First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Human Rights

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, December 13, 2004

Issue No. 3

First meeting on:

The rights and freedoms of children

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Droits de la personne

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 13 décembre 2004

Fascicule n° 3

Première réunion concernant :

Les droits et libertés des enfants

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

42130

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Landon Pearson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C.
  (or Rompkey, P.C.)
  Carstairs, P.C.
  Ferretti Barth
* Kinsella
  (or Stratton)
  Le Breton
  Losier-Cool
  Oliver
  Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*December 7, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Landon Pearson

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P.
  (ou Rompkey, C.P.)
  Carstairs, C.P.
  Ferretti Barth
* Kinsella
  (ou Stratton)
  LeBreton
  Losier-Cool
  Oliver
  Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 7 décembre 2004*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 3, 2004:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regard to the rights and freedoms of children.

In particular, the Committee shall be authorized to examine:

Our obligations under the United Nations Convention on the Rights of the Child; and

Whether Canada's legislation as it applies to children meets our obligations under this Convention.

That the Committee present its final report to the Senate no later than March 22, 2005, and that the Committee retain until April 30, 2005 all powers necessary to publicize its findings.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur LeBreton,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants;

Le Comité demandera plus particulièrement l'autorisation d'examiner :

Les obligations qui sont nôtres en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

Si les lois du Canada qui s'appliquent aux enfants respectent les obligations qui sont nôtres en vertu de cette convention.

Que le Comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 22 mars 2005, et qu'il conserve jusqu'au 30 avril 2005 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, December 13, 2004
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4:00 p.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable A. Raynell Andreychuk, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Carstairs, P.C., LeBreton, Losier-Cool, Oliver, Pearson and Poy (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Laura Barnett.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2004 the committee proceeds to its consideration of Canada's international obligations in regard to the rights and freedoms of children.

WITNESSES:

As individuals:

Nicholas Bala, Professor;

Jeffery Wilson, Counsel;

Maryellen Symons, Counsel.

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Tara Ashtakala, Acting Coordinator.

National Children's Alliance:

Dianne Bascombe, Executive Director.

Child Welfare League of Canada:

Peter M. Dudding, Executive Director.

At 4:00 p.m., Mr. Wilson, Ms. Symons and Mr. Bala made statements and answered questions.

At 5:10 p.m., Ms. Ashtakala and Ms. Bascombe made statements and, together with the other witness, answered questions.

At 6:15 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to discuss a draft report.

It was moved by the Honourable Senator Carstairs that the draft report entitled "On-Reserve Matrimonial Real Property: Still Waiting" be adopted and that the Chair tabled it in the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 13 décembre 2004
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 heures, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Carstairs, C.P., LeBreton, Losier-Cool, Oliver, Pearson et Poy (7).

Également présente : Laura Barnett, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, le comité entreprend son examen des obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

TÉMOINS :

À titre personnel :

Nicholas Bala, professeur;

Jeffery Wilson, avocat;

Maryellen Symons, avocate.

Coalition canadienne pour les droits des enfants :

Tara Ashtakala, coordonnatrice intérimaire.

Alliance nationale pour les enfants :

Dianne Bascombe, directrice exécutive.

Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada :

Peter M. Dudding, directeur exécutif.

À 16 heures, M. Wilson, Mme Symons et M. Bala font des exposés puis répondent aux questions.

À 17 h 10, Mme Ashtakala et Mme Bascombe font des exposés puis, avec l'aide de l'autre témoin, répondent aux questions.

À 18 h 15, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter d'une ébauche de rapport.

Il est proposé par l'honorable sénateur Carstairs que l'ébauche de rapport intitulée « Biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves : Toujours en attente » soit adoptée et que la présidente dépose le rapport au Sénat.

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

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, December 13, 2004

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4 p.m. to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children.

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

[*English*]

Senator Andreychuk: I would like to welcome our guests and witnesses to the Standing Senate Committee on Human Rights. We are embarking today on an historic study that will examine and report on Canada's international obligations in regard to the rights and freedoms of children.

We do not believe that this particular aspect has been studied by Parliament before and we look forward to the advice of Canadians, both experts and those with ordinary experiences, about how we can further the interests, rights and freedoms of children in Canada and elsewhere.

Today we have two sessions. First, we have Professor Nicholas Bala from Queen's University and then we have Wilson Christen, LLP, represented by Mr. Jeffery Wilson, Barrister and Ms. Maryellen Symons, Counsel.

Mr. Wilson will be making the first presentation. Mr. Wilson, are you representing the law firm as listed or are you here in your own capacity?

Mr. Jeffery Wilson, Counsel, As an individual: My name is Jeffery Wilson and to my right is Maryellen Symons. We spend all of our days in the field of children's law, with some particular expertise in international children's law. I attended at the first report Canada made to the committee and at the 10th anniversary of the convention. We are here as practitioners. I am here in the capacity of an NGO.

Honourable senators, with the short notice and limited time available, Ms. Symons and I say thank you for the invitation. We propose to address two issues. They are the value of the Convention on the Rights of the Child as a legal instrument in Canada, and what can be done, if anything, to increase its value.

The first chore is to examine the value of the convention as a legal instrument in Canada, and the second exercise is discerning what can be done, if anything, to increase its value. When we say "value" we mean value for those under 18 years of age, in respect of whom the convention is meant as protective legislation.

Ms. Maryellen Symons, Counsel, As an individual: On the first issue, the value of the convention as a legal instrument in Canada, its value is no more than that of "beauty in the eyes of the beholder." The convention, as a law, is of no legal force or effect

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 13 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit à 16 heures aujourd'hui pour examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

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

[*Traduction*]

Le sénateur Andreychuk : Je souhaite la bienvenue à nos invités et aux témoins du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Nous entreprenons aujourd'hui une étude historique qui nous permettra d'examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

À notre connaissance, le Parlement jusqu'ici n'a pas étudié ce sujet en particulier, et nous sommes impatients de consulter les Canadiens, tant des spécialistes que de simples citoyens, sur la façon dont nous pouvons mieux préserver les intérêts ainsi que les droits et les libertés des enfants au Canada comme ailleurs dans le monde.

Aujourd'hui, nous allons entendre deux groupes de témoins. En premier, M. Nicholas Bala, professeur de l'Université Queen's, puis le cabinet Wilson Christen, LLP, représenté par M. Jeffery Wilson, avocat et Mme Maryellen Symons, conseillère juridique.

M. Wilson prendra la parole en premier. Monsieur Wilson, représentez-vous le cabinet mentionné ou comparaissez-vous à titre personnel?

M. Jeffery Wilson, avocat, à titre personnel : Je m'appelle Jeffery Wilson, et à ma droite se trouve Maryellen Symons. Nous nous consacrons entièrement au droit des enfants, et nous avons aussi une certaine connaissance du droit international concernant les enfants. J'étais là au moment de la présentation du premier rapport que le Canada a présenté au comité ainsi qu'au 10e anniversaire de la convention. Nous comparaissons en tant que praticiens. Je représente ici une ONG.

Honorables sénateurs, nous vous remercions de nous avoir invités, malgré le délai très court et le peu de temps disponible. Nous aborderons deux questions. D'abord, la valeur de la convention en tant qu'instrument juridique au Canada, et ensuite ce qui peut être fait pour en accroître la valeur.

La première tâche consiste à examiner la valeur de la convention en tant qu'instrument juridique au Canada, et deuxièmement ce qui peut être fait pour en accroître la valeur, dans la mesure du possible. Par « valeur », nous entendons la valeur pour les moins de 18 ans, ce que la Convention vise à protéger.

Mme Maryellen Symons, avocate, à titre personnel : La première question porte donc sur la valeur de la Convention en tant qu'instrument juridique au Canada. Cette valeur n'a d'importance que pour ceux qui la voient. Compte tenu de ce

whatsoever, given what much of the community thinks of the vast majority of children, other than the few that we sexualize on billboards.

In the materials that we sent to you, we have excerpted from *Wilson on Children and the Law* a number of cases where tribunals have referred to the convention. You will also see at Schedule "A" in those materials a reference to a Supreme Court of Canada decision that stands for the proposition that our interpretation of Charter rights should be measured by those obligations to which Canada commits itself under international law. That case is *Slaight Communications Incorporated v. Davidson* 1989, 1, *Supreme Court Reports*, page 1038.

A competing argument that has been made and accepted by our Supreme Court has this result: An international convention, like this convention, that has been ratified for international treaty law but not incorporated into our domestic law, creates no binding legal effect. That case is *Baker v. Canada*, 1999, 2, *Supreme Court Reports*, page 817.

The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction is an example of international law that has been incorporated into our domestic law. Another example is the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Inter-country Adoption, which has been adopted by 12 of the 13 provincial and territorial jurisdictions in Canada and has been assented to but has not yet come into effect in Quebec.

Those are the good examples. Now we would like to deal with the second matter, that of considering how one might increase the value of the convention, which, as I mentioned, has not been incorporated into domestic law, and therefore is of very limited, if any, use.

Following up on our brief discussion to this point, one reasonable response might be for federal and provincial legislation that incorporates this convention into domestic Canadian law. We would be naive to believe that those over 18 years have the capacity, let alone the inclination, to entrench within law the concept of a code of children's rights. For some reason, this is a task that surely transcends the law so that those under 18 years, as a visible minority, receive only the consolation prize of "It is in your best interests," rather than, "It is your right."

As a result, the only people you can hit in this nation with the presumption that it is reasonable discipline is a human being under the age of 18 years.

Back in the 1970s, there was a commission chaired by Thomas Berger that urged the adoption of a code of children's rights in British Columbia. For a while, Hilary Clinton, then as a child advocate, was urging the adoption of a similar code in the United States.

Incorporating the convention into domestic Canadian law would not change Canadian life. It would, however, result in an obligation to create a grammar of law premised upon the child as

qu'une bonne partie de la collectivité pense des enfants, du moins la grande majorité plutôt que le petit nombre qui sont représentés comme des objets sexuels sur les panneaux publicitaires, la convention, en tant que loi, n'a pas de valeur en droit ni d'effet.

Nous avons tiré de l'ouvrage *Wilson on Children and the Law*, un certain nombre de cas où le tribunal s'est référé à la convention. Vous trouverez également à l'annexe A une référence à une décision de la Cour suprême du Canada en faveur de notre proposition, selon laquelle les droits garantis par la Charte devraient être conformes aux obligations du Canada en vertu du droit international. Il s'agit de l'affaire *Slaight communications Inc. c. Davidson* [1989] 1 R.C.S. 1038.

Toutefois, la Cour suprême a également accepté un argument contraire qui fait en sorte que le Canada a ratifié en droit international conventionnel une convention qui n'est pas incorporée à notre législation interne. Il s'agit de l'affaire *Baker c. Canada* [1999] 2 R.C.S. 817.

La Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants est un exemple de droit international ayant été incorporé à notre législation interne. Un deuxième exemple est celui de la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, qui a été adoptée par 12 des 13 autorités provinciales et territoriales au Canada et qui a été sanctionnée mais n'est toujours pas en vigueur au Québec.

Ce sont là de bons exemples. Nous aimerions maintenant passer à la seconde question, celle qui porte sur la façon d'accroître la valeur de la convention, laquelle comme je l'ai dit n'est pas intégrée au droit national et n'a donc que très peu sinon pas du tout d'utilité.

À la suite de notre brève discussion, une réponse responsable pourrait être que les législations fédérale et provinciales incorporent cette convention au droit canadien. Toutefois, nous ferions preuve de naïveté en croyant que les plus de 18 ans ont la capacité ou même le désir de consacrer dans la loi la notion de code des droits de l'enfant. Curieusement, voilà une tâche qui transcende assurément la loi de sorte que les moins 18 ans, en tant que minorité visible, ne reçoivent qu'un prix de consolation sous forme de « C'est dans votre intérêt » plutôt qu'une mention « C'est votre droit ».

Ainsi, les seules personnes que l'on peut frapper avec la présomption d'user de discipline raisonnable sont des humains de moins de 18 ans.

