribles handicaps. C'est terrible; aucun enfant ne devrait avoir à vivre cela.

Comme vous le savez, le ministre a déjà mentionné la contribution financière du Canada, en particulier au Laos à l'heure actuelle, en vue de veiller à aider les autorités laotiennes à déminer leur territoire.

Nous tenons à faire tout ce que nous pouvons. Nous allons de l'avant à cet égard.

Premièrement, je tiens à remercier Handicap International. J'ai eu l'occasion de rencontrer des intervenants il y a un an et de discuter des problèmes des gens qui ont des déficiences ailleurs dans le monde et du fait qu'ils doivent composer avec un pays très souvent stigmatisé. C'est le qualificatif utilisé. Nous en avons profité pour discuter de la manière dont le Canada pouvait donner un coup de main en vue d'adopter des politiques en ce qui a trait, de prime abord, au développement, en mettant notamment l'accent sur les déficiences, et à la façon d'utiliser nos fonds pour le développement de manière à inclure les gens ayant des déficiences. La discussion a été très fructueuse, et je suis ravie de dire que certains de ces intervenants ont ensuite rencontré le ministre Fantino. Le ministre s'occupait de mettre le tout en place lorsqu'il était au ministère. Je m'attends à ce que nous allions de l'avant à cet égard.

Je n'ai qu'un commentaire. Jeudi dernier, le général nous a parlé de la responsabilité que nous avons actuellement à l'endroit de nos militaires lorsque nous collaborons avec nos voisins immédiats, soit les États-Unis. J'aimerais respectueusement dire à notre témoin en Suisse que, même si la Norvège, l'Autriche et le Saint-Siège ont fait des commentaires, ces pays n'entretiennent pas la même relation que le Canada a avec les Américains. Notre rapport est très différent.

Nous collaborons de diverses façons avec notre allié voisin, et ces autres pays n'ont pas ce besoin. Nous nous trouvons dans une position plutôt unique, étant donné que nous sommes sur le même continent et que nous entretenons des liens étroits avec les États-Unis.

Ma question s'adresse aux deux témoins, étant donné que vous prenez des initiatives en vue de discuter avec les pays qui n'ont pas signé le traité. Nous aimerions bien évidemment que tout le monde le signe; c'est notre objectif à long terme. Pourriez-vous nous parler des négociations que vous avez eues avec les pays qui n'ont pas signé le traité? Quels types de représentations avez-vous faites auprès de ces pays? Comment le Canada peut-il tenir de telles discussions, compte tenu de la relation très étroite que nous entretenons avec les États-Unis? Comment pouvons-nous discuter avec les autres États qui n'ont pas signé le traité? Quelle est la nature de vos négociations?

• (1605)

M. Marc Drolet: Monsieur le président, j'aimerais qu'Amélie réponde à cette question. En tant que directeur général de Handicap International Canada, mon rôle est de militer auprès du gouvernement du Canada pour défendre la position que nous recommandons pour notre pays.

J'ai assisté à des conférences internationales pendant lesquelles j'ai surtout tenté d'influencer nos délégués canadiens, mais j'ai aussi parlé à d'autres participants pour avoir une idée de leurs points de vue. De toute évidence, les militaires n'aiment pas se faire imposer des contraintes. J'ai d'ailleurs eu un entretien très animé avec un avocat de l'armée française qui a tenté de me convaincre que certains types de munitions et de mines terrestres sont des outils de défense légitimes qui doivent être considérés ainsi. Nous sommes restés sur nos positions respectives, car, en ce qui me concerne, je tiens seulement compte des conséquences humanitaires de ces armes atroces.

Je crois qu'Amélie peut vous parler de ce qui est fait pour tenter d'influencer les autres pays.

Mme Lois Brown: Merci.

[Français]

Mme Amélie Chayer: Merci beaucoup, madame Brown.

Je suis ravie d'entendre une fois de plus que le Canada souhaite faire tout en son pouvoir pour éliminer complètement les armes à sous-munitions. En fait, pour que cela soit possible, il faudra colmater des brèches dans le projet de loi actuel.

Je suis également ravie de vous avoir entendu parler de développement inclusif. C'est en fait un point de vue important de l'aspect réparateur de la convention, donc de l'aide aux gens qui ont été blessés ou mutilés par ces armes.

Du point de vue de la Coalition contre les armes à sous-munitions, d'un grand nombre d'États, de nombreux États membres de l'OTAN et de nombreux témoins que vous avez entendus et que vous allez entendre, il est possible de préserver la coopération militaire avec quelque allié que ce soit, incluant les États-Unis, tout en faisant en sorte qu'aucun Canadien n'utilise jamais d'armes à sous-munitions et que toutes les interdictions de la convention soient pleinement respectées par tous les Canadiens.

En ce qui concerne le travail à la Coalition contre les armes à sous-munitions, nous faisons en sorte que tous les États adhèrent à la convention. En fait, il s'agit d'un travail que nous faisons en partenariat avec les États qui en font partie. Ce sera pour nous un grand plaisir de travailler avec le Canada sur cette question.

Les États sont répartis géographiquement. En ce qui a trait au travail d'universalisation du traité et aux comités qui sont créés, les États travaillent ensemble pour que le plus d'États possible adhèrent à la convention. Pour ce qui est des États qu'on souhaite voir adhérer à la convention, nous souhaitons non seulement qu'ils y adhèrent, mais aussi qu'ils respectent scrupuleusement toutes les dispositions du traité.

Nous serons ravis de bénéficier du soutien du Canada.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

C'est tout le temps que nous avons, madame Brown.

Nous allons passer au dernier intervenant de la première série de questions, M. Garneau.

M. Marc Garneau (Westmount—Ville-Marie, Lib.): Merci, monsieur le président.

Mme Brown a confirmé que les membres du gouvernement condamnent l'utilisation d'armes à sous-munitions, comme toutes les personnes assises à cette table, mais ils ne veulent malheureusement pas revoir l'interprétation de l'article 21 de la convention. Mon parti a indiqué de manière explicite que le Canada doit clairement mentionner qu'il ne participera pas à une opération interarmées avec un pays tel que les États-Unis s'il est possible que des armes à sous-munitions soient utilisées.

Oui, nous travaillerons sans cesse avec nos alliés dans le cadre d'autres opérations, mais pas s'ils affirment qu'ils pourraient se servir d'armes à sous-munitions. Je ne pense pas que ce genre de mise en garde nuira de quelque façon que ce soit à nos relations. Nos liens avec les États-Unis sont beaucoup trop forts pour cela, comme nous l'avons constaté au fil des ans. Nous sommes un allié loyal et dévoué. Une telle approche nous permettrait également de démontrer avec éclat que le Canada cherche activement à débarrasser le monde de ces armes horribles qui frappent sans discernement. Nous nous entendons tous là-dessus.

Toutefois, je dois dire que j'ai l'impression que le gouvernement actuel ne veut pas devenir un chef de file international. C'est

malheureusement ainsi. Tout dépend donc de l'interprétation de l'article 21 de la convention. Dans le mémoire qu'il a présenté au comité, Earl Turcotte, qui était le négociateur en chef du Canada pour la Convention sur les armes à sous-munitions, a affirmé que l'interprétation de l'article 21 qu'on retrouve dans le projet de loi C-6, et qui est reflétée en grande partie dans l'article 11, est complètement absurde. C'est l'opinion de la personne qui a aidé le Canada à rédiger la convention.

Selon lui, l'article 21 n'autorise pas le Canada à utiliser des armes à sous-munitions dans le cadre d'opérations interarmées. Je répète qu'il s'agit là du point de vue de celui qui a participé à la rédaction de la convention. C'est l'interprétation que nous avons retenue.

J'aimerais demander aux témoins, en commençant par M. Drolet, ce qu'ils pensent d'un pays qui, au moment de ratifier la convention, ne respecte pas les engagements qu'il a pris dans le cadre des négociations?

● (1610)

M. Marc Drolet: En ratifiant la convention, le gouvernement du Canada s'est théoriquement engagé à respecter les principes de tous ses articles. L'article 1 est très explicite. À Genève, ma collègue Amélie a attiré l'attention sur le lien entre l'article 1 et l'article 21.