Dans les années 70, une commission dont faisait partie M. Thomas Berger a plaidé en faveur de l'adoption d'un code des droits de l'enfant en Colombie-Britannique. Pendant un certain temps, Mme Hillary Clinton, avocate qui à l'époque se portait à la défense des droits de l'enfant, insistait pour que les États-Unis adoptent un code similaire.

L'incorporation de la convention au droit canadien ne modifierait pas la vie des Canadiens. Toutefois, cela entraînerait l'obligation d'élaborer une grammaire du droit dont la prémisse

an entity entitled to the exercise and protection afforded by rights balanced against reasonable limits — an exercise no different than the grammar of law that we have developed in respect of women over the last 2,000 years.

If I stay any longer on this topic, some will allege I am engaged in a childhood fantasy. Therefore, looking more at reality, I turn to Schedule "B" of our submission. This is a copy of Articles 42, 43 and 44 of the convention. Article 42 requires state parties, of which Canada is one, to do what they can to make widely known the principles and provisions of the convention, and to do so by "appropriate and active means." Article 43 is the provision that enables a committee on the rights of the child that consists of "10 experts of high moral standing and recognized confidence in the field covered by this Convention."

The duties of the committee are those set out in Articles 43 and 44. Unlike other international conventions, and a matter in respect of which we might grieve if we had more time, this convention offers no opportunity for any adjudication of an alleged violation of a stated right through a petition to an international forum. Instead, reflecting the everlasting tension between those under and over 18 years, the remedy is much more passive and paternalistic. The only arguable enforcement-like mechanism for the operation of a convention is the obligation of state parties to submit to the committee every five years a report on the measures they have adopted to give effect to the rights recognized in the convention and the progress made on the enjoyment of those rights.

Mr. Wilson: I attended as a spokesperson for the coalition of NGOs before the committee when it considered Canada's first report under the convention. I also was in Geneva as Canada's only NGO representative for the dialogue and reflective discussions commemorating the 10th anniversary of the convention. Of all that I have witnessed in 29 years of representing children, both nationally and internationally, the most effective and truly meaningful was the assembly of youth from around the world that the then Commissioner of Human Rights convened in Geneva upon the convention's 10th anniversary.

I happen to have had my other life ambition with me, that of investigative journalist with a tape recorder, and I taped the event. It was not the clearest of tapes, but when I returned to Canada, I was presumptuous enough to have about 100 copies made. I sent it out to everyone I knew who was in a position of authority, judges of the Supreme Federal and Provincial Appeal Courts, tribunal chairmen, some senators, Ken Dryden and Don Cherry.

What impressed me were the remarkable, realistic insights those under 18 years have into their status and the steps they must take to improve their position within the community. This is, honourable senators, of course, not much different from how children instinctually learn to take care of and parent their own parents for their own good.

You must appreciate that the committee, pursuant to Articles 43 and 44, receives reports within the same day. One report may focus upon how much food, if any, is on the

serait que l'enfant est une entité apte à exercer des droits et à bénéficier de la protection offerte par ces droits dans des limites raisonnables, un exercice qui ne serait guère différent de la grammaire du droit que nous avons élaborée sur une période de 2 000 ans en ce qui a trait à la femme.

Si je continue de discourir sur ce sujet, d'aucuns soutiendront que c'est là un rêve d'enfance. Par conséquent, soyons réalistes et passons à l'annexe B de notre mémoire. Vous y trouverez les articles 42, 43 et 44 de la Convention. L'article 42 exige que les États parties dont le Canada, fassent ce qu'ils peuvent pour faire largement connaître les principes et les dispositions de la convention « par des moyens actifs et appropriés ». L'article 43 établit un Comité des droits de l'enfant, comité qui « se compose de 10 experts de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine visé par la présente Convention ».

Les fonctions des membres du comité sont énoncées aux articles 43 et 44. Contrairement à d'autres conventions internationales (voilà un aspect qui pourrait faire l'objet d'un grief si nous avions plus de temps), cette Convention n'offre aucune possibilité d'arbitrage en cas de présumée violation d'un droit déclaré par voie de pétition dans le cadre d'un forum international. Le remède est beaucoup plus passif et paternaliste et reflète bien les tensions continues entre les moins et les plus de 18 ans. Le seul mécanisme exécutoire pour l'application de la convention est l'obligation des États parties de présenter au comité, tous les cinq ans, un rapport sur les mesures adoptées pour donner aux droits reconnus dans la Convention et sur les progrès en matière de réalisation de ces droits.

M. Wilson : J'ai comparu devant votre comité à titre de porte-parole de la coalition d'ONG lors de l'examen du premier rapport du Canada. J'étais également à Genève en tant que seul représentant d'ONG du Canada pour le dialogue et la réflexion commémorant le 10e anniversaire de la convention. Le rassemblement à Genève de jeunes venus du monde entier à l'invitation du commissaire aux droits de l'homme pour le 10e anniversaire de la convention est ce que j'ai pu observer de plus efficace et de plus significatif en matière d'échange de vues international.

À cette occasion, j'ai aussi laissé place à une autre ambition, celle d'être un journaliste d'enquête, pour enregistrer les délibérations. Malgré la mauvaise qualité de la bande sonore, j'en ai fait faire une centaine de copies que j'ai fait parvenir à tous ceux qui sont en situation d'autorité : juges de la Cour suprême, de la Cour fédérale et des cours provinciales d'appel, présidents de commissions, sénateurs, MM. Ken Dryden et Don Cherry.

J'ai été impressionné par la compréhension réaliste que les moins de 18 ans ont de leur statut et des mesures qu'ils doivent prendre pour améliorer leur position au sein de la collectivité. Bien entendu, cela ne diffère guère de la façon tout instinctive dont les enfants apprennent à s'occuper de leurs parents pour leur propre bien.

Vous comprendrez qu'en vertu des articles 43 et 44, le comité reçoit à quelques heures d'intervalle des rapports qui mettent l'accent tantôt sur la quantité de nourriture qu'il y a sur la table

table of the children of the reporting nation, and then but an hour later, another country is engaged in a sophisticated dialogue on legal rights only first-world children enjoy.

What a difference Canada could make if it put forward as its expert of "high moral standing and recognized competence" one of those from amongst us who was under 18 years. The tenure for committee membership is two years. I not only represent, as I am often required to do in a courtroom, I undertake to you that I can find a number of persons 16 years of age or over, some of whom I have represented, some of whom have emerged and survived child abuse within their homes, schools, prison or churches and in respect of whom you would be proud to have as a representative of our expertise.

Can you imagine what a difference it would make to the population of those under 18 years, and to the consciousness of those over 18 years, to have within a committee of 10 experts one who really knows of what she speaks as a experiential event, rather than the sounds of developed expertise derived from knowledge that has been diluted, censored, modified or ripened with age, therapy, money or power. This would be a step toward increasing the value of the convention as it currently operates. Thank you.

The Chairman: Thank you. Now we will turn to Professor Nicholas Bala, Queen's University. Again, you will speak, I understand, from your own research and interests and on a particular segment of the rights of the child.

Mr. Nicholas Bala, Professor, As an individual: Yes. Thank you. It is an honour to be invited here. I had only limited time to prepare. I do have written remarks. My oral remarks will amplify them and go in a slightly different but overlapping direction.

I am a professor of law at Queen's University, but I am speaking in a personal capacity. I have been doing work on a range of issues related to the legal status of children for over 20 years. I am going to talk a little about the convention in general and then a little about three areas where I think Canada is failing to meet its obligations under the convention, areas where the Senate has a responsibility, I would submit to you.

I think the convention is a very important document. It is also one that has limitations. It is a very ambiguous document, which is intended to apply in many different countries. In particular, the concept of the rights of the child, which is at the centre of it, is very ambiguous in some contexts.

The rights of the child refer to the rights that children will be exercising in their own capacity and with their own volition. In other contexts, rights of children are rights that will be exercised on their own behalf, and sometimes contrary to the wishes of a child. Therefore, it is a difficult document to read and apply.

Canadian courts have given it different interpretations. There have been cases in which the convention was ultimately determinative, or certainly very significant, in how Canadian

des enfants du pays visé, tantôt sur la façon dont un autre pays s'est engagé dans un dialogue sur les droits juridiques qui profite uniquement aux enfants vivant dans des pays industrialisés.

Imaginons la contribution du Canada s'il parvenait à poser la candidature d'un expert « de haute moralité et possédant une compétence reconnue » choisi parmi les moins de 18 ans! La durée du mandat au sein du comité est de deux ans. Honorables sénateurs, je vous assure que je puis vous trouver des jeunes de 16 ans ou plus, parmi ceux que j'ai représentés et d'autres qui ont survécu à des abus en milieu familial, à l'école, en prison ou à l'église. Vous seriez fier d'avoir un de ces jeunes comme représentant de notre expertise.

Pouvez-vous imaginer l'effet que cela aurait chez les moins de 18 ans et aussi quelle sensibilisation des plus de 18 ans de savoir que quelqu'un au sein d'un comité d'experts sait véritablement de quoi il parle plutôt que d'avoir un représentant dont l'expérience et le point de vue sont dilués, censurés ou modifiés par l'âge, la thérapie, le pouvoir ou l'argent? Voilà qui serait un pas en avant pour l'accroissement de la valeur de la convention dans son fonctionnement actuel. Merci.

La présidente : Merci. Nous allons maintenant entendre M. Nicholas Bala, professeur à l'Université Queen's. Je crois savoir que vous nous ferez part de vos travaux de recherche et de vos intérêts concernant un aspect particulier des droits des enfants.

M. Nicholas Bala, professeur, à titre personnel : Oui. Merci. C'est un honneur que d'avoir été invité à comparaître. Je n'ai eu que peu de temps pour me préparer. J'ai un mémoire écrit. Les observations que je ferai oralement viendront renforcer le contenu de mon mémoire en le présentant sous un jour légèrement différent mais similaire à la fois.

Je suis professeur en droit de la famille et des enfants à l'Université Queen's, mais je prends la parole à titre personnel. Depuis plus de 20 ans, je travaille sur un ensemble de questions qui ont trait au statut juridique des enfants. Je vais vous parler un peu de la convention en général puis un peu des trois secteurs où il me semble que le Canada manque à ses obligations aux termes de la convention et à l'égard desquelles le Sénat a une responsabilité, si vous le permettez.

Je pense que la convention est un document très important. Il a toutefois ses limites. C'est un document très ambigu, qui est censé s'appliquer à de nombreux pays différents. En particulier, le concept des droits de l'enfant, qui est au coeur même de la convention, est très ambigu dans certains contextes.

Les droits de l'enfant sont les droits que les enfants exerceront en leur propre capacité et selon leur bon vouloir. Dans d'autres contextes, les droits de l'enfant sont des droits qui seront exercés en leur nom, et parfois contrairement aux désirs de l'enfant. Par conséquent, c'est un document difficile à lire et à appliquer.

Des tribunaux canadiens en ont donné des interprétations différentes. Il y a eu des cas dans lesquels la convention a finalement été déterminante, ou tout au moins très significative,

courts dealt with a particular case. In *Baker v. Canada*, which Mr. Wilson mentioned, at least arguably, the convention was determinative in terms of requiring that the interests of a child were to be given significant consideration in deciding whether a parent would be deported from the country.

In March of 2003, we had the *Reference Re Bill C-7* case, which was a challenge in the Quebec Court of Appeal to parts of the Youth Criminal Justice Act where the convention was cited and discussed, and other national documents were cited and discussed. Although not dispositive, it was certainly relevant to how the court interpreted its obligation, ultimately, how it interpreted the Charter of Rights. Both in *Baker* and in *Reference re Bill C-7* — and there are other cases in the world courts — in which the convention has been cited, although it is certainly not binding on Canadian courts, it is significant in how it was interpreting, in particular in both those incidences, the Charter of Rights.

On the other hand, I certainly agree that the convention has had, both in the legal context and in the political sphere, only a very limited impact in Canada. Indeed, in some ways it has been disappointing to see its limited impact.

In particular, I would refer you to the most recent Supreme Court of Canada case that has interpreted and applied the convention. *The Canadian Foundation of Children, Youth and the Law* case was decided last January. The case involved a challenge to the section 43 of the Criminal Code, which deals with so-called spanking or corporal punishment and reasonable force for purposes of correction.