Ce qui nous préoccupe surtout, c'est de modifier l'article 11 du projet de loi. Nous pensons que des changements s'imposent dans certains alinéas.

Tout d'abord, il est question dans l'alinéa 11(1)b) de « demander expressément l'utilisation par les forces armées de cet État de telles armes, sous-munitions ou bombes ». Cela n'a aucun sens. Le passage « d'utiliser, d'acquérir ou de posséder » dans l'alinéa 11(1)c), qui se trouve juste après, est tout aussi insensé. Enfin, dans l'alinéa 11(3)a), la formule « aide ou encourage » donne aux soldats la latitude nécessaire pour procéder ainsi.

Je crois que cela crée un problème éthique et moral pour nos militaires, qui se retrouvent pris entre le droit humanitaire et l'article 11, qui leur accorde une sorte d'autorisation.

Nous espérons que ce problème sera réglé et que d'autres modifications seront également apportées.

[Français]

M. Marc Garneau: Madame Chayer, qu'en dites-vous?

Mme Amélie Chayer: Monsieur Garneau, pour des raisons techniques, j'ai manqué une partie de ce que vous avez dit.

Ce que le Canada essaie de faire par la voie de l'article 11 est une aberration. La formulation actuelle de l'article 11 rend la voix du Canada très solitaire. La Coalition contre les armes à sous-munitions est très préoccupée.

Poussons l'exemple un peu plus loin. Si tous les États qui voudraient adhérer à la convention interdisant les armes à sous-munitions voulaient garder une ouverture comme celle proposée à l'article 11, on n'éliminerait pas les armes à sous-munitions. Le but et l'objet de la convention ne seraient pas atteints. C'est pour cette raison que toutes les petites ouvertures de la sorte sont interdites. Les réserves face au traité ne sont pas autorisées. C'est pourquoi il y a une si forte réaction au projet de loi canadien.

M. Marc Garneau: Merci beaucoup.

Monsieur Drolet, il aurait été idéal d'entendre des victimes de ces sous-munitions. Il n'y en a pas dans notre liste de témoins. Pouvez-vous nous faire part de ce qu'ils auraient à dire, selon vous, quant à la position du Canada et son projet de loi C-6? L'avez-vous fait indiqué dans vos commentaires ou avez-vous autre chose à ajouter?

M. Marc Drolet: Je vais laisser la parole à Jérôme.

M. Jérôme Bobin (responsable, Communications et mobilisation, Handicap International Canada): Je travaille avec Handicap International depuis huit ans. J'ai eu l'occasion de croiser plusieurs victimes de ces armes. Je pense que le traité d'Oslo, c'est-à-dire la Convention sur les armes à sous-munitions, a été accueilli par les victimes comme une véritable fenêtre d'avenir, comme un espoir. C'était l'une des premières fois que l'on parlait vraiment d'assistance aux victimes, ce qui est leur première préoccupation. On parlait aussi de l'élimination totale de ces armes.

Quand on parle de victimes, il faut se remémorer le contexte. Il s'agit de personnes qui ont perdu un membre, mais il s'agit aussi des familles des personnes qui sont décédées à cause des armes. Les communautés tout entières de ces victimes sont donc, elles aussi, des victimes. Pour elles, la Convention sur les armes à sous-munitions signée à Oslo est une fenêtre d'espoir. À mon avis, tout ce qui peut affaiblir cette fenêtre, que ce soit le présent projet de loi ou toute autre disposition ou déclaration qui pourrait nous faire reculer, va noyer totalement tous les espoirs des victimes, espoirs suscités par la convention.

•(1615)

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup. C'est tout le temps que nous avons pour le premier tour.

Nous allons passer au deuxième.

Madame Grewal, vous avez cinq minutes.

Mme Nina Grewal (Fleetwood—Port Kells, PCC): Merci, monsieur le président.

Je remercie les témoins d'avoir pris le temps de nous présenter leurs exposés.

Beaucoup de pays n'ont pas signé la Convention sur les armes à sous-munitions, y compris la Russie, la Chine, l'Égypte, l'Inde, le Pakistan et les États-Unis, notre proche allié. La semaine dernière, le ministre Baird s'est dit très étonné d'apprendre que le président américain Barack Obama n'a pas ratifié la convention.

À votre connaissance, pourquoi ces pays ne l'ont-ils pas signée? Quelles étaient leurs objections?

M. Marc Drolet: J'aimerais terminer ma réponse, car je peux faire un lien entre votre question et celle que Mme Brown m'a posée tout à l'heure à propos de ce que nous faisons pour exercer une influence. Nous avons des bureaux nationaux dans huit pays, dont un à Washington. Nous tentons d'ailleurs de convaincre nos amis américains de ratifier l'Accord d'Oslo ainsi que la Convention d'Ottawa, mais ils sont réticents. Ils ont démontré qu'ils n'utilisent pas de sous-munitions depuis déjà six ou huit ans. En fait, je ne crois pas que ce sont les grands pays qui s'en servent actuellement.

Ce qui nous inquiète vraiment, ce sont ceux qui utilisent présentement ce type d'armes, notamment la Libye et la Syrie, comme l'a précisé ma collègue. Nous sommes également préoccupés par le fait qu'il en reste encore dans certains pays où les États-Unis ont combattu dans le passé, comme au Cambodge et au Laos. Trente ans plus tard, ils sont encore aux prises avec ce type d'armes. Nous pouvons seulement tenter de les sensibiliser, mais je crois que des

intérêts économiques entrent en ligne de compte. En nous y opposant dans nos lois et en envoyant des signaux, par exemple en montrant à nos amis que nous sommes forts, comme M. Garneau disait, et courageux, nous pouvons montrer au monde entier que nous devons jouer un rôle de chef de file.

Comme Jérôme l'a mentionné, notre point de vue découle principalement des victimes que nous avons rencontrées et que nous essayons d'aider. Nous ne pouvons que les inviter à témoigner, pour qu'ils nous parlent des répercussions que ces armes ont eues sur leur vie, en espérant que les personnes concernées auront suffisamment de compassion pour ratifier et signer la convention ainsi que prendre toutes les mesures possibles dans l'esprit de celle-ci.

Mme Nina Grewal: Les Forces armées canadiennes mènent souvent des opérations interalliées avec les militaires américains. Même s'ils n'ont pas signé les conventions, ont-ils tenté de s'attaquer d'une certaine façon au problème des armes à sous-munitions?

M. Marc Drolet: Je ne peux pas parler au nom des Américains. Cela dit, j'espère sincèrement que les Canadiens incarnent l'esprit de la convention que le Canada a signée et qu'ils sont d'accord avec ses principes. Je crois que nous devons clairement recommander à nos soldats d'en faire la promotion, comme le mentionne l'article 21, pour déconseiller l'utilisation de ces armes. Je pense que nous pourrions les encourager en renforçant le libellé du projet de loi.

•(1620)

Mme Nina Grewal: D'après ce que j'ai compris, et comme je l'ai mentionné en répondant aux questions précédentes, même si les États-Unis n'ont pas signé la convention, ils appuient fermement les négociations sur les armes à sous-munitions menées dans le cadre de la convention sur certaines armes classiques. Que pensez-vous de cette façon différente d'aborder la question?

Le président: Soyez très brève, car nous n'avons presque plus de temps. Il nous reste environ 30 secondes.

Allez-y, madame Chayer.

[Français]

Mme Amélie Chayer: Merci, madame Grewal.

Je voudrais apporter un élément de réponse relativement à la Convention sur certaines armes classiques,

[Traduction]

dont vous avez parlé.

[Français]

Il y a quelques années, certains États ont pris l'initiative et ont souhaité qu'un protocole sur les armes à sous-munitions soit adopté dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, ou CCAC. La CCAC est une convention-cadre qui contient des dispositions sur le désarmement relativement à certaines armes. Toutefois, les négociations et les discussions sur ce protocole ont eu lieu après la Convention sur les armes à sous-munitions. Elles ont échoué parce qu'il était clair pour la communauté internationale que le standard relatif aux armes à sous-munitions était celui prévu à la Convention sur les armes à sous-munitions, qui en prévoit l'interdiction complète. Tout protocole visant à encadrer l'utilisation de ces armes dans le cadre de la CCAC a été jugé inacceptable par les États parties à cette convention et, par conséquent, ce protocole a échoué. C'était il y a quelques années, en 2011.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

Merci, madame Grewal.