While I personally agreed with the ultimate outcome, I did not think that section 43 was unconstitutional. I was involved in that case. I was also disappointed in how the Supreme Court interpreted and applied the convention. The majority judgment of the Supreme Court of Canada held that every person, particularly children, have the right to be treated in accordance with the principles of fundamental justice. The court was very dismissive of the notion that the best interests of the child could be a principle of fundamental justice. In fact, they specifically and baldly stated that the best interest of the child is not one of the principles of fundamental justice in Canada, and therefore, it had no constitutional significance.

The Supreme Court, I would submit, is not ultimately bound by its own decisions. They say one thing in one case and may in the future come up with a different interpretation. For practising lawyers, legal scholars and judges, it will be very difficult to interpret what seems to be a very blanket statement suggesting that the Supreme Court would not take the lead in interpreting and applying the convention in Canada.

While I think the convention will have impact at certain levels, it will be very limited in the judicial context. The major impact of the convention will be in the political and moral sphere in Parliament where people will say that Canada has signed the

quant à la façon dont des tribunaux canadiens ont traité d'une affaire donnée. Dans l'affaire *Baker c. Canada*, que M. Wilson a mentionnée, on peut tout au moins l'avancer, la convention a été déterminante en demandant que les intérêts d'un enfant soient véritablement pris en compte au moment de décider si un parent devait être expulsé du pays.

En mars 2003, nous avons eu le renvoi relatif au projet de loi C-7, il s'agissait d'une contestation devant la Cour d'appel du Québec de dispositions de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents où la convention a été citée et discutée, comme d'autres documents nationaux d'ailleurs. Sans avoir permis de régler la question, elle a certainement permis de voir comment le tribunal interprétait son obligation, et en fin de compte, comment il interprétait la Charte des droits. Dans l'affaire *Baker* et dans le renvoi relatif au projet de loi C-7 — et il y a d'autres affaires pendantes devant les tribunaux — où la convention a été citée, bien qu'elle ne lie certainement pas les tribunaux canadiens, c'est important quant à la façon dont on a interprété, particulièrement dans ces deux cas, la Charte des droits.

Par ailleurs, je reconnais certainement que la convention n'a, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, qu'un effet très restreint au Canada. Naturellement, il est d'une certaine façon décevant de voir le peu d'incidence qu'elle a eue.

En particulier, je vous rappelle la plus récente affaire où la Cour suprême du Canada a dû interpréter et appliquer la convention. Le jugement dans l'affaire de *The Canadian Foundation of Children, Youth and the Law* a été rendu en janvier dernier. On contestait l'article 43 du Code criminel, qui traite de la fessée ou du châtiment corporel et de l'emploi d'une force raisonnable pour corriger un enfant.

Tout en étant personnellement d'accord sur le résultat final, je ne pense pas que l'article 43 était contraire à la Constitution. J'ai participé à cette affaire. J'ai été déçu de voir comment la Cour suprême interprétait et appliquait la convention. Dans son jugement majoritaire la Cour suprême a conclu que quiconque, et plus particulièrement un enfant, a le droit d'être traité conformément aux principes de justice fondamentale. La cour n'a pas du tout retenu l'idée que l'intérêt supérieur de l'enfant pouvait être un principe de justice fondamentale. En fait, elle a spécifiquement et carrément déclaré que l'intérêt supérieur de l'enfant n'était pas l'un des principes de justice naturels au Canada, et que par conséquent cette notion était dépourvue de valeur constitutionnelle.

La Cour suprême, je dirais, n'est pas en fin de compte liée par ses propres décisions. Elle dit une chose dans un cas et peut plus tard donner une interprétation différente. Pour les avocats, les juristes et les juges, il sera très difficile d'interpréter ce qui semble être une déclaration très générale laissant entendre que la Cour suprême ne prendrait pas l'initiative d'interpréter et d'appliquer la convention au Canada.

Même si je pense que la convention aura un effet à certains niveaux, il sera très limité dans le contexte judiciaire. Le principal effet de la convention se fera sentir sur le plan politique et moral au Parlement où les gens diront que le Canada a signé la

convention, and we have obligations to children and must honour them whether it is in regard to the children are autistic, living in poverty or caught in divorce. These are all contexts in which the Parliament of Canada has responsibility, and we must honour our commitments to the convention and our children.

It is interesting to see how the convention has been applied in other countries. Many other countries, some first world countries and some third world countries, have done much more to give the convention effect in their jurisdictions. Legislation or constitutional documents specifically refer to children in some countries, giving them rights or acknowledging the obligation to state to meet the needs of its children in the country's social and political future. We could be looking at having legislation that more clearly recognizes children.

Second, in a number of countries, there are children's ombudsmen or commissioners that have been appointed with responsibility for the convention and its interpretation and monitoring as well as related issues. Canada has sadly fallen behind.

Some provinces have commissioners for children, but many provinces do not have such a position. In some provinces, the commissioners have limited authority.

At the federal level, Senator Pearson has been an important advocate. We have clearly not done enough. At the national level, we need to have a person who has the responsibility to monitor the convention and ensure its implementation.

While I certainly commend this committee for looking into the convention, your intentions are broad and your resources are limited. We need to have a more effective ongoing independent body with responsibility.

The Government of Canada under the convention is responsible for reporting and involving NGOs. The Government of Canada is in a position of conflict of interest. With the greatest of respect to the people who work there, and they certainly work at it in good faith, too often the government of Canada has come before the United Nations committee and essentially said, "We are doing enough," rather than saying, "Where are we going? Where are we failing?" The government is leaving it to the underfunded NGOs to document how Canada has failed to meet its obligations.

I submit to you that there is an expectation that we would have ongoing national monitoring by an independent group to serve the function on a systemic level and for individual cases dealing with children, particularly if we have legislation that would allow for that.

I will turn very briefly to three areas in which Canada has failed to meet its obligations under the convention. One of the difficult things is that for all these areas there is significant federal responsibility. There is also a provincial responsibility. In almost every area, there is an overlap of responsibility for federal and

convention, et que nous avons des obligations envers les enfants et que nous devons les respecter qu'il s'agisse d'enfants autistes, pauvres ou otages d'un divorce. Voilà des contextes où le Parlement du Canada a une responsabilité, et où nous devons respecter nos engagements envers la convention et nos enfants.

Il est intéressant de voir comment la convention est appliquée dans d'autres pays. De nombreux autres pays, certains industrialisés et certains du tiers monde, ont fait bien davantage que nous pour intégrer la convention à leur régime juridique. Des lois ou des documents constitutionnels mentionnent spécifiquement les enfants dans certains pays, leur reconnaissaient des droits ou reconnaissent l'obligation de l'État de répondre aux besoins de ces enfants en prévision de l'avenir social et politique du pays. Nous pourrions envisager de nous doter de lois qui reconnaîtraient plus clairement les enfants.

Deuxièmement, dans divers pays, il existe des ombudsmans pour les enfants ou des commissaires qui sont nommés et ont la responsabilité de veiller à la mise en oeuvre de la convention, à la surveillance de cette mise en oeuvre, à son interprétation ainsi qu'à celles d'autres questions connexes. Il est regrettable de voir le Canada accuser un tel retard.

Certaines provinces ont des commissaires à la protection des enfants, mais bien d'autres n'en n'ont pas. Dans certaines provinces, les commissaires ont un pouvoir limité.

Au niveau fédéral, madame le sénateur Pearson est une grande militante. Nous n'en avons certainement pas assez fait. Au niveau national, nous devons avoir quelqu'un qui ait la responsabilité de veiller à la mise en œuvre de la convention et à en surveiller sa mise en œuvre.

Je félicite certes le comité de vouloir examiner la convention, mais vos intentions sont ambitieuses et vos ressources limitées. Il nous faut un organisme indépendant et responsable qui soit plus efficace.

Le gouvernement du Canada, selon la convention, a la responsabilité de présenter un rapport et de faire appel aux ONG. Le gouvernement du Canada est dans une situation de conflit d'intérêts. Sauf le respect que je dois aux gens qui y travaillent assurément en toute bonne foi, je dois dire que trop souvent le gouvernement du Canada s'est présenté devant le comité des Nations Unies pour dire essentiellement : « Nous en faisons assez » plutôt que de dire : « Vers quoi allons-nous? Quelles sont nos lacunes ? » Le gouvernement s'en remet à des ONG insuffisamment financées pour documenter les manquements du Canada à ses obligations.

Je vous dirai qu'on attend de nous que nous nous dotions d'un groupe indépendant qui assure en permanence une surveillance nationale et remplisse sa fonction de façon systémique de même que pour des cas individuels mettant en cause des enfants, surtout si nous avons une mesure législative qui le permettrait.

Je vais vous parler très brièvement de trois domaines où le Canada a manqué à ses obligations aux termes de la convention. L'une des difficultés, c'est que pour tous ces domaines il existe une responsabilité fédérale importante. Il y a aussi une responsabilité provinciale. Dans presque tous les domaines, il y a un

provincial governments. Clearly, the constitution was not written with children in mind, and there must be a series of changes. There is a question of legislative change and training and attitudinal change for professionals who work in the field. There are also resource issues. They all interact.

We have been failing our obligation in regard to children as victims of abuse and witnesses in the justice system. In that instance, Parliament has failed to act.

Bill C-2 would have dealt with child pornography law and children as witnesses. That legislation has been before Parliament for two years, and it never seems to go very far. This is one example of an area where the Senate and the House of Commons should be taking a leadership role.

There are many issues that are before Parliament. It seems that the ones regarding children always fall to a relatively low priority.

Marijuana reform legislation is important. Supporters are a well organized lobby. We do not see people lobbying for children so it goes to the bottom of the pile.

A second area that we identify in the paper is adolescence in the youth justice system. We had a major reform in youth justice law. In some significant ways, this is an improvement on the Young Offender's Act, and it does in some ways meet the requirements of the convention, particularly, with respect for the legal rights of children who are in the legal process. However, we have far too many young people who are not receiving the services they need.

There was a particularly graphic and tragic case. Mr. Wilson has been involved in trying to effect legal rights for young people in custody. Too often, young people in custody do not have the protections and services that they need. Our governments are failing them.

The *R. v. E.T.F.* case in Toronto dealt with a young person who was one of many young people abused within the youth corrections system. That judge cited the convention and said that we are failing to meet the convention. The only remedy was to discharge the youth without further sentencing.

A third area, and there are certainly others, is the area dealing with children in the context of divorce and parental separation. Senator Pearson wrote a report in 1998 saying that we had to do a better job for children, including ensuring that children have a voice in the justice system. Children whose parents are separating sometimes need legal representation in some cases. Some children need social workers and direct involvement in the process. That issue has been before Parliament since 1998, and we still have not yet had action.

I could certainly continue, but I will turn to questions.

chevauchement de responsabilités du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. En bref, la Constitution n'a pas été rédigée en pensant aux enfants, et il faut y apporter une série de changements. C'est une question de changements législatifs et de formation et de changements des mentalités pour les professionnels qui travaillent dans le domaine. Il y a aussi la question des ressources. Tout cela est interrelié.

Nous avons manqué à nos obligations à l'égard des enfants qui sont victimes d'abus et qui agissent comme témoins dans le système judiciaire. Dans ce cas, le Parlement a omis d'agir.

Le projet de loi C-2 aurait traité du droit en matière de pornographie juvénile et des enfants témoins. Le Parlement a été saisi de cette mesure législative pendant deux ans, et cela n'a jamais donné grand chose. Voilà un exemple d'un domaine où le Sénat et la Chambre des communes devraient faire preuve de leadership.

Le Parlement est saisi de maintes questions. Or il semble que celles qui ont trait aux enfants sont toujours au bas de la liste des priorités.

Il est important d'adopter une loi nouvelle en ce qui concerne la marijuana. Ces défenseurs forment un lobby bien organisé. Mais comme il n'y a aucun lobby qui défende les droits des enfants, leur cause retombe en bas de liste.