Nous allons passer à M. Dewar.

M. Paul Dewar (Ottawa-Centre, NPDP): Merci monsieur le président, et merci à nos témoins.

Monsieur Drolet, je vais commencer par vous et je m'adresserai ensuite à votre amie à Genève.

La convention proprement dite, pas le projet de loi, a pour but de bannir totalement l'utilisation d'armes à sous-munitions afin de prévenir les blessures horribles qu'elles infligent, comme celles dont il a été question dans la déclaration convaincante d'un témoin que nous a fait entendre Mme Chayer. J'ignore si mes collègues en ont également reçu, mais des personnes concernées m'ont fait parvenir des gazouillis dont le message était: « Rectifiez le projet de loi ». Cela en dit long. Voilà l'objectif de la convention.

Pour ce qui est du projet de loi, notre travail vise présentement à garantir que la convention est correctement mise en oeuvre. À votre avis, le projet de loi bannit-il totalement l'utilisation d'armes à sous-munitions par le personnel des Forces canadiennes?

M. Marc Drolet: Dans sa forme actuelle, l'article 11 contient au moins trois alinéas qui indiquent le contraire.

M. Paul Dewar: J'aimerais faire remarquer que le gouvernement a modifié le libellé à quelques reprises. Il est important d'indiquer le plus clairement possible ce que prévoit la convention. Nous avons constaté la bonne volonté de toutes les personnes assises à cette table et des témoins. L'objectif est de prévenir des blessures horribles et, pour y arriver, nous devons maintenant régler le problème de l'article 11, qui ne bannit pas totalement l'utilisation de ces armes par nos militaires.

Je veux maintenant entendre Mme Chayer. Vous avez parlé de la Croix-Rouge, et j'aimerais lire, pour qu'il figure au compte rendu, un passage d'un mémoire que nous a remis le CICR. Comme vous l'avez mentionné, le CICR a informé le public de ses préoccupations, ce qui m'a beaucoup étonné, car, pour ceux qui l'ignorent, cela ne s'est pratiquement jamais vu. La Croix-Rouge s'occupe de ce qui se passe sur le terrain, mais elle ne se prononce généralement pas à ce sujet.

À propos du projet de loi, elle a affirmé que les exceptions de l'article 11:

sont générales et [que] 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.

Autrement dit, le CICR affirme que le projet de loi dans sa forme actuelle pourrait en fait nuire à l'objectif du traité.

Pourriez-vous d'abord nous dire dans quelle mesure selon vous il est inhabituel de la part du CICR de formuler des commentaires, et ensuite nous indiquer si vous êtes d'accord avec cette déclaration? Veuillez nous expliquer votre point de vue, que vous soyez d'accord ou non.

Madame Chayer.

• (1625)

[Français]

Mme Amélie Chayer: Oui, absolument.

La Coalition contre les armes à sous-munitions partage cette grave préoccupation du Comité international de la Croix-Rouge. C'est vrai qu'il est très rare que le CICR sorte de sa réserve pour faire ce genre de commentaire.

À la lecture de l'article 11 du projet de loi, on voit bien que, dans sa formulation actuelle, il permet aux Forces canadiennes de diriger ou d'autoriser des activités prohibées par la convention lors d'opérations militaires conjointes. Il autorise le personnel militaire canadien à demander expressément l'utilisation d'armes à sous-munitions. Il permet expressément aux Canadiens d'utiliser, d'acquiescer, de transférer ou de posséder des armes à sous-munitions. Enfin, il permet expressément de prêter assistance à l'accomplissement d'actes prohibés. Donc, il s'agit nettement d'une brèche à l'intégrité de la convention. En ce sens, nous partageons la préoccupation du CICR.

[Traduction]

M. Paul Dewar: J'ai été convaincu autant que les autres par le témoignage du ministre Baird. Il s'est rendu au Laos et il a rencontré les victimes. On nous dit qu'il faut corriger le projet de loi. Comme nos deux témoins l'ont mentionné, l'article 11 pourrait, peut-être de manière fortuite, compromettre l'objectif du traité que nous avons signé. J'espère que nous aurons des partenaires motivés des deux côtés de la table pour apporter les corrections nécessaires au document.

Merci.

Le président: Merci.

Monsieur Drolet, monsieur Bobin, merci beaucoup de vous être joints à nous. Il est 22 h 30 à Genève, et je vous suis donc reconnaissant d'être restée aussi tard avec nous, madame Chayer. Je vois que vous avez beaucoup de café pour essayer de vous tenir réveillée. Vous l'êtes déjà? Très bien. Merci beaucoup.

Encore une fois, je remercie nos témoins de leur participation.

[Français]

Mme Amélie Chayer: Merci beaucoup, monsieur le président.

• (1630)

[Traduction]

Le président: Nous allons suspendre la séance quelques minutes pour permettre aux prochains témoins de s'installer.

•

•

_____ (Pause) _____

Le président: Reprenons.

Nous avons parmi nous le très honorable Malcolm Fraser, qui a été premier ministre de l'Australie.

Bienvenue, monsieur Fraser. Nous sommes heureux de vous accueillir depuis Melbourne. Si j'ai bien compris, il est environ 8 h 30 là-bas. Nous vous remercions donc de votre participation.

Nous avons également M. Wiebe, qui est professeur à Minneapolis, au Minnesota. Nous allons entendre son témoignage dans un instant.

Pourquoi ne pas commencer par M. Fraser?

Je vous remercie de prendre le temps de témoigner. Nous allons d'abord écouter votre déclaration liminaire et, avec un peu de chance, nous pourrions ensuite établir la connexion et entendre par vidéoconférence notre prochain témoin, M. Wiebe.

Vous avez la parole, monsieur Fraser. Vous pouvez prendre 10 minutes pour présenter votre déclaration liminaire.

L'hon. Malcolm Fraser (à titre personnel): Merci beaucoup, monsieur le président. Je vous suis reconnaissant de me donner l'occasion de m'entretenir brièvement avec vous.

J'ai demandé au personnel de mon bureau de vous envoyer un article de presse paru en 2011, au moment où l'Australie adoptait une loi de ratification concernant les bombes à dispersion. J'espère que vous en avez une copie, car cela m'éviterait de devoir y revenir. Je pense que les arguments qu'il contient sont pertinents dans le cadre des démarches actuelles du Canada.

Les bombes à dispersion comptent parmi les armes avec lesquelles on distingue le moins les victimes. C'est l'arme de prédilection pour quiconque veut tuer des femmes et des enfants, et le dernier choix de ceux qui veulent une arme militaire précise. Je ne peux vraiment pas croire qu'une puissance civilisée puisse décider de s'en servir dans une guerre moderne.

Le traité de 2008 était très important sur le plan humanitaire, et la plupart des alliés des États-Unis l'ont signé — des alliés importants comme la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne. Les interdictions qui y sont énoncées sont catégoriques et formelles en ce qui concerne l'utilisation de bombes à dispersion, mais, pour une quelconque raison, les militaires, particulièrement aux États-Unis, veulent préserver leur droit ou leur capacité d'utiliser ces armes. Les États-Unis ne sont pas signataires du traité. Parmi toutes les puissances de l'OTAN — j'espère ne pas vexer les autres pays —, les États-Unis sont le seul grand État qui ne l'a pas signé.

Les exceptions dans la législation canadienne sont considérables et permettraient aux forces militaires du pays d'utiliser des bombes à dispersion dans une gamme plus large de circonstances lorsqu'un État non signataire de la convention, comme les États-Unis, veut en faire usage. Cela dit, les exceptions du projet de loi C-6 vont encore bien plus loin en accordant dans le paragraphe 11(3), quand il s'agit de transport ou d'une activité visant à aider les États-Unis, des pouvoirs sans précédent pour soutenir les Américains lorsqu'ils utilisent des armes à sous-munitions. J'aurais pensé que cela porte directement et considérablement atteinte au cœur de la convention.