Dans le document, nous traitons en deuxième lieu des adolescents dans le système de justice pour adolescents. Nous avons effectué une réforme importante en matière de système de justice pour adolescents. De bien des façons, c'est une amélioration par rapport à Loi sur les jeunes contrevenants et elle répond d'une certaine manière aux exigences de la convention, surtout en ce qui a trait aux droits juridiques des enfants dans le système juridique. Toutefois, nous avons beaucoup trop de jeunes qui ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin.

Il est survenu un cas tragique et particulièrement frappant. M. Wilson a cherché à faire reconnaître les droits juridiques de jeunes détenus. Trop souvent, des jeunes détenus n'ont ni la protection ni les services dont ils ont besoin. Notre gouvernement les laisse choir.

L'affaire *R. c. E.T.F.* à Toronto traitait d'un jeune qui, parmi bien d'autres, avait été maltraité par le système correctionnel pour adolescents. Le juge a cité la convention et dit que nous n'en respections pas les dispositions. La seule solution consistait à remettre le jeune en liberté sans la moindre peine.

Un troisième domaine, et il y en a certes d'autres, c'est celui des enfants dans les cas de divorce et de séparation des parents. Madame le sénateur Pearson a rédigé un rapport en 1998 disant que nous devions faire davantage pour les enfants, notamment veiller à ce qu'ils soient entendus dans le système judiciaire. Les enfants dont les parents se séparent ont parfois besoin d'être représentés par un avocat dans certains cas. Certains enfants ont besoin des services de travailleurs sociaux et d'une participation directe au processus. Le Parlement est saisi de cette question depuis 1998, et nous n'avons encore pas vu la moindre mesure.

Je pourrais certainement continuer, mais je vais attendre vos questions.

The Chairman: I want to thank all the witnesses for coming. You had short notice. In the last couple of weeks, we have organized, and we wanted to start on this issue.

All three of you have pointed out that this is an area that deserves attention and probably has not received the type of attention deserved from parliamentarians. We hope that we can correct that and address some of the concerns that you have put forward.

Senator Pearson: Thank you for giving us a succinct summary of some of the issues about which you are concerned. I will ask you about the issue of the rights of aboriginal children. Professor Bala talked about the problems of cross jurisdictions. I have much concern that some of the conditions that we have found appalling in the case of the youth detention centres, for example, may be found in other areas such as reserves. Have you some thoughts about whether it is possible to use the convention to cross over some of these horrible boundary issues that seem to prevent us from bringing support to these kids.

Mr. Bala: I will let Mr. Wilson look up the answer, and I will just speak extemporaneously. There are provisions in the convention that specifically refer to cultural background and status. In Canada, we have a particular context in that aboriginal peoples are not simply a minority, but also have a particular, unique constitutional status. As the senators well know, there are particular issues in terms of history, culture and lack of respect that leads to aboriginal children having vastly disproportionate numbers of problems in every system one could talk about — education, health, young offenders, child welfare.

If we had a national monitoring body, this would be an important area to address. Particularly at the federal level, where responsibility for Aboriginal peoples lies, that could be more directly addressed. Ultimately, all these issues relate to one another, and the process of improving the status of our Aboriginal children, in this context, will take many lifetimes. It has taken us 500 years to come this far. I hope we are close to the bottom so that things will begin to improve, although it may take us many generations. It is interesting and tragic, when one looks at the issues coming up now before Aboriginal people, that so many relate to the mistreatment suffered by those who are now Aboriginal adults, leaders and elders when they were children. I refer to the residential schools that degraded the capacities of those communities to deal with issues. We should be thinking about that area for the input of significant resources.

Mr. Wilson: When Canada ratified the convention, it had two reservations. When a country ratifies a convention, it can hold out qualifications — caveats. One of Canada's reservations was the provisions of the adoptions in Article 21 of the convention, which Canada did not buy into because they are inconsistent with the indigenous nations' version of "customary care." Customary care is different than adoption.

La présidente : Je remercie tous les témoins d'être venus. On ne vous a accordé qu'un court délai. Au cours des dernières semaines, nous nous sommes organisés et nous voulions entamer l'étude de cette question.

Vous trois avez signalé que c'est un domaine qui doit retenir l'attention et qui n'a probablement pas reçu des parlementaires l'attention qu'il mérite. Nous espérons pouvoir y remédier et dissiper certaines des inquiétudes que vous avez exprimées.

Le sénateur Pearson : Je vous remercie d'avoir présenté un résumé succinct de certaines des questions qui vous préoccupent. Je vais vous poser une question au sujet des droits des enfants autochtones. M. Bala a parlé du problème du recoupement de compétences. Je crains fort que certaines des conditions que nous avons jugé déplorables dans le cas des centres de détention pour jeunes, par exemple, existent aussi ailleurs notamment dans des réserves. Pensez-vous qu'il serait possible d'utiliser la convention pour surmonter ces terribles questions de délimitation qui semblent nous empêcher de venir en aide à ces enfants?

M. Bala : Je vais laisser M. Wilson répondre à la question, mais je vais d'abord vous parler spontanément. Des dispositions de la convention traitent spécifiquement du contexte culturel et du statut. Au Canada, nous avons un contexte particulier du fait que les peuples autochtones ne sont pas simplement une minorité, ils ont en effet aussi un statut constitutionnel unique particulier. Comme les sénateurs le savent bien, l'histoire, la culture et le manque de respect font qu'un nombre tout à fait disproportionné d'enfants autochtones sont victimes de tous les types de problèmes imaginables — en matière d'éducation, de santé, de délinquance juvénile, d'aide à l'enfance.

Si nous avions un organisme national de surveillance, ce serait un domaine important à examiner. Particulièrement au niveau fédéral, où se situe la responsabilité envers les peuples autochtones, on pourrait s'en occuper plus directement. En fin de compte, toutes ces questions sont liées les unes aux autres, et l'amélioration du statut de nos enfants autochtones, dans ce contexte, je ne pense pas la voir de mon vivant. Il a fallu 500 ans pour en arriver là. J'espère que nous nous rapprochons du moment où les choses vont commencer à changer, quoique cela pourrait prendre encore de nombreuses générations. Il est à la fois éclairant et tragique de penser, quand on réfléchit aux questions qui se posent maintenant aux Autochtones, qu'un grand nombre d'entre elles se rapportent aux mauvais traitements qu'ont subis quand ils étaient enfants ces Autochtones maintenant devenus adultes, leaders et aînés. Je pense aux pensionnats qui ont dépouillé ces collectivités de leur capacité de s'organiser. Nous devrions songer à y affecter d'importantes ressources.

M. Wilson : Quand le Canada a ratifié la convention, il avait formulé deux réserves. Quand un pays ratifie une convention, il peut exprimer des réserves. L'une d'elles avait trait aux dispositions concernant l'adoption à l'article 21 de la convention, disposition que le Canada n'a pas acceptée parce qu'elle n'était pas conforme à la version des nations autochtones concernant les « soins coutumiers ». Les soins coutumiers sont différents de l'adoption.

Articles 8 and 30 can be specifically responsive to the plight of the First Nations. However, I am trying to persuade you not to regard the convention as the answer to the issues because that is the problem. To wonder whether anything in the convention can assist to redress the problem of First Nations is to delude yourself that this convention has some meaning. I make the point that it is not ratified into the Canadian law and so it has no binding nature and is more likely to be interpreted. It is of moral persuasion only. The argument can be made that because Parliament and the provincial legislatures have not incorporated the convention into law, the necessary implication is that we do not want to say, with the insidious effect that it is okay for everyone else in the world or when we are in the United Nations, "not in our backyard."

Under Articles 8 and 30, I could go to court and explain what happens under Ontario's Child Welfare Act and most other such provincial acts except Manitoba, Saskatchewan and British Columbia. The legislation on child welfare has many problems when it attempts to deal with native persons because it clearly violates their indigenous rights. When I try to explain the convention to children who are 15, 16 and 17, eventually one character surfaces who has been listening to Eminem and asks, "What good is the convention?" That is a valid point. Mr. Bala might agree that it has moral persuasion but I can make the argument that for Canada to have, in some ways, a convention that does not have a binding, legal effect to be distinguished from other international conventions that it has ratified, is almost regressive. The convention's greatest power favours anything to do with the Third World because it raises the standard. In Canada, although I cannot get too excited given the poverty level here, one could make the argument that it is regressive. The convention appears to be good in the eyes of the courts but it is not effective because it is not binding. Its effect is the same as when I say there is a convention that states you cannot hit a woman but it has no binding effect. That would be a strange document. The people that I represent understand this contradiction very well.

The Chairman: On the point that it is not binding in Canada but could be binding, we heard from professors during a previous study on international instruments that there is some confusion in Canada as to what "ratification" means. One of you pointed out today that it obligates Canada to bring this international instrument within the ambit of our national law. We sign, we ratify and we announce to the world that we have ratified. In the minds of the people of Canada, that means we will be bound by it. As we started that study on international instruments, we brought to a broader group of Canadians the fact that ratification does not mean "law of

Les articles 8 et 30 pourraient justement tenir compte de la situation lamentable des Premières nations. Cependant, j'essaie de vous persuader de ne pas voir dans la convention la solution à ces questions, parce que c'est cela le problème. Se demander si quelque chose dans la convention peut contribuer à remédier à la situation des Premières nations, c'est se faire faussement croire que cette convention a un sens. J'insiste pour dire qu'elle n'a pas été ratifiée ni intégrée dans le droit canadien et n'a donc aucun caractère exécutoire et peut tout au plus se prêter à une interprétation. Ce n'est qu'un instrument de persuasion morale. On peut faire valoir que, parce que le Canada et les assemblées législatives des provinces n'ont pas intégré la convention dans leur système législatif, il faut nécessairement en conclure que nous ne voulons pas ainsi insidieusement dire que c'est bien pour tous les autres pays ou quand nous sommes aux Nations Unies mais que nous n'en voulons pas chez nous.

En vertu des articles 8 et 30, je pourrais aller devant les tribunaux et expliquer la situation dans le cadre de la Child Welfare Act de l'Ontario et la plupart des autres lois provinciales de ce genre sauf au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Les lois sur la protection de l'enfance présentent de nombreux problèmes lorsque l'on tâche de traiter des autochtones parce qu'elles violent clairement leurs droits ancestraux. Lorsque j'essaye d'expliquer la convention à des enfants de 15, 16 et 17 ans, il y a toujours parmi eux un fan du rappeur Eminem qui demande : « À quoi sert la convention? » C'est une question valable. M. Bala pourrait convenir qu'il s'agit d'un outil de persuasion morale mais je pourrais faire valoir l'argument selon lequel il est presque rétrograde pour le Canada d'avoir, d'une certaine façon, une convention qui n'a pas force exécutoire sur le plan juridique pour la distinguer d'autres conventions internationales qu'il a ratifiées. La convention est la plus efficace au niveau des mesures concernant le tiers monde parce qu'elle permet de relever la norme. Au Canada, même s'il n'y a pas de quoi pavoiser compte tenu du niveau de pauvreté qui y existe, on pourrait faire valoir que la convention est rétrograde. Les tribunaux semblent considérer qu'il s'agit d'une bonne chose mais la convention n'est pas efficace parce qu'elle n'est pas exécutoire. C'est un peu comme dire qu'il existe une convention énonçant qu'il est interdit de frapper une femme mais qui n'a aucune force obligatoire. Ce serait un document étrange. Les personnes que je représente comprennent très bien cette contradiction.

Le président : En ce qui concerne le caractère non obligatoire de la convention au Canada mais qui pourrait l'être, dans le cadre d'une étude précédente sur les instruments internationaux, des professeurs nous ont indiqué qu'il existe une certaine confusion au Canada quant au sens du terme « ratification ». L'un d'entre vous a indiqué aujourd'hui que cela oblige le Canada à rendre ses lois nationales conformes aux instruments internationaux. Nous signons l'instrument, nous le ratifions, et nous annonçons au monde entier que nous l'avons ratifié. Dans l'esprit de la population du Canada, cela signifie que nous sommes liés par cet instrument. Lorsque nous avons débuté l'étude en question

the land" in Canada, either provincially or federally. People were shocked to learn that and wondered about signing something that has no effect in Canada.