Il me semblait que l'article 21.3 de la convention, comme d'autres témoins l'ont indiqué, autorisait déjà l'armée canadienne, ou l'armée australienne, à collaborer avec les États-Unis. C'est de cela qu'il est véritablement question: déterminer si les alliés des Américains peuvent continuer de travailler avec eux. J'aimerais souligner que le Canada a selon moi été très prudent — ce que je considère comme une bonne chose plutôt qu'une mauvaise — en s'abstenant de participer à la guerre du Vietnam et à celle en Irak, auxquelles l'Australie a pris part avec les États-Unis. Cela témoigne non seulement de son bon jugement, mais aussi de sa capacité à agir de manière autonome par rapport à son proche allié. L'article 21.3 nous

donne, ou plutôt, vous donne, toute la latitude nécessaire pour travailler avec les États-Unis dans l'éventualité où ils voudraient se servir d'armes à sous-munitions.

Je n'arrive pas à imaginer une situation dans laquelle il serait logique sur le plan technique ou stratégique, dans une guerre à laquelle participent les Américains, d'utiliser des armes à sous-munitions. Au cours des conflits relativement récents où on s'en est servi, que ce soit au Liban, au Kosovo ou ailleurs, leur utilisation s'est avérée illogique et a fait énormément de victimes civiles.

● (1635)

Un des éléments qui selon moi doit préoccuper le Canada, l'Australie et la plupart des pays est que les armes militaires sont devenues de plus en plus précises au fil du temps et que nous sommes arrivés au point où le nombre de victimes est en fait plus élevé chez les civils. Auparavant, les armées combattaient directement entre elles, et c'était chez les soldats que l'on comptait le plus de victimes, pas chez les civils. La situation ne fera qu'empirer si l'on continue d'utiliser des armes à sous-munitions. C'est particulièrement vrai dans ce cas-ci, car les caractéristiques de ces armes font en sorte que davantage d'enfants seront tués ou mutilés au cours des prochaines années.

L'exception prévue dans la législation néo-zélandaise est probablement la disposition la mieux rédigée. Vous en avez sûrement pris connaissance. De son côté, l'Australie a fait marche arrière par rapport aux engagements du traité, et je suppose que les objections des États-Unis y sont pour quelque chose. Sauf le respect que je vous dois, le Canada a régressé un peu plus que l'Australie.

D'après ce que j'ai constaté durant ma longue participation à la vie publique, cela me semble aller à l'encontre de la tradition du Canada. En effet, parmi les puissances occidentales, le Canada fait preuve de discernement en matière d'affaires internationales depuis de nombreuses décennies, comme en témoigne son degré d'indépendance vis-à-vis des États-Unis en ce qui a trait à un certain nombre d'enjeux. Cela n'a pas nui à vos liens étroits ni à la capacité du Canada à collaborer pour atteindre des objectifs communs. À mon avis, la force et la portée des amendements visent seulement à plaire aux États-Unis, ce qui n'est pas du tout nécessaire.

J'ai mentionné que le Canada n'est pas allé au Vietnam ni en Irak. Je pense que beaucoup d'Australiens feraient valoir que même si vous êtes plus près sur le plan géographique, le commandant adjoint des troupes américaines dans le Pacifique est en fait un major-général australien. Je ne pense pas que l'un de nous devrait occuper ce poste, mais c'est ainsi. Cela témoigne du degré d'intégration et d'interopérabilité entre les forces armées australiennes et celles des États-Unis, qui selon moi est aussi élevé que celui du Canada.

Donc, pourquoi ne pas ratifier le traité avec une exception à la néo-zélandaise? Après tout, l'article 21.3 accorde tout le pouvoir dont un pays a besoin pour mener des opérations avec un allié qui n'est pas un État parti à la convention. À quoi bon en vouloir davantage et affaiblir un excellent traité humanitaire qui représente un atout majeur pour le monde entier?

Mesdames et messieurs, je suis certain que vous avez tous les renseignements nécessaires. Je ferai de mon mieux pour répondre à vos questions, si vous en avez.

● (1640)

Le président: Merci beaucoup, monsieur Fraser.

Nous allons maintenant entendre Virgil Wiebe, qui est professeur de droit à la University of St. Thomas School of Law. Il se joint à nous depuis Minneapolis, au Minnesota.

Monsieur Wiebe, merci beaucoup de prendre le temps de témoigner. Nous sommes heureux de vous accueillir. Vous avez environ 10 minutes pour nous présenter votre déclaration liminaire.

M. Virgil Wiebe (professeur de droit, University of St. Thomas School of Law, à titre personnel): Je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner.

Je m'appelle Virgil Wiebe. Je suis professeur à la University of St. Thomas School of Law, ici, à Minneapolis. Je compare à titre personnel.

En tant que mennonite, j'ai eu la chance de marcher sur les pas de personnes qui s'opposent aux armes à sous-munitions depuis les années 1960 et 1970. Déjà en 1975, quand la guerre du Vietnam a pris fin, la menace que représentaient les munitions non explosées, par exemple des millions de bombettes comme celle-ci, commençait déjà à devenir évidente dans toute la région. Je vous recommande de lire le mémoire du Comité Central Mennonite du Canada dans lequel on raconte l'expérience des mennonites qui ont travaillé auprès des personnes les plus touchées par les bombettes non explosées, en particulier au Laos. Ils demandent notamment la mise en oeuvre d'obligations législatives positives, et nous devrions en tenir compte. De plus, à titre de membre du conseil d'administration de Mines Advisory Group America, j'ai voyagé au Liban et constaté moi-même les conséquences de la quantité énorme d'armes à sous-munitions utilisées là-bas.

En tant qu'universitaire, j'ai suivi de près le processus qui a mené à la ratification du traité d'Oslo, en plus d'assister aux négociations finales à Dublin. Je me suis ensuite joint à une équipe d'universitaires et de diplomates pour écrire les commentaires sur la Convention sur les armes à sous-munitions, qui ont été publiés en 2010 aux Presses de l'Université d'Oxford. J'ai concentré mes efforts sur l'histoire de l'utilisation des armes à sous-munitions et l'article 1 du traité. J'ai également participé à la rédaction du chapitre sur l'article 21.

J'aimerais maintenant aborder rapidement quelques points. Premièrement, l'article 11 du projet de loi C-6 n'est pas simplement une nouvelle formulation de l'article 21, car il s'agit presque d'une violation de la lettre et de l'esprit du traité. La convention n'autorise pas formellement les dispositions de l'article 11. En fait, elles vont au-delà de toutes les autres mesures législatives nationales liées à la mise en oeuvre de protections pour les militaires du pays. L'article 11 autorise les Forces canadiennes à utiliser, à stocker et à transférer dans certaines circonstances des armes à sous-munitions, ce qui est tout à fait stupéfiant. Dans un mémoire que j'ai préparé la semaine dernière ainsi que dans une lettre ouverte que 26 universitaires canadiens ont remise au ministre Baird l'année dernière, nous avons expliqué clairement comment l'article 11 va bien au-delà du texte de la convention, de son contexte et de son objectif.

Il est particulièrement important de noter qu'en vertu de l'article 21.1 et de l'article 21.2, le Canada doit inciter d'autres États à adhérer au traité et faire de son mieux pour décourager l'utilisation d'armes à sous-munitions.

Les principes de l'élaboration des traités exigent une interprétation des articles 21.3 et 21.4 plus étroite que celle que l'on retrouve dans le projet de loi C-6. Par exemple, une des méthodes d'interprétation des traités consiste à reconnaître que les noms sont importants. L'article 21 s'intitule « Relations avec les États non parties à la Convention ». Toutefois, pendant les négociations à Dublin, les ébauches de cet article avaient pour titre « Propositions en matière

d'interopérabilité ». Ce n'est donc pas par hasard si le titre final de l'article est devenu « Relations avec les États non parties à la Convention ». L'accent n'était pas mis sur l'interopérabilité — d'ailleurs, ce terme n'apparaissait nulle part dans le traité —, mais bien sur les relations avec les États non parties ainsi que les moyens de leur faire respecter le traité, voire même d'obtenir leur adhésion, et de les dissuader d'utiliser des armes à sous-munitions.

Deuxièmement, la loi canadienne existante offre déjà une protection à l'égard des actions commises à l'insu des Forces canadiennes dans le cadre d'opérations interarmées. La semaine dernière, on a posé une excellente question au général Walter Natynczyk: si cette loi n'existait pas, qu'arriverait-il aux militaires canadiens qui participent sans le savoir à l'utilisation d'armes à sous-munitions dans le cadre d'une opération interarmées? Voici ce qu'il a répondu:

Les Forces canadiennes doivent respecter les lois du pays où elles se trouvent, et le code de discipline militaire de même que le droit criminel s'appliquent. Donc, cette personne serait passible de poursuites.

Avec tout le respect que je dois au général, j'estime qu'il s'est trompé. Un militaire dans cette situation n'aurait pas eu besoin de recourir à l'article 11 pour éviter des poursuites. En effet, conformément au Code de discipline militaire et au Code criminel canadien, il doit y avoir eu une intention coupable dans le cas des infractions pouvant mener à un emprisonnement.

• (1645)

D'après ce que je comprends en lisant l'article du projet de loi C-6 qui porte sur les interdictions, dans le contexte du droit canadien — je parle de l'article 6 —, un procureur doit prouver que la personne accusée avait l'intention de commettre une infraction visée par l'article 6 du projet de loi, en avait conscience ou, du moins, qu'elle a été imprudente. Autrement dit, en vertu de la loi en vigueur, et sans la protection offerte par l'article 11, cette personne n'aurait pas fait l'objet de poursuites au criminel pour avoir contribué à son insu et de façon non intentionnelle à l'utilisation d'armes à sous-munitions.

Troisièmement, créer des exceptions pour l'utilisation des armes à sous-munitions pourrait avoir des répercussions négatives à long terme sur les militaires qui utilisent ce type d'armes ou qui facilitent son utilisation. Par ailleurs, en tant que nation, condamner les bombes à dispersion tout en autorisant certains à s'en servir pourrait poser un grave dilemme moral pendant et après les conflits.

Un de mes collègues a étudié l'Église du début du moyen-âge et la façon dont elle sanctionnait des actes répugnants sur le plan moral. Elle y est parvenue en créant des systèmes de pénitence élaborés à l'intention des soldats qui revenaient de la guerre. Nous nous heurtons maintenant à des situations semblables. Certaines personnes qui ont utilisé ou facilité l'utilisation d'armes à sous-munitions ont ensuite éprouvé beaucoup de culpabilité et de profonds regrets. Certains ont voulu se racheter avec l'équivalent d'une pénitence, notamment en participant à l'enlèvement de munitions non explosées, parfois même des décennies plus tard.

Quatrièmement, il y a la responsabilité des États. Excuser des personnes qui commettent des actes qui seraient autrement criminels n'excuse pas nécessairement l'État canadien des actes commis par un de ses organismes. Selon les principes de la responsabilité des États, le Canada est responsable des actes commis par ses représentants lorsqu'ils sont sous sa direction et son contrôle.

Pour conclure, je vais parler de quelques termes que m'ont appris des psychologues et des travailleurs sociaux avec lesquels je travaille.

Il y a entre autres le mot « complice », qui est défini comme celui qui permet à quelqu'un de persister dans un comportement autodestructeur en donnant des excuses ou en faisant en sorte qu'il lui est possible d'éviter les conséquences de son comportement.

Au moyen de l'article 11 du projet de loi C-6, le Canada permet à ses alliés, comme les États-Unis ou peut-être même des Canadiens, de prendre des mesures potentiellement destructrices et nuisibles.

Il y a également le terme « intervention psychologique », qui désigne une mesure concrète visant à apporter certains changements dans une situation donnée. Cette mesure est généralement prévue et conçue selon une autre théorie et adaptée aux particularités du moment présent.

La loi canadienne sur les armes à sous-munitions devrait prévoir comment intervenir auprès des États non parties à la Convention. Elle devrait inclure l'article 21 au complet et recourir aux paragraphes 1 et 2 pour indiquer la voie à suivre à des pays comme les États-Unis.

En ce qui concerne les mesures à prendre, je peux vous faire certaines propositions précises au moment de répondre à vos questions. J'admets que beaucoup de mes réponses proviendront de mémoires rédigés par des groupes tels que Mines Action Canada, la Human Rights Clinic de Harvard, la Croix-Rouge canadienne et ainsi de suite.

Merci beaucoup.

• (1650)

Le président: Merci, monsieur Wiebe.

Nous allons commencer avec M. Dewar, pour sept minutes.

M. Paul Dewar: Merci.

Merci à nos témoins de consacrer du temps à notre comité.

Monsieur Fraser, je vais commencer par vous.

Si je ne m'abuse, vous avez des racines canadiennes, n'est-ce pas?

L'hon. Malcolm Fraser: Vraiment?

M. Paul Dewar: Oui.

L'hon. Malcolm Fraser: Eh bien, mon grand-père était originaire de la Nouvelle-Écosse.

M. Paul Dewar: C'est ce que j'ai cru comprendre. Donc, en réalité, vos origines ne sont pas si différentes.

Je vous donne un peu de contexte. Je fais partie de l'opposition officielle. Nous voulons corriger le projet de loi pour donner suite à certaines remarques qui ont été formulées. J'aimerais seulement lire un de vos commentaires pour qu'il figure au compte rendu:

Autrefois, le Canada était un chef de file mondial quand il s'agissait de montrer la bonne voie aux autres... Il est dommage que le gouvernement actuel n'offre aucun véritable leadership pour ce qui est des armes à sous-munitions. Son approche est timide, inadéquate et rétrograde.

Ce sont des mots très durs, monsieur Fraser.

Auriez-vous l'obligeance d'expliquer pourquoi vous pensez ainsi? Est-ce seulement justifié par ce que vous avez dit tout à l'heure au sujet de l'article 11 du projet de loi?

L'hon. Malcolm Fraser: Oui.

C'est à cause de l'article 11. J'aimerais qu'il soit complètement supprimé. À mon avis, il n'est pas nécessaire compte tenu des pouvoirs accordés par l'article 21.

Conformément à l'article 11, on peut diriger, autoriser et même demander l'utilisation d'armes à sous-munitions — acquérir, posséder, transporter et mettre en danger. Rien n'est exclu. Pourquoi

faire tout cela alors qu'il est extrêmement improbable que ces armes soient utilisées?

Je ne pense pas que les Américains s'en servent, car cela n'a aucun sens d'un point de vue stratégique. En fait, je ne peux pas m'imaginer de conflit dans lequel l'utilisation de ces armes serait logique sur le plan tactique, et je crois que nos amis américains ont le mérite de ne pas vouloir adopter de tactiques stupides.

À vrai dire, nous n'avons aucune raison d'entreprendre toutes ces démarches. J'ai un bon exemple: quand j'étais plus jeune, je souhaitais que l'Australie puisse imiter le Canada et en faire davantage pour soutenir certaines de ses initiatives. Compte tenu du genre de positions adoptées par le Canada depuis longtemps, il est vraiment très dommage de voir son attitude par rapport à cette convention.

• (1655)

M. Paul Dewar: Vu ce que vous venez de dire, c'est inquiétant.

Comme l'a déjà noté un témoin aujourd'hui... Nous avons accueilli notre ancien Chef d'état-major de la Défense, qui nous a parlé d'interopérabilité. Vous avez été premier ministre de l'Australie. Vous savez comment cela fonctionne. Lorsque le Chef d'état-major de la Défense dit quelque chose, on veut en tenir compte dans ses décisions.

Il y a actuellement une loi en vigueur en Australie. Vous avez déjà mentionné que votre pays a participé à des opérations avec les Américains.

La loi australienne prévoit-elle des dispositions semblables à celles de l'article 11?

L'hon. Malcolm Fraser: Notre loi est loin d'être idéale. Elle ne va pas aussi loin que la vôtre.