At this time, the convention does not speak to us except as moral persuasion. Perhaps we could adopt a piece of enabling legislation that would state, for the purpose of federal law, that the convention would apply as though it were national law. In other words, we would conform and comply with the act such that if doubt were to arise, we would give full force and effect to the instruments. Would we be better off with that scenario? Would children be better off in Canada?

Mr. Wilson: If I were Robert Munsch, I would love you forever. However, I am not so my response would be: Provincially, the Children's Law Reform Act deals with disputes concerning custody access. The legislation contains a section that states that the provisions of the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction shall apply to the law of Ontario. Senator, remembering that the convention requires ratification provincially and federally, that is an example of a jurisdiction taking an international treaty, the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, to deal with abduction internationally; and the legislature has made it part of Ontario law. If an abduction occurs in Ontario, we turn to the convention, and judges are bound to apply what the convention says for the purpose of Ontario law.

Let us consider the Youth Criminal Justice Act, in the criminal sphere, because it is federal. Say it contained a section that said "for the purposes of the administration of this legislation, the convention on the rights of the child shall apply and be given full force and effect." From that point on, if Parliament were to pass it and subject to correction, it would become the law of the land and would have a binding effect. We could find similar legislation in each province, such as the Children's Law Reform Act. There would not be a problem determining where to insert one section that declared that Parliament or a legislature adopts the application of the convention.

Mr. Bala and others would say that it is unfair because many sections appear to be problematic, which is the problem with rights in any sphere. At least we would have an exercise of developing a grammar of law concerning children. That would be no different than what has been done with any other constituency. Courts would look at the convention, as we have done with other constituencies in our society, and determine it quite interesting because there would appear to be four contradictory sections. The courts would develop a grammar and then we would develop precedence of having real effect for Canadian youth.

sur les instruments internationaux, nous avons ainsi pu faire comprendre à un plus grand nombre de Canadiens que la ratification d'un instrument ne signifie pas qu'il a force de loi au Canada, que ce soit au niveau provincial ou fédéral. Les gens ont été sidérés d'apprendre une pareille chose et se sont interrogés sur l'utilité de signer un instrument qui n'est pas exécutoire au Canada.

Pour l'instant, la convention n'est qu'un outil de persuasion morale. Nous pourrions peut-être adopter une loi habilitante qui énoncerait qu'aux fins de la loi fédérale, la convention s'appliquerait au même titre qu'une loi nationale. Autrement dit, nous nous conformerions à la loi de sorte qu'en cas de doute, les instruments seraient pleinement exécutoire. Est-ce que ce genre de mesures permettrait d'améliorer la situation, la situation des enfants au Canada?

M. Wilson : Si j'étais Robert Munsch, je vous jurerais un amour éternel. Cependant, comme je ne suis pas Robert Munsch, ma réponse sera la suivante : au niveau provincial, la Loi portant réforme du droit de l'enfance traite des différends concernant la garde et la visite. La loi renferme une disposition qui énonce que les dispositions de la Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants s'appliqueront aux lois de l'Ontario. Sénateur, compte tenu du fait que la convention exige la ratification au niveau provincial et fédéral, il s'agit d'un exemple d'une province qui utilise un traité international, la Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, pour traiter de l'enlèvement à l'échelle internationale, et l'assemblée législative l'a intégrée aux lois de l'Ontario. Si un enlèvement a lieu en Ontario, nous faisons appel à la convention et les juges sont tenus d'appliquer les dispositions de la convention aux fins des lois de l'Ontario.

Prenons la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, dans le domaine pénal, puisqu'il relève du fédéral. Supposons que cette loi renferme une disposition qui dit : « aux fins de l'application de la présente loi, la convention sur les droits de l'enfant s'appliquera et sera pleinement exécutoire ». Alors, si le Parlement devait l'adopter et sauf erreur, elle ferait partie alors des lois du pays et aurait force obligatoire. Nous pourrions trouver des lois similaires à la Loi portant réforme du droit de l'enfance dans chaque province. Il ne serait pas difficile de déterminer où insérer un article qui déclarerait que le Parlement ou une assemblée législative adopte l'application de la convention.

M. Bala et d'autres diraient que cela est injuste parce que de nombreuses dispositions semblent poser problème, ce qui est le cas lorsqu'il s'agit de droits dans quelque sphère que ce soit. Cela nous permettrait au moins de développer un vocabulaire du droit concernant les enfants, comme on l'a fait pour d'autres groupes. Les tribunaux examineraient la convention, comme nous l'avons fait avec d'autres groupes de notre société, et détermineraient qu'elle est assez intéressante parce qu'elle semble comporter quatre articles contradictoires. Les tribunaux développeraient un vocabulaire, après quoi nous pourrions accorder la priorité à des dispositions réellement exécutoires pour les jeunes Canadiens.

Mr. Bala: In some ways I agree with Mr. Wilson but I have some differences. As a matter of law, you could enact legislation to say that Canadian laws have to be consistent and comply with the convention. If it were a constitutional document, there is no doubt but if it were a mere act of legislation, then you would have an issue that has arisen before. Under the Bill of Rights in 1960, some judges said that it was an ordinary piece of legislation and does not take precedence.

Assuming you would say this legislation has to take priority and precedence to other legislation, my concern is that the convention itself is very broad, very vague, deliberately so to let virtually every country in the world sign on to it. It raises questions that I do not think are particularly well dealt with by courts. There are cases in which it would be useful but you would start to run into issues. We had the issue of providing services for autistic children in British Columbia come forth in the Supreme Court of Canada. They said "We in the courts are not well placed to make this kind of decision. That does not mean this is not an important issue but it should be dealt with by politicians in the context of spending." We do not know how judges would respond to that kind of legislation.

In many ways the convention is an aspirational document. I take the view that we are better off recognizing that, in many ways, it is aspirational. It may be interpreted in some context. It is important to have it, valuable to have it, not only in Third-World but also First-World countries and to recognize it is primarily a political document in the context of Canada. The way to give effect to that politics is to have an office responsible for monitoring in Canada and bringing that forward to the Canadian public and Parliament saying, "We signed up to this convention and here are ways in which we are failing to meet those commitments. We have to do better and here are some suggestions." It is a political judgment. As opposed to saying, "Let us litigate each and every one of these in the courts and let the judges deal with it." I would prefer to see an internal monitoring advocacy mechanism set up within the federal government to deal with it as opposed to enacting legislation and seeing how it would go. It is an achievable goal to have a national commissioner for children who would be responsible for monitoring, reporting internationally, and advocacy within the country. If you said, we expect Parliament to enact this legislation, a politician would say, are we handing over the running of the country to the courts? The answer is, we do not want to do that. Courts are not designed to do that, but it would be an interesting experiment if you did.

Senator LeBreton: Following up on Senator Pearson's questions when she talked about Aboriginals, you brought us to some unfortunate conclusions that this is an area where we have not done well.

M. Bala : À certains égards, je suis d'accord avec ce que dit M. Wilson malgré certaines divergences. En droit, il est possible d'adopter une loi qui affirmerait que les lois canadienne doient formes à la convention. S'il s'agissait d'un document constitutionnel, cela ne pose pas de problèmes, mais s'il s'agit d'un simple texte de loi, il s'agirait alors d'une question qui a déjà été soulevée. En vertu de la Déclaration des droits de 1960, certains juges ont déclaré qu'il s'agissait d'un texte de loi ordinaire qui n'avait pas priorité.

Si vous considérez que cette loi doit avoir priorité et primer d'autres lois, ce qui me préoccupe c'est que la convention même est très générale, très vague, de façon délibérée pour permettre à pratiquement tous les pays au monde d'y adhérer. Elle soulève des questions qui à mon avis ne relèvent pas vraiment des tribunaux. Il y a des cas où cela serait utile mais on risquerait de se heurter à des problèmes. La Cour suprême du Canada a été saisie de la question de la prestation de services aux enfants autistes de la Colombie-Britannique. La Cour suprême a déclaré que les tribunaux n'étaient pas l'instance indiquée pour prendre ce genre de décisions ce qui ne signifie pas que la question n'est pas importante, mais que c'est à des politiciens de s'en occuper dans le contexte des dépenses. Nous ignorons comment les juges réagiraient à ce type de lois.

À bien des égards, la convention est un document qui reflète certaines aspirations. Je considère qu'il est préférable de le reconnaître. Elle peut être interprétée dans une certaine perspective. Il est important qu'elle existe, il est utile qu'elle existe non seulement dans les pays du tiers monde mais aussi dans les pays du premier monde et que l'on reconnaisse qu'il s'agit principalement d'un document politique au Canada. Pour traduire en pratique les intentions politiques de ce document, il faudrait établir un bureau chargé d'en surveiller l'application au Canada et d'en faire rapport à la population canadienne et au Parlement canadien en disent, « Nous avons signé cette convention et voici les engagements que nous n'avons pas réussi à respecter. Nous devons faire mieux et voici certaines propositions. » Il s'agit d'un jugement politique, au lieu de dire : « Portons chacun de ces cas devant les tribunaux et laissons les juges s'en occuper. » Je préférerais que soit instauré au sein du gouvernement fédéral un mécanisme interne de défense et de contrôle de la convention plutôt que d'adopter une loi et de voir comment elle serait appliquée. La création d'un poste de commissaire national pour les enfants chargé de surveiller l'application de la convention, d'en faire rapport à l'échelle internationale et de la défendre au pays serait à mon avis un objectif réalisable. Si vous dites, nous nous attendons à ce que le Parlement adopte cette loi, un politicien répondrait sommes-nous en train de confier l'administration du pays aux tribunaux? Ce n'est pas ce que nous voulons. Ce n'est pas le rôle des tribunaux, mais ce serait une expérience intéressante.

Le sénateur LeBreton : Pour enchaîner sur les questions du sénateur Pearson lorsqu'elle a parlé des Autochtones, vous nous avez présenté la triste conclusion selon laquelle c'est un domaine où la performance du Canada laisse à désirer.

What about other member states similar to Canada that have large Aboriginal populations like New Zealand and Australia? Have they done any better in this particular area?

Mr. Wilson: New Zealand has done much better than Canada in respect of this area. I cannot speak to Australia. The United States has not signed the convention.

Senator LeBreton: I did not mention the United States.

Mr. Wilson: In New Zealand, there is disparity amongst the provinces as well in terms of how they deal with the Native issue. The issue, reduced to its crucible is those provinces that consider best interests as a factor independent of Native culture, in which case, best interests is the trump card, versus those provinces who say Native culture is equivalent to best interests. You cannot separate the culture of a child or his heritage and tradition from his best interests.

Senator LeBreton: What has New Zealand done?

Mr. Wilson: New Zealand has kinship programs. As soon as we have identified the child as an indigenous individual, from that moment on the family is involved. To my knowledge, this is similar to three provinces in Canada that immediately take that approach. As soon as we identify the child as a First Nations child then it is a problem dealt with in the context of the First Nation.

Mr. Bala: I agree that in both the child welfare area and in the youth justice area, New Zealand and, I think even in my understanding, Australia, have probably done a better job. One issue is that, largely in Canada, it is a provincial area of jurisdiction, as Mr. Wilson points out, and we are seeing much variation between provinces in how that is dealt with. It has a significant political element to it. I am not sure the court system or an international document will be the way to get much on those sets of issues. It requires political will, legislation, programming, training and unquestionably, resources.

Mr. Wilson: There is an interesting difference that you see here. It is not simply reflective of me being a lawyer. I would argue that you can do what Mr. Bala is arguing, create a commissioner, a Danny Kay character to politicize. The key essential ingredient is that you come clean with the constituency, which is youth so that you tell them this document means nothing, it is simply a political or moral persuasion. The greatest ingredient for both adults and children on a consciousness level is to have the notion that you have remarkable resources and you have signed this document, not just for children, and it means nothing. Forget about what it tells children, think about what it tells adults; that we have signed the treaty, yet it has no impact other than on a moral basis.

The Chairman: We are starting our study and we would not be averse to recalling you to continue this debate.

Qu'en est-il des autres états-membres semblables au Canada qui comptent d'importantes populations aborigènes comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie? Ce sont-ils mieux débrouillés que nous à cet égard?

M. Wilson : La Nouvelle-Zélande s'est beaucoup mieux débrouillée que le Canada à cet égard. Je ne peux pas parler de la situation en Australie. Les États-Unis n'ont pas signé la convention.

Le sénateur LeBreton : Je n'ai pas mentionné les États-Unis.

M. Wilson : En Nouvelle-Zélande, il existe une disparité entre les provinces également quant à la façon dont ils s'occupent de la question autochtone. Le problème, essentiellement, ce sont les provinces qui considèrent l'intérêt supérieur comme un facteur indépendant de la culture autochtone et alors l'intérêt supérieur est la carte maîtresse par rapport aux provinces qui considèrent que la culture autochtone est équivalente à l'intérêt supérieur. On ne peut pas séparer la culture d'un enfant, ni son patrimoine et ses traditions de son intérêt supérieur.

Le sénateur LeBreton : Qu'a fait la Nouvelle-Zélande?

M. Wilson : La Nouvelle-Zélande a des programmes de parenté. Dès que l'enfant est considéré comme un enfant indigène, on fait intervenir la famille. À ma connaissance, cette situation est semblable à celle qui existe dans trois provinces du Canada qui adoptent immédiatement cette approche. Dès que l'on détermine qu'un enfant appartient aux Premières nations, le problème est alors traité dans le contexte de la Première nation.

M. Bala : Je conviens que dans le domaine de la protection de l'enfance et de la justice pour les jeunes, la Nouvelle-Zélande et même d'après ce que je crois comprendre l'Australie, font probablement du meilleur travail. L'un des problèmes c'est qu'il s'agit au Canada surtout d'une sphère de compétence provinciale, comme M. Wilson l'a signalé, et qu'il existe des variantes importantes entre les provinces. Cette question comporte un élément politique important. Je ne suis pas sûr que les tribunaux ou un document international permettront de régler une bonne partie de ces problèmes. Il faudra une volonté politique, des lois, des programmes, une formation et incontestablement des ressources.

M. Wilson : Je constate ici une différence intéressante et pas parce que je suis avocat. Je dirais que l'on peut faire ce que M. Bala propose, créer un poste de commissaire, un personnage à la Danny Kay pour politiser la chose. L'essentiel, c'est de dire la vérité aux groupes visés, en l'occurrence les jeunes, donc leur dire que ce document ne signifie rien, qu'il s'agit simplement d'un document politique ou de persuasion morale. L'aspect le plus important tant pour les adultes que pour les enfants est de les sensibiliser au fait que l'on dispose de ressources remarquables et que l'on a signé ce document, pas simplement à l'intention des enfants, et qu'il ne signifie rien. Indépendamment de ce que cela signifie pour les enfants, songez à ce que cela signifie pour les adultes; que nous avons signé un traité mais qu'il n'a qu'une influence morale.

Le président : Nous débutons notre étude et nous n'aurions pas d'objection à vous inviter à nouveau pour poursuivre ce débat.

Senator Carstairs: What I found most depressing about the court ruling on section 43, was that it led me to a greater debate which was, it is clear the children have no rights under the Convention on the Rights of the Child, but do they have any Charter rights?

Mr. Bala: Unquestionably, children have Charter rights. The courts, even with the Charter, which is a relatively easy document to understand compared to the convention, the courts have much difficulty because children have rights, and their parents also have rights and responsibilities. I view the section 43 decision as an attempt to see children in the context of their families, to recognize that parents have a primary responsibility for their children, and to respect parents' rights and responsibilities. I have viewed it optimistically in that the court narrowed the scope of section 43 significantly, and one can view that as a victory for children. One sees this in quite a few Supreme Court cases where they have this overlap between best interests of children and Charter rights, particularly those for children roughly under the age of 12, in which the view of the courts as giving parents rights often serves the best interests of children. As you move towards adolescents, where children can start to exercise rights themselves, we see cases of courts giving constitutional rights under the Charter to adolescents. The whole issue is, we do not expect children to be treated in the same way as adults. There is a question of, should we give 16-, 14-, and eight-year-olds the right to vote? Maybe not, so we have to think about which kind of rights and what kind of context.

Ms. Symons: When we talk about rights for adults and rights for children, it is easy to think these children are too young to exercise that right, so they cannot have it. What we should be thinking is, given the age, the maturity, the surrounding context of the child, in what way can that child exercise this right? What do we need to do to make it possible for the child to exercise the right in a way that is appropriate to the child's age, level of development, and surrounding social context? Instead of drawing lines and saying, below this age that right does not exist for children, ask how does it exist? How can it be made effective?

Mr. Bala: Rights always imply somebody has an obligation. It could be an obligation on the state or on parents. That is what made the section 43 case challenging to think about. If rights are against the state, one might have one view. If rights are against parents, the court had a different view.

Interestingly, in the section 43 case, they said that they would give parents a broader set of powers over children than they will give teachers. Context matters a great deal.

Le sénateur Carstairs : Ce que j'ai trouvé de plus déprimant à propos de la décision rendue par les tribunaux sur l'article 43, c'est qu'elle m'a incitée à élargir le débat à savoir qu'il est clair que les enfants n'ont aucun droit en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, mais ont-ils des droits en vertu de la Charte?

M. Bala : Il ne fait aucun doute que les enfants ont des droits en vertu de la Charte. Les tribunaux, même dans le cas de la Charte, qui est un document relativement facile à comprendre comparativement à la convention, ont beaucoup de difficulté parce que les enfants ont des droits et leurs parents ont aussi des droits et des responsabilités. Je considère que la décision qui a été rendue au sujet de l'article 43 est une tentative pour considérer les enfants dans le contexte de leurs familles, de reconnaître que les parents ont la responsabilité principale à l'endroit de leurs enfants, et de respecter les droits et responsabilités des parents. Je considère cette décision d'un œil optimiste, en ce sens que la Cour a nettement limité la portée de l'article 43, et on peut considérer qu'il s'agit d'une victoire pour les enfants. C'est ce que l'on constate d'ailleurs dans un bon nombre d'arrêts rendus par la cour suprême où il existe ce chevauchement entre l'intérêt supérieur de l'enfant et les droits prévus par la Charte, surtout pour les enfants de moins de douze ans, lorsque les droits conférés aux parents par les tribunaux sont souvent dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Au moment de l'adolescence, lorsque les enfants peuvent commencer à exercer eux-mêmes leurs droits, nous constatons des cas où les tribunaux confèrent aux adolescents des droits constitutionnels prévus par la Charte. La question fondamentale, c'est qu'on ne s'attend pas à ce que les enfants soient traités de la même façon que des adultes. Il s'agit de déterminer si nous devrions donner à des jeunes de 16, 14 ou 8 ans le droit de voter? Peut-être pas, donc nous devons réfléchir au type de droits dont il s'agit et au contexte.

Mme Symons : Lorsque nous parlons des droits des adultes et des droits des enfants, il est facile de croire que les enfants sont trop jeunes pour exercer un droit, donc on ne peut pas le leur accorder. Ce à quoi nous devrions réfléchir c'est de savoir comment, compte tenu de l'âge, de la maturité, de l'environnement de l'enfant, cet enfant peut-il exercer ce droit? Que devons-nous faire pour permettre à l'enfant d'exercer un droit d'une façon qui correspond à son âge, à son niveau de développement et au contexte social environnant? Au lieu de fixer des limites et de dire, un enfant d'un certain âge ne peut pas exercer un certains droit, demandons-nous comment peut-il l'exercer? Comment peut-on le concrétiser?

M. Bala : L'existence de droits sous-entend systématiquement l'existence d'une obligation. Il peut s'agir d'une obligation pour l'État ou pour les parents. C'est ce qui rend l'arrêt rendu à propos de l'article 43 si intéressant. Si les droits vont à l'encontre de l'État, on peut avoir un point de vue. Si les droits vont à l'encontre des parents, la cour avait un point de vue différent.

Ce qui est intéressant, dans l'arrêt concernant l'article 43, c'est que la cour a déclaré qu'elle conférerait aux parents des pouvoirs plus vastes sur les enfants que ceux conférés aux enseignants. Le

There are cases in which the courts have not done enough to recognize the Charter rights of children.

Senator Carstairs: I have difficulty with having dumped section 43 into the courts. It is a political matter and should have been dealt with by politicians. I had difficulty with the interpretation that it was ok if you were 2 but not okay if you are 23 months and okay if your are 12 but not 12 and a half. That is my particular difficulty, because I would like to abolish the entire section. I am on record over and over about that.

A group of people came from Quebec last year to see me who presented me with a situation that children who had been taken into care because they have significant mental or adjustment problems, not adjusting well to society, are incarcerated with children who have committed criminal acts. When I began to examine this, it seems that is exactly what happens across the country. It seems quite wrong to me, if for no other reason than that one has clearly done anything to offend society and the other may have done something wrong to offend the society.

What is the prescription other than to suggest that there be two separate facilities? Do these children have any rights under the Charter? Obviously, they do not have any rights under the convention because you have told me that the convention has no rights as far as the children are concerned.

Mr. Wilson: It has many sections.

Senator Carstairs: I know it has many sections. The dilemma for me is, how do we deal with these children in an appropriate way?

Mr. Wilson: Section 43 started from a factual vacuum. There was no factual basis. Over the years, I have resigned myself to realizing that the only way you can win a children's right case is to base it on the one case that has a ripple effect. If you do it on a macro level, then too many policies and vested interests get attacked, and you do not get anywhere.

In the case you are describing, if there was one child who was challenged, emotionally, in an entirely inappropriate institution, would that child have any rights? In most jurisdictions in the country, the answer I would argue is yes. Could I have recourse to the Charter? The answer, I would argue, is yes, under section 7 of the Charter — the life, liberty and security of the person.

The way to argue that would have to be as a function of the particular-fact situation. You do not hear much about those cases because of the time and money lost. You are not getting paid. You are spending a tremendous amount of time. It consumes the time of 100 divorces, and it pays one millionth.

contexte a beaucoup d'importance. Dans certaines causes, les tribunaux n'ont pas suffisamment reconnu les droits des enfants en vertu de la Charte.

Le sénateur Carstairs : Je n'arrive pas à comprendre pourquoi on s'est déchargé de l'article 43 sur les tribunaux. Il s'agit d'une question politique dont aurait dû s'occuper les politiciens. J'ai de la difficulté à comprendre l'interprétation qui en a été faite, à savoir que c'est très bien si vous avez deux ans mais pas bien si vous avez 23 mois et très bien si vous avez 12 ans mais pas si vous avez 12 ans et demi. Ce sont les réserves que cela m'inspire car j'aimerais que l'on abolisse l'article dans son intégralité. Je l'ai précisé à maintes reprises.

Un groupe de gens du Québec est venu me voir l'année dernière pour me présenter une situation où des enfants dont la garde avait été confiée à des tiers parce qu'ils avaient des troubles mentaux ou des problèmes d'adaptation importants, qui ne s'adaptaient pas bien à la société, sont incarcérés avec des enfants qui ont commis des actes criminels. Lorsque j'ai commencé à examiner la situation, j'ai constaté que cela semble être précisément ce qui se passe partout au pays. Cela me semble tout à fait injustifié, pour la simple raison que dans un cas l'enfant n'a de toute évidence commis aucun acte répréhensible contre la société et dans l'autre cas l'enfant a peut-être commis un acte répréhensible contre la société.

Que peut-on prescrire d'autre que la mise sur pied de deux établissements distincts? Ces enfants ont-ils des droits en vertu de la Charte? De toute évidence ils n'ont aucun droit en vertu de la convention puisque vous m'avez dit que la convention ne confère aucun droit aux enfants.

M. Wilson : Elle comporte de nombreuses dispositions.

Le sénateur Carstairs : Je sais qu'elle comporte de nombreuses dispositions. Ce qui me préoccupe, c'est comment pouvons-nous traiter ces enfants d'une façon appropriée?