Les gouvernements qui écoutent les généraux ne le font pas toujours judicieusement. À titre d'exemple, si le président Johnson s'était fié aux analystes de la CIA pendant la guerre du Vietnam, le conflit aurait probablement duré beaucoup moins longtemps. L'énorme rassemblement de troupes américaines et, dans une moindre mesure, le regroupement important de troupes australiennes n'auraient peut-être jamais eu lieu. Le président Johnson a écouté le général Westmoreland, pas les analystes de la CIA.

Donc, quand ils écoutent les généraux, les politiciens se fient tout de même à leur propre jugement. Après tout, il s'agit de décisions politiques.

M. Paul Dewar: Vos commentaires à ce sujet sont les bienvenus, car il s'agit d'évaluer tous les points de vue puis de s'engager sur la bonne voie.

Monsieur Wiebe, j'aimerais vous parler de la question de l'article 21.

Je crois que c'est important que le comité comprenne ce que vous avez dit. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 21 de la convention sont très clairs. Ils stipulent que nous devons non seulement adopter des lois pour bannir les armes à sous-munitions, mais que nous avons aussi le devoir d'inciter les autres parties qui n'ont pas signé la convention à ne pas utiliser ces armes. Nous avons reçu notre ministre des Affaires étrangères en comité et son message était sans équivoque. Il veut que le monde entier renonce à ces armes. Nous sommes d'accord.

Or, comme vient de nous l'expliquer l'ancien premier ministre Fraser, l'article 11 va dans le sens contraire, ce qui est curieux. L'ancien premier ministre Fraser a dit que l'article 11 établit en essence dans quel contexte le recours à ces armes que nous essayons de supprimer pourrait être autorisé, voire presque encouragé.

Alors, êtes-vous en train de nous dire que les paragraphes 1 et 2 de l'article 21 de la convention nous chargent d'adopter des lois qui exerceront une pression sur nos collègues américains et les inciteront à faire comme nous, et de ne pas nous contenter de plaire aux États-Unis en tolérant leurs actions militaires?

M. Virgil Wiebe: Oui, j'aimerais vous lire une phrase tirée du paragraphe 2 de l'article 21, qui dit:

Chaque État partie [...] met tout en oeuvre pour décourager les États non parties à la présente Convention d'utiliser des armes à sous-munitions.

Toutes les exceptions comprises à l'article 11 du projet de loi ne sont pas un bon exemple d'un État qui mettrait tout en oeuvre pour décourager les États non parties d'utiliser les armes à sous-munitions. Il me semble que ces dispositions ne font pas qu'encourager les autres États à les utiliser, mais qu'elles cautionnent leur utilisation par les Forces canadiennes dans des situations d'interopérabilité.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Dewar.

Nous allons passer à M. Schellenberger, puis à M. Bezan, pour sept minutes.

M. Gary Schellenberger (Perth—Wellington, PCC): Merci à vous et merci à nos témoins. J'ai une question à vous poser au sujet de quelque chose qui me tracasse un petit peu depuis que je m'en suis aperçu. Le Conseil de sécurité de l'ONU n'applique plus la juridiction de la Cour pénale internationale aux actes des fonctionnaires et du personnel présents ou passés provenant d'États qui ont participé à la force de stabilisation de l'ONU et à la force multinationale au Liberia, sauf si un État contributeur y consent.

Cela faisait partie de la Résolution 1497 adoptée en 2003 par le Conseil de sécurité. Personne ne s'y est opposé et il y a eu trois abstentions. Voilà un exemple du droit international reconnaissant l'importance de protéger les citoyens et les forces armées contre les poursuites dans des situations précaires, comme c'est le cas lors des interventions pour appuyer les efforts de stabilisation et de maintien de la paix.

Diriez-vous que l'esprit de l'article 11 du projet de loi C-6, qui veille à protéger les Forces canadiennes lorsqu'elles viennent en aide à nos alliés dans le cadre de missions conjointes, est bien différent de l'intention de la Résolution 1497?

• (1700)

M. Virgil Wiebe: Je tiens avant tout à préciser que je n'ai pas examiné cette résolution depuis, probablement, 2003. Ce que l'article 11 dit, en clair — du moins, il y vient de très près, et je crois que certains diront qu'il va jusqu'à permettre —, c'est que les Forces canadiennes ont le droit de se soustraire à la lettre et à l'esprit de la convention, qui exhorte les États à ne pas utiliser d'armes à sous-munitions. Et il y a eu un cas en Afrique de l'Ouest, je crois que c'était au Sierra Leone, où les forces de l'ONU ont utilisé ces armes et ont été blâmées pour cela.

Si vous le souhaitez, je peux examiner la Résolution 1497 et votre question de plus près, et vous soumettre ma réponse par écrit.

M. Gary Schellenberger: Oui, cela serait formidable et je vous en remercie.

Monsieur le premier ministre, avez-vous une réponse?

L'hon. Malcolm Fraser: En bref, je ne me souviens pas de cette résolution et je ne l'ai peut-être jamais lue. Mais si nous voulons agir dans le sens de la convention, allons-nous reconnaître que les efforts combinés du Canada, de l'Angleterre, de la France, de l'Allemagne et de l'Australie ne sont pas parvenus à convaincre les États-Unis d'adhérer à cette convention parce qu'il y a une profusion de généraux américains qui prétendent qu'il s'agit d'un non-sens du point de vue militaire, et que ces armes sont les moins discriminatoires et qu'elles enragent les civils? Et, bien entendu, si les États-Unis déclaraient qu'ils renoncent à ces armes, tous nos problèmes disparaîtraient sur-le-champ.

En ce qui concerne les importunités de la Cour pénale internationale — si vous craignez d'être pris là-dedans —, je ne suis pas convaincu qu'elle considérerait que l'article 11 donne un moyen de défense adéquat, compte tenu du grand nombre de pertes civiles et de pertes d'enfants.

M. Gary Schellenberger: D'accord, merci.

Je vais céder la parole à mon collègue, M. Bezan. Merci.

M. James Bezan (Selkirk—Interlake, PCC): Merci, monsieur le président. Par votre entremise, je veux souhaiter la bienvenue à nos témoins, et les remercier pour leurs exposés d'aujourd'hui.

Ma question s'adresse à nos deux témoins, M. Wiebe et M. Fraser. Dans le contexte de notre Parlement et de notre régime de gouvernance de style Westminster, croyez-vous à la suprématie du Parlement en ce qui concerne la rédaction des lois?

L'hon. Malcolm Fraser: Eh bien, oui, j'y crois. C'est le travail du gouvernement de travailler pour le Parlement.

M. James Bezan: Et lorsqu'il s'agit d'une convention internationale comme celle qui nous intéresse, il appartient au Parlement canadien de la faire appliquer au droit canadien par le biais d'un projet de loi à la Chambre, n'est-ce pas?

L'hon. Malcolm Fraser: Oui. Je suis d'accord.

M. James Bezan: J'écoute les débats que nous avons eus jusqu'ici, et je commence à m'inquiéter du fait que nous considérons l'article 11 comme s'il s'agissait d'une disposition permettant aux militaires canadiens de contrevenir à la convention.

Ce que je vois, c'est que l'article 11 procure une défense en droit et des précisions aux membres des Forces canadiennes pour qu'ils puissent se conformer à la section 3 de l'article 21. L'article veille à ce que les actions des militaires en contexte d'interopérabilité soient pleinement définies et juridiquement défendables, au cas où ils seraient poursuivis en cour criminelle, ici, au Canada, qu'ils auraient à passer devant le Juge-avocat général de la Défense nationale ou même, qu'ils soient cités à comparaître devant une cour humanitaire internationale ou la Cour pénale internationale.

Ne reconnaissez-vous pas qu'il s'agit de donner des précisions sur ce qu'est l'interopérabilité?

Je vois les marines canadiennes et australiennes participer à des exercices conjoints avec la marine des États-Unis. Supposons une frégate australienne et une frégate canadienne assurant la protection d'un porte-avions américain en transit dans la mer de Chine méridionale, porte-avions susceptible d'avoir des armes à sous-munitions à son bord. Si je me fie aux discussions qui se sont déroulées jusqu'ici, j'en conclus que, faute de définir l'interopérabilité, tout le monde à bord des deux frégates contreviendrait aux dispositions de la convention et serait passible de poursuites en vertu du Code criminel canadien.