M. Wilson : En ce qui concerne l'article 43, tout a commencé à cause d'un vide factuel. Il n'existait aucun fondement factuel. Au fil des ans, j'ai dû me résigner à accepter que la seule façon dont on pouvait obtenir gain de cause concernant la défense des droits des enfants, c'est de s'appuyer sur la cause qui a un effet d'entraînement. Si on procède à grande échelle, on se trouve alors à attaquer un trop grand nombre de politiques et d'intérêts acquis, et on n'arrive à rien.

Dans le cas que vous décrivez, si un enfant qui présente des troubles affectifs est gardé dans un établissement qui n'est absolument pas approprié, cet enfant a-t-il des droits? Dans la plupart des provinces du pays, je crois que la réponse est oui. Puis-je invoquer la Charte? Je dirais que la réponse est oui, en vertu de l'article 7 de la Charte — le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.

Il faudrait présenter des arguments qui se rapportent au fait particulier de la situation. Ce sont des causes dont on n'entend pas beaucoup parler à cause du temps et de l'argent perdus. On est très peu payé. Ce sont des causes auxquelles on consacre énormément de temps et qui sont aussi accaparantes que 100 divorces, mais qui ne sont absolument pas rentables.

It is incredibly time consuming to present the evidence and make a compelling case that a child's liberty and security of interest has been violated on a singular case. If you did it on a macro basis of a class action, it gets more complicated. If you did it in a factual vacuum, it is very complicated.

In child advocacy, you want to put before a judge, facts so compelling that you win on mercy. The mercy argument makes an incremental change in the rights of children, in general.

Mr. Bala: I agree with that general analysis. We have had individual cases in which cruel and unusual punishment has been raised, under section 12, by young people in custody facilities. That is an important area of advocacy. Mr. Wilson carried forward a case where that has been won.

The overlap of the child welfare system and the youth justice system is problematic. A particular child may have been abused and has a behavioural problem. Another young person may have various social problems and committed an offence. Those two may be treated the same and placed in the same facility. How are they being treated? Whether they are offenders or children who need protection, they are, in fact, being mistreated. That is the issue that has to be addressed. In some cases, that can be addressed through individual litigation.

I do not see individual litigation having a commissioner of children as one or the other. There is a place for both. When we talk about individual cases, another consideration is that a commissioner of children could bring those cases forward. There is a range of different ways in which individual cases can affect systematic change. There is a place for both those things.

Senator Carstairs: Do you have any concern about having a commissioner for children? I have that concern.

I watch child advocates operate. Politicians step back and say, "I do not have to do anything more. You have a commissioner for children."

Mr. Bala: That is a possibility. There may be a tendency for some of that to happen. We would still be better off for having that person who can be an advocate. On the other hand, politicians can undercut the independence of that office, under fund it or whatever. There will be a tension there. If you have an independent advocacy office, you are more likely to have representation for children.

In some cabinets there is a minister for children. Looking at it from the federal perspective, one nice thing is that the federal government has limited direct service responsibility for children, compared to the provinces. You would not have as much of an overlap between direct service provision and ministerial responsibility in that kind of an office.

Il faut énormément de temps pour présenter les éléments de preuve et faire valoir de façon convaincante que la liberté et la sécurité de l'intérêt d'un enfant ont été violées dans un cas en particulier. Cela devient plus compliqué lorsqu'il s'agit d'un recours collectif. Si vous agissez dans un vide factuel, c'est très compliqué.

Dans les causes de défense de l'enfant, vous voulez présenter au juge des faits suffisamment convaincants pour obtenir gain de cause en invoquant la clémence. Invoquer la clémence permet d'apporter graduellement des changements aux droits des enfants, de façon générale.

M. Bala : Je suis d'accord avec cette analyse générale. Nous avons des cas individuels où des jeunes en établissement de garde ont invoqué des traitements ou peines cruels et inusités en vertu de l'article 12. C'est un aspect important de la défense de l'enfant. M. Wilson a présenté une cause où cet argument a été accepté.

Le chevauchement du système de protection de l'enfance et du système de justice pour les jeunes pose problème. Un enfant peut avoir été maltraité et avoir un problème de comportement. Un autre jeune peut avoir divers problèmes sociaux et avoir commis une infraction. Ces deux jeunes peuvent être traités de la même façon et gardés dans le même établissement. Comment sont-ils traités? Qu'il s'agisse de contrevenants ou d'enfants qui ont besoin de protection, ils sont en fait mal traités. C'est là le problème dont il faut s'occuper. Dans certains cas, cela peut se faire par le biais de procès individuels.

Je considère que le recours à des procès individuels n'exclut pas le recours à un commissaire chargé de défendre les droits des enfants. Ces deux recours peuvent être utilisés. Lorsque vous parlez de cas individuels, le commissaire à l'enfance pourrait en fait présenter ce genre de causes. Les causes individuelles peuvent susciter de toutes sortes de façons un changement systémique. Ces deux méthodes ont leur raison d'être.

Le sénateur Carstairs : Êtes-vous préoccupé à l'idée que l'on crée un poste de commissaire à l'enfance? C'est une question qui me préoccupe.

J'observe ce qui se passe lorsqu'il existe des instances de défense de l'enfant. Les politiciens utilisent comme prétexte l'existence d'un commissaire à l'enfance pour se décharger de leurs responsabilités.

M. Bala : C'est une possibilité et c'est une situation qui pourrait se produire. Il demeure toutefois préférable d'avoir une personne susceptible de défendre les enfants. D'un autre côté, les hommes politiques peuvent limiter l'indépendance de ce poste, ne pas suffisamment le financer ou quoi que ce soit. Cela donnera lieu à certaines tensions. S'il existe un bureau de défense indépendant, les enfants seront plus susceptibles d'être représentés.

Dans certains cabinets, il existe un ministre à l'enfance. Dans une perspective fédérale, l'avantage c'est que le gouvernement fédéral a une responsabilité limitée en matière de services directs aux enfants comparativement aux provinces. Donc il n'y aurait pas autant de chevauchement entre la prestation de services directs et la responsabilité ministérielle dans ce genre de poste.

It could be an important office, particularly in relating it back to the international obligations that Canada has undertaken and reporting to the UN committee. It is important to have it independent from direct service provision.

Mr. Wilson: The exception is Native children where the primary responsibility, even though it has been delegated to the provinces, resides with the federal government and the federal ministeries. The child advocate would have to have some power. They must be able to take action. It would be a big issue if they could not take any action.

Mr. Bala: I completely agree with that. You would not want someone who is merely a public relations figure for the federal government to be the official children's advocate. You would want someone with investigative powers to make recommendations or to directly provide remedies for children. The person should also have legal powers, a clear budget and autonomy.

Your question is a profound one. Does having an ethics commissioner mean that politicians can say we do not have to worry about ethics, because we have an ethics commissioner? Having an ethics commissioner, and similar officers, have highlighted the importance of the matter and given it some teeth.

There is a legitimate tension between the government and those offices. As long as they have the visibility, independence and powers, they improve the situation for the different kinds of issues with which they deal. The Auditor General is another good example.

The Chairman: I remind senators that we will discuss various options and that we pride ourselves in being a diverse society. There are Aboriginals and new Canadians who have come from different parenting styles. That is one of the compounding issues that we will have to take into account, as opposed to just one methodology plus Aboriginals. I was cautioned that parenting has been a personalized concept for many decades and we are trying to find some commonalty. Is it the legal route? Is it the supportive role of an ombudsman? We will have to wrestle it down.

Senator Poy: Are there areas of law that affect children's rights under exclusive provincial or federal jurisdiction? Which level would take precedence? Is there any crossover between the two?

Mr. Wilson: Immigration law is federal and there can be a crossover.

Senator Poy: Would that happen once the children are residents?

Mr. Wilson: Criminal justice is in the federal domain.

Mr. Bala: The Divorce Act is federal domain.

Senator Poy: However, separation is in the provincial domain.

Il pourrait s'agir d'un poste important, surtout compte tenu de l'obligation internationale assumée par le Canada et dont il doit faire rapport au comité des Nations Unies. Il est important qu'il soit indépendant de la prestation de services directs.

M. Wilson : L'exception concerne les enfants autochtones dont la principale responsabilité, même si elle a été déléguée aux provinces, relève du gouvernement fédéral et des ministères fédéraux. Il faudrait que le défenseur des enfants détienne certains pouvoirs. Il faut qu'il puisse intervenir. S'il ne peut pas intervenir, cela poserait un grave problème.

M. Bala : Je suis tout à fait d'accord là-dessus. Il ne faut pas que la création d'un poste de commissaire à l'enfance soit une simple manoeuvre de relations publiques pour le gouvernement fédéral. Il faut que cette personne possède des pouvoirs d'enquête pour formuler des recommandations ou offrir directement des recours aux enfants. Cette personne devrait également posséder des pouvoirs juridiques, disposer d'un budget clair et être autonome.

Vous avez posé une question extrêmement importante. La présence d'un commissaire à l'éthique signifie-t-elle que les politiciens n'ont plus à se préoccuper d'éthique? La présence d'un commissaire à l'éthique et de hauts fonctionnaires de ce genre, ont souligné et accru l'importance de la question.

Il existe une tension légitime entre le gouvernement et ces bureaux. Tant qu'ils possèdent la visibilité, l'indépendance et les pouvoirs voulus, ils permettent d'améliorer la situation en ce qui concerne les différents types de cas dont ils s'occupent. Le vérificateur général en est un autre bon exemple.

La présidente : Je tiens à rappeler aux sénateurs que nous discuterons des diverses options et que nous sommes fiers d'être une société diverse. Certains Autochtones et certains néo-Canadiens ont des façons différentes d'élever leurs enfants. C'est l'une des questions complexes dont nous devrons tenir compte, plutôt que de tenir compte simplement d'une façon de procéder en plus de la situation des Autochtones. On m'a prévenue que l'éducation des enfants est une notion personnalisée depuis plusieurs dizaines d'années et que nous essayons de trouver certains points communs. Faut-il choisir l'option juridique? Faut-il opter pour le rôle de soutien d'un ombudsman? Ce sont autant de questions avec lesquelles nous devrons nous débattre.

Le sénateur Poy : Existe-t-il des aspects de la loi qui influent sur les droits des enfants et relèvent exclusivement de la compétence provinciale ou fédérale? Quel est le palier qui aurait préséance? Y a-t-il un recoupement entre les deux?

M. Wilson : Le droit de l'immigration relève de la compétence fédérale et il peut y avoir recoupement.

Le sénateur Poy : Que se passerait-il une fois les enfants devenus résidents?

M. Wilson : La justice pénale relève de la compétence fédérale.

M. Bala : La Loi sur le divorce relève de la compétence fédérale.

Le sénateur Poy : Cependant, la séparation relève de la compétence provinciale.

Mr. Bala: In many of these areas, there is a federal element and a provincial element. For children's services, more than many others, there are overlapping jurisdictions. Youth justice legislation, for example, is clearly federal. Child victims, child witnesses in the criminal justice system, Bill C-2, and child pornography are federal jurisdiction. The implementation of these laws, in part, is a provincial responsibility. In many areas there is some overlap but there is a significant area of federal responsibility in respect of children.

M. Bala : Dans un grand nombre de ces domaines, il y a un élément fédéral et un élément provincial. En ce qui concerne les services à l'intention des enfants, plus que dans bien d'autres, il y a chevauchement des compétences. Par exemple, la Loi sur la justice pour les jeunes est de toute évidence de compétence fédérale. Les enfants qui sont victimes, les enfants-témoins dans le système de justice pénale, le projet de loi C-2, et la pornographie juvénile relèvent de la compétence fédérale. L'application de ces lois en partie est une responsabilité provinciale. Il y a donc un certain chevauchement dans un grand nombre de domaines mais il existe une sphère importante de responsabilités fédérale à l'endroit des enfants.

Mr. Wilson: There is sufficient delegation to avoid accountability.

M. Wilson : Il existe une délégation de pouvoirs suffisante pour éviter l'obligation de rendre compte.

The Chairman: We have come to the end of our time. I thank the witnesses for starting our study in this way because the information will frame our discussions on the extent to which we encourage the government to legislate the realities of the convention into Canadian law and the extent to which we can use other mechanisms to appeal to governments to utilize the concepts and objectives of the convention. Perhaps we will end up citing a bit of both; I do not know.

La présidente : Notre temps est écoulé. Je tiens à remercier les témoins de nous avoir aidés à débuter notre étude de cette façon parce que cette information nous permettra de définir nos délibérations quant à la portée dans laquelle nous encouragerons le gouvernement à incorporer les réalités de la convention dans les lois canadiennes et la mesure dans laquelle nous pouvons recourir à d'autres mécanismes pour inciter les gouvernements à utiliser les notions et les objectifs prévus par la convention. Qui sait? Nous finirons peut-être par citer un peu des deux.

Have we misled the Canadian public? In the United States everybody knows that the Americans do not ratify but if they were to ratify, it would be the law of the land. It becomes automatic and so ratification is synonymous and Americans are aware of that. In Canada there is a great expectation that when we ratify, we are then benefactors of law, not just objectives. Should we approach our announcements in international conventions differently, to put a more realistic face on what the conventions could do? Would it assist people to live with a reality, as opposed to an expectation that does not exist?

Avons-nous trompé le public canadien? Aux États-unis, tout le monde sait que les Américains ne ratifient pas les conventions mais s'ils les ratifiaient, elles auraient force de loi au pays. Cela devient automatique et par conséquent la ratification est synonyme de loi et les Américains en sont conscients. Au Canada, la ratification suscite de grandes attentes. On nous considère alors comme des bienfaiteurs et il ne s'agit plus simplement d'objectifs. En ce qui concerne les conventions internationales, devrions-nous procéder différemment et donner une idée plus réaliste de ce que les conventions permettent d'accomplir? Est-ce que cela ne susciterait pas des attentes plus réalistes?

Mr. Wilson: For children you should do a disclaimer. I am not being glib because we send out pamphlets and we educate. We have a cadre of advocates to advise on the meaning of the convention. We lead a number of children to believe, and I feel like I have to take the Fifth Amendment when I say this in the States, that these are their rights under books that we publish when we market the convention. Eventually, they realize the reality. I can leave it to others in terms of what adults think. However, children go through a process and you watch them because when they come to realize, it does not mean anything. Senators will have to struggle with that question.

M. Wilson : En ce qui concerne les enfants, vous devriez publier un démenti. Il ne s'agit pas d'une remarque désinvolte parce que nous envoyons des brochures et nous faisons un travail de sensibilisation. Nous avons un certain nombre de porte-parole qui fournissent des conseils sur le sens de la convention. Nous incitons un certain nombre d'enfants à croire, et j'ai l'impression que je devrais invoquer le cinquième amendement lorsque je ferai cette déclaration aux États-Unis, que ce sont leurs droits dans des livres que nous publions lorsque nous faisons la promotion de la convention. Ils finissent par se rendre compte de la réalité. Je laisserai à d'autres le soin de déterminer ce que pensent les adultes. Cependant, les enfants subissent un processus et il faut voir ce qui se produit lorsqu'ils se rendent compte que la convention ne veut rien dire. C'est une question avec laquelle les sénateurs devront se débattre.

Mr. Bala: There are many documents, sometimes even court orders that have an aspirational effect rather than a hard-cutting effect. There is a place for those aspirational, moral statements, as well as legal rights. I would not want us to discount making aspirational, moral political statements merely because they do

M. Bala : Il existe de nombreux documents, parfois même des ordonnances des tribunaux, qui ont tendance à susciter des aspirations plutôt qu'à inspirer des mesures concrètes. Je crois que ces déclarations morales qui suscitent des aspirations ont leur raison d'être tout autant que les garanties juridiques. Je ne

not have legal teeth. There are obvious issues about public education of what international documents mean. There is particular complexity in the Canadian context, both federal and provincial, which was alluded to, and there are our obligations under international law.

I agree with Mr. Wilson that some publicity from the federal government is somewhat misleading. It is useful for people who have children in the school system in that they have rights within their families. Children having rights does not mean that they can hire a lawyer and go to court to have their rights remedied but it may mean that their parents should be aware of these things. Articulating the main sub-context would be helpful to children. We are close to Christmas and I do not think we should pass a law that says no child can believe in Santa Claus, even though Parliament could not enact a law that says there is a Santa Claus.

The Chairman: As this hearing is being televised, I wish to advise all the children that may be watching that there is a Santa Claus.

Mr. Bala: You heard it from the Senate.

The Chairman: I thank the witnesses for putting forward their views and setting the stage for our study.

Ms. Tara Ashtakala, Acting Coordinator, Canadian Coalition for the Rights of Children: The Canadian Coalition for the Rights of Children, CCRC, brings together over 50 national and international organizations and individual youth partners devoted to the promotion and implementation of the rights of children as described in the Convention on the Rights of the Child, as well as in other international instruments and initiatives. We monitor and respond to ongoing and emerging issues and incidents related to the rights of children with awareness-raising advocacy and analysis. We have no staff and all our activities are carried out by dedicated and exceptional advisers and members.

Our goal is that this country's domestic and foreign actions will reflect and contribute to a world that treats children with the dignity and care that all human beings deserve. The CCRC is grateful for this opportunity to address the Standing Senate Committee on Human Rights and to present our suggestions on how this government can further the implementation of its international obligations related to children's rights.

Honourable senators, Tommy Douglas was chosen as the greatest Canadian not only because he instituted our treasured health care system but also because the motivation behind all his initiatives was the conviction that every Canadian has the right to have his or her basic needs fulfilled. Moreover, the fact that he did not stop at medicare but also fought for other universal social benefits, like a national pension

voudrais pas que nous négligions l'importance des déclarations politiques et morales simplement parce qu'elles n'ont pas de poids sur le plan légal. Il faut de toute évidence sensibiliser le public à la signification des documents internationaux. On a fait allusion à la complexité particulière du contexte canadien, tant sur le plan fédéral que provincial, en plus de nos obligations en vertu du droit international.

Je suis d'accord avec M. Wilson. Certaines publicités du gouvernement fédéral peuvent parfois induire en erreur. Il est utile que les gens qui ont des enfants d'âge scolaire sachent que ces derniers ont des droits au sein de leur famille. Cela ne veut pas dire que les enfants peuvent embaucher un avocat et se présenter au tribunal pour exercer leurs droits, mais cela signifie que les parents devraient être au courant. Des explications sur le contexte seraient utiles pour les enfants. Noël approche. Je ne pense pas que nous devrions adopter une loi interdisant aux enfants de croire au père Noël même si le Parlement ne pourrait pas adopter de loi affirmant que le père Noël existe.

La présidente : Cette séance est télévisée. Je tiens à dire à tous les enfants qui peut-être nous regardent que le père Noël existe.

M. Bala : C'est le Sénat qui l'affirme.

La présidente : Je remercie nos témoins de nous avoir donné leurs opinions et d'avoir défini le cadre de notre étude.

Mme Tara Ashtakala, coordinatrice intérimaire, Coalition canadienne pour les droits des enfants : La Coalition canadienne pour les droits des enfants, la CCDE, regroupe plus de 50 organisations nationales et internationales ainsi que des jeunes partenaires qui oeuvrent pour la promotion et l'exercice des droits des enfants définis dans la Convention relative aux droits des enfants et dans d'autres initiatives et instruments internationaux. Nous surveillons les enjeux d'actualité et les incidents reliés aux droits des enfants, nous y réagissons et, en l'occurrence, nous jouons un rôle sur le plan de l'analyse et de la sensibilisation. Nous n'avons pas de personnel et toutes nos activités sont menées à bien par des conseillers et des membres dévoués et exceptionnels.

Notre objectif est de faire en sorte que sur le plan national et international, notre pays, par sa contribution, témoigne d'un monde qui traite les enfants avec la dignité et le soin que tout être humain mérite. La CCDE vous est reconnaissante de lui donner l'occasion de témoigner devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne pour lui présenter ses suggestions sur la façon dont notre gouvernement peut mieux s'acquitter de ses responsabilités dans la mise en œuvre des obligations internationales en ce qui concerne les droits des enfants.

Honorables sénateurs, on a choisi Tommy Douglas comme le Canadien le plus influent non seulement parce qu'il est l'auteur de notre régime de soins de santé mais également parce que toutes ses initiatives étaient motivées par la ferme conviction que chaque Canadien avait le droit d'obtenir satisfaction de ses besoins fondamentaux. En outre, il ne s'est pas arrêté à l'assurance-maladie car il a lutté pour obtenir des avantages sociaux

plan, demonstrated his belief that all of a person's basic needs are interconnected and equally important to his or her well-being.

That notion of indivisibility and interrelatedness resonates at the very deepest levels of the Canadian soul. However, the unprecedented consensus around the rights of children that has taken place in the international community is both inspiring and reassuring to Canadians. The near universal ratification of the convention and the unanimous support at the UN Special Session on Children for mainstreaming children's rights into international agendas parallel Canada's traditional support of human rights and multilateral cooperation. However, much remains to be done before we can say that our obligations under the convention have been fulfilled. Indeed, Canada has yet to meet all the concerns expressed by the Committee on the Rights of the Child in response to these countries' reports on the implementation of the convention. Until it does, the disparity among children subject to Canadian policies will undermine our progress on other fronts.

The recommendations of the CCRC in this hearing will focus on four areas where we can improve compliance. The first is consistency and coordination in the application of human rights. Just as the well-being of children must be considered holistically and from all aspects of their development, we must also view our obligations to them under different human rights treaties as indivisible and interdependent. That kind of mainstreaming of child rights consideration is needed within the Government of Canada. This country has a long and proud record of signing on to a diverse array of multilateral treaties and processes. An increasing number of government departments have international relations sections. Ministries that are likely to be involved in domestic implementation of treaties are sending representatives to negotiating sessions. Ministers and higher-level government officials are also increasingly leading these delegations. However, the CCRC's experience in trying to find a focal point within the government, and in particular within the Department of Foreign Affairs, for example, has been rather awkward. For example, a group of delegates to a treaty conference often is not aware of whom among their government colleagues are on the delegations to other treaty processes. Sometimes, they are not even aware of the existence of that other treaty even though the subject matter may be closely related.

For example, none of the officials from Health Canada who have been involved in domestic implementation of the Convention on the Rights of the Child or on the national plan of action were engaged with the negotiating team for the proposed UN convention on the rights and dignity of persons with disabilities.

Children are one of the more obvious areas of overlap with regard to the subject matter of treaties; not only with the realization that the indivisible and interrelated rights of children benefit from cross-fertilization and collaboration among the different Canadian representatives but the departments

universels, comme un régime national de pensions, prouvant ainsi sa conviction que tous les besoins fondamentaux d'une personne sont interreliés et d'une importante égale pour son bien-être.

Cette notion d'interrelation et d'interconnexion trouve un écho très particulier dans l'âme canadienne. Toutefois, le consensus sans précédent qui a rallié la communauté internationale autour des droits des enfants est à la fois source d'inspiration et de confort pour les Canadiens. La ratification quasi universelle de la convention et l'appui unanime de la séance spéciale des Nations Unies sur les enfants pour que les droits des enfants soient inscrits à l'ordre du jour international reprennent l'appui traditionnel du Canada pour la promotion des droits de la personne et la coopération multilatérale. Toutefois, il y a encore beaucoup à faire avant que nous puissions dire que nous nous sommes acquittés de nos obligations en vertu de la convention. En effet, le Canada n'a pas encore aplani les inquiétudes exprimées par le comité sur les droits de l'enfant à propos des rapports sur la mise en œuvre de la convention. Tant que ce ne sera pas fait, notre progrès sur d'autres fronts sera entravé par l'inégalité entre les enfants soumis aux politiques canadiennes.

Les recommandations de la CCDE porteront en l'occurrence sur quatre secteurs où la conformité pourrait être améliorée. Tout d'abord, le respect des droits de la personne selon des principes de cohérence et de coordination. Tout comme il faut considérer le bien-être des enfants comme un tout et du point de vue de tous les aspects de leur développement, nous devons considérer nos obligations à leur égard en vertu de divers traités sur les droits de la personne comme indivisibles et interdépendantes. Au gouvernement du Canada, il importe d'endiguer tous les aspects