L'hon. Malcolm Fraser: Je n'aurais pas pensé que cela est vraiment le cas. J'estime que le paragraphe 3 de l'article 21 donne tous les pouvoirs nécessaires pour assurer une coopération raisonnable avec un État non partie. Mais à quoi bon signer une convention si on lui ajoute tellement d'exceptions au point d'en saper la raison d'être?

Lorsque vous affirmez qu'un officier canadien peut ordonner, autoriser ou demander, ce que vous voulez vraiment laisser entendre c'est qu'un officier canadien peut complètement anéantir la raison d'être de la convention. L'article 11 va jusque-là. À mon sens, le Parlement n'est pas là pour adopter des lois contradictoires. Dans ce cas-ci, il dit oui d'un côté, prétend aimer la convention, mais de l'autre, il affirme ne pas être tout à fait convaincu et choisit de ne pas la respecter dans toute une série de situations.

Je crois également que vous sous-estimez tout à fait les probabilités que les États-Unis aient recours à des armes à sous-munitions. Je défie quiconque de définir les « circonstances raisonnables » où l'on aura recours à des armes raisonnables, à l'heure où toute la technologie militaire ne cherche qu'à produire des armes plus puissantes et plus précises.

• (1705)

Le président: Merci, monsieur Fraser.

Monsieur Bezan, c'est tout le temps que nous avons.

Au tour maintenant de M. Garneau, pour la dernière ronde.

M. Marc Garneau: Merci, monsieur le président.

Je pourrais essayer de poursuivre sur la même ligne que M. Bezan et M. Schellenberger et expliquer sommairement pourquoi l'article 11 est problématique. Cela va au-delà de la seule protection des Canadiens qui participent à des opérations conjointes avec d'autres armées qui pourraient utiliser des armes à sous-munitions. Les dispositions de l'article leur permettent en fait de proposer et d'autoriser l'utilisation de bombes à dispersion lorsqu'ils travaillent avec d'autres États qui n'ont pas signé la convention. Voilà la différence. On ne se contente pas de protéger les effectifs parce qu'ils s'adonnent à participer à des opérations conjointes; on leur permet en fait de proposer le recours à ces armes. Voilà la question qui est débattue ici relativement à l'interprétation de l'article 21 de la convention.

Ma première question s'adresse à M. Wiebe.

Vous avez parlé de la lettre à M. Baird que vous avez cosignée il y a environ un an avec des personnes comme Earl Turcotte, qui était le négociateur en chef pour le Canada. Vous affirmez très clairement que le projet de loi se trompe lorsqu'il interprète l'article 21 de la convention — qui est au coeur du problème — comme étant une exception à l'interdiction des armes à sous-munitions. Votre lettre explique que l'article 21 est en fait prévu pour clarifier ce à quoi le Canada a encore le droit de participer, c'est-à-dire à des opérations conjointes avec des États non signataires du traité à condition qu'il continue de se conformer à l'article 1, qui stipule qu'un État partie

« s'engage à ne jamais, en aucune circonstance » employer d'armes à sous-munitions.

Vous avez expliqué ce point de vue. J'aimerais que vous me disiez quelles conséquences pourrait avoir l'interprétation erronée de cet article par le Canada.

• (1710)

M. Virgil Wiebe: Je crois que la conséquence serait que le Canada ne serait plus en mesure de jouer le rôle très important qu'il doit jouer pour tenter de convaincre mon pays de ne pas utiliser des armes à sous-munitions. Je crois que cela donnerait un mauvais exemple pour l'adoption des lois nécessaires dans d'autres pays qui ont ratifié la convention. Cela engendrera certains des problèmes dont j'ai parlé dans mon exposé, notamment que le Canada affirme d'un côté que ces armes sont horribles puis se retourne et permet aux membres des Forces canadiennes de les utiliser. Voilà une partie des inquiétudes que suscite selon moi l'article 11, outre les frontières et le personnel militaire du Canada.

M. Marc Garneau: Si je résume, d'après l'interprétation que j'en fais en tout cas, l'article 11 vient nous enlever l'autorité morale de commenter le comportement des autres et de tenter de les amener à agir de la façon dont la convention veut qu'ils agissent.

Monsieur Fraser, merci d'être ici. L'approche adoptée par la Nouvelle-Zélande est celle que vous semblez privilégier, par opposition à celle que prend le Canada, ou même votre pays, l'Australie. Pouvez-vous nous expliquer très rapidement pourquoi vous estimez que la Nouvelle-Zélande a frappé dans le mille?

L'hon. Malcolm Fraser: Ils se servent de l'article 21.3 de façon très efficace, et ils se contentent de cela. Leur armée est modeste et les risques qu'ils aient à évoluer dans un environnement où il y aurait des armes à sous-munitions sont encore moins grands que pour le Canada ou l'Australie, mais je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas nous en remettre à l'article 21.3.

Il y a très peu d'autorité morale dans le monde et le point que j'ai soulevé un peu plus tôt — mais selon une autre perspective —, c'est que, pendant une bonne partie de la période qui a suivi la guerre, le Canada était une voix « morale » pour le monde et que cela lui a permis de faire beaucoup de bien. Je déplore que le Canada fasse quelque chose qui mine son autorité morale, surtout dans un monde où l'autorité morale est devenue si rare.

M. Marc Garneau: J'ai une dernière question pour vous, et je vous la pose dans l'optique de l'expérience que vous avez en tant que politicien, en tant que premier ministre. C'est hypothétique, mais croyez-vous que la relation que l'Australie entretient avec les États-Unis — desquels vous êtes un allié aussi fort que nous le sommes — aurait été affaiblie si le Parlement australien avait adopté une loi rapprochant le pays de la position néo-zélandaise?

L'hon. Malcolm Fraser: Mon expérience avec les États-Unis date d'avant mon élection en tant que premier ministre, car j'ai été ministre de l'Armée et ministre de la Défense durant la triste période de la guerre du Vietnam.

C'est tout simplement que les États-Unis ne respectent pas ceux qui, humblement — ou comme on voudra bien présenter la chose —, acceptent leurs souhaits ou leurs demandes. Ils respectent beaucoup plus ceux qui ont un point de vue et qui sont capables de le défendre avec crédibilité et vigueur. Ils sont beaucoup plus enclins à écouter cet interlocuteur, et ce dernier aura beaucoup plus d'influence sur eux.

Je crois que nous avons perdu un peu de notre influence sur les États-Unis en disant oui aux exceptions qu'on nous demandait en Australie et à l'exception beaucoup plus importante soumise au Parlement canadien aux termes de l'article 11.

Nous ne servons pas bien notre principal allié en prenant cette direction.

M. Marc Garneau: Merci.

S'il me reste du temps, je le laisse à quelqu'un d'autre.

Le président: Votre temps est presque écoulé.

Nous allons bientôt entendre les cloches. Je me demande si nous pouvons reprendre une ronde chacun avec les conservateurs. Est-ce que ça pourrait aller? Nous aurons encore 20 minutes pour nous rendre là-bas.

Alors, commençons tout de suite. Nous aurons M. Allen, puis M. Goldring pour cinq minutes, puis je terminerai.

M. Goldring d'abord. Allez-y.

• (1715)

M. Peter Goldring (Edmonton-Est, PCC): Merci beaucoup.

Merci beaucoup de témoigner devant nous aujourd'hui.

Monsieur Fraser, la semaine dernière, j'ai utilisé l'analogie des circonstances réelles en Corée. Évidemment, je crois qu'à l'avant-scène, il y avait les troupes australiennes ainsi que les troupes de la Nouvelle-Zélande, mais cela s'est produit dans la vallée de Kapyong. Le régiment Princess Patricia's, sous le commandement du colonel Stone, était encerclé par des milliers de Chinois. La situation était devenue si insoutenable qu'il a demandé une attaque d'artillerie sur sa propre position afin de frapper l'ennemi dans la mêlée.

Dans de telles circonstances, je peux imaginer qu'on est prêt à tout et à utiliser n'importe quelle arme pour se défendre, des tirs d'artillerie jusqu'aux bombardements aériens.

C'est ce qui m'inquiète lorsque nos militaires sont sur les lignes de front dans des pays comme l'Afghanistan ou la Corée, qui n'ont pas cette option en cas d'urgence pour faire face aux circonstances. Il est ici question non seulement de la vie de nos soldats, mais aussi de celle des soldats américains.

Je ne suis pas certain, comme M. Marc Garneau l'a dit plus tôt, que les Américains voudraient se retrouver dans un scénario semblable en ayant un partenaire qui agit selon certaines conditions dans une situation d'urgence. Chose certaine, pour qu'un commandement soit efficace dans une région donnée, il ne doit y avoir aucune confusion ni aucune hésitation.

À mon sens, l'article 21 traite davantage des États parties que des personnes, alors que l'article 11 accorde une protection à ces personnes. Je reviens à mon scénario. La demande d'attaque d'artillerie ne provenait pas du haut commandement. Le haut commandement correspondrait au poste de général. C'était un colonel. Cela aurait très bien pu être un sergent qui demande le largage ou l'artillerie en renfort.

On enseigne aux soldats canadiens, ainsi qu'à tout soldat professionnel de l'armée, à penser librement et à prendre les devants lorsque les circonstances les obligent à agir immédiatement et professionnellement. Il est donc facile de dire que les parties sont parvenues à une entente, mais j'estime qu'il faut absolument assurer cette protection aux hommes et aux femmes qui se retrouvent sur les lignes de front. Qu'en pensez-vous, monsieur Fraser?

L'hon. Malcolm Fraser: Il y a deux questions.

Tout d'abord, sachez que les États-Unis avaient 600 000 soldats au Vietnam et ils se sont fait battre. Ils ne déploieront plus jamais une armée sur le continent asiatique. Il pourrait se produire une guerre avec la Chine, et s'ils se rangent absolument du côté du Japon, la probabilité est grande.

La guerre de Corée n'a rien à voir avec les circonstances d'aujourd'hui. Nous avons des gens là-bas, tout comme vous, et beaucoup d'entre eux ont subi de graves blessures, mais c'était une guerre différente, à une époque différente, dans des circonstances différentes. La technologie et les armes modernes font en sorte que l'expérience de la Corée n'est plus pertinente.

Ensuite, ce qui est encore plus important, je suppose, c'est que l'article 21.3 prévoit justement une protection à l'intention des personnes dont vous vous préoccupez, et dont je me préoccuperais aussi. Le personnel militaire ou les ressortissants des États parties sont avant tout des hommes et des femmes. On ne parle pas que d'un État partie ou d'une armée, on parle des gens qui le composent et qui bénéficient de cette protection en vertu de cet article.

M. Virgil Wiebe: Pour reprendre les propos du premier ministre, j'aimerais vous lire brièvement nos observations à cet égard:

Ce que l'article 21 devrait permettre dans ces circonstances, par conséquent, c'est qu'un État partie et les membres de ses forces armées puissent prendre part à une attaque menée par un État non partie à la convention dans le cadre d'une opération internationale, même si rien ne garantit que ces armes à sous-munitions ne seront pas utilisées. Le personnel militaire ne devrait donc pas encourir de sanctions pénales lorsque le personnel d'autres pays a recours aux armes à sous-munitions, pourvu qu'il n'exerce pas de contrôle direct sur les décisions tactiques suivant la demande d'appui.

Par conséquent, d'autres États se sont penchés là-dessus et n'ont pas jugé nécessaire de proposer les exceptions générales que prévoit l'article 11.

L'un de vos problèmes, en tant que décideurs et ceux qui adoptent les lois sur les conflits armés, même dans ces situations difficiles, dans les bouleversements de la guerre, c'est que vous n'avez aucune excuse pour violer le droit des conflits armés ou les obligations relatives aux armes inhumaines découlant du traité.

• (1720)

Le président: C'est tout le temps dont nous disposons.

Nous allons terminer avec vous, messieurs.

M. Paul Dewar: Je veux être à l'affût de ce qui se passe à ces événements et à ces tables rondes.

J'aimerais revenir sur ce que disait M. Wiebe, étant donné que l'article 21.3 de la convention permet au personnel militaire des États parties de s'engager dans une coopération et des opérations militaires avec des États non parties à la convention.

Au fond, il y a une explication pour cela dans le traité. On vise à permettre au personnel militaire, dans notre cas, le personnel canadien, d'intervenir aux côtés du personnel d'autres pays, dans notre cas, les États-Unis, qui peut utiliser — bien que ce soit peu probable, selon le premier ministre Fraser — des armes à sous-munitions, tout en interdisant au personnel canadien lui-même de demander l'utilisation de ces munitions. Est-ce bien l'objectif de l'article 21.3, monsieur Wiebe? Est-ce qu'on saisit l'essentiel?

M. Virgil Wiebe: Je pense que oui.

D'après ce que je comprends, c'est en partie une question de contrôle exclusif, non seulement sur le choix des munitions, mais aussi sur les opérations.

M. Paul Dewar: Pour être honnête avec vous, nous essayons de corriger le projet de loi pour les raisons que nous avons exposées.

Si on parle d'amendement, par exemple, si on intègre l'article 21.3 au projet de loi, autrement dit, si on enlève l'article 11 et qu'on y insère l'article 21.3 dans une forme législative, est-ce qu'on remédie à ce que je considère être la préoccupation du gouvernement?

En somme, on enlève l'article de la convention, on l'ajoute au projet de loi, puis on dissipe les préoccupations du gouvernement au sujet de l'interopérabilité.

M. Virgil Wiebe: Je suppose que cela pourrait être une façon de le faire.

Je vous recommanderais également de lire la page 7 du mémoire de Mines Action Canada, où on s'inspire de la loi sur la mise en oeuvre pour rédiger la Convention d'Ottawa. C'est une option. Dans le mémoire de la Human Rights Clinic de Harvard, à la page 10, on y propose une autre option. On parle de « simple participation ». Ce sont des options à envisager. La Croix-Rouge canadienne, à la page 4 de son mémoire, donne des suggestions très précises au sujet de l'article 11.

M. Paul Dewar: Merci.

J'aimerais également que vous me disiez ce que vous pensez de supprimer l'article 21.3 de la convention pour l'intégrer au projet de loi. Ainsi, ce qui nous guide — c'est-à-dire la convention — serait explicite et ne détournerait pas notre attention du contenu actuel du projet de loi.

M. Virgil Wiebe: Cela peut certainement s'appliquer à tout ce qui se trouvait dans le projet de loi.

M. Paul Dewar: D'accord. Merci.

Monsieur le premier ministre, je tiens à vous remercier du temps que vous nous avez consacré. Je vois que vous êtes passionné par ce sujet, et je vous en remercie également.

Pourriez-vous nous dire rapidement ce qu'il adviendrait des conventions et de leur mise en oeuvre si nous devions laisser l'article 11 dans le projet de loi dont nous sommes saisis?

Autrement dit, il n'est pas seulement question de cette convention. Quelle incidence ce projet de loi pourrait-il avoir sur d'autres conventions?

• (1725)

L'hon. Malcolm Fraser: J'estime que cela donnerait un très mauvais exemple, parce que vous auriez adopté une loi concernant la convention, mais prévu des exceptions qui invalident pratiquement la convention. Je pense qu'il s'agirait d'un mauvais précédent et d'une mauvaise pratique parlementaire.

Et je crois aussi — et je suis désolé si ce n'est pas pertinent — que c'est contraire à la tradition que le Canada perpétue depuis bien au-delà de 60 ans.

M. Paul Dewar: En d'autres mots, cela ne serait pas bon pour notre réputation.

L'hon. Malcolm Fraser: En effet, cela entacherait votre réputation et réduirait votre autorité morale.

M. Paul Dewar: Merci beaucoup.

Le président: Je tiens à remercier nos témoins, MM. Fraser et Wiebe, d'avoir accepté de témoigner aujourd'hui.

Monsieur Fraser, je sais que vous étiez présent à 8 h 30, alors nous vous en sommes reconnaissants.

Cela dit, la séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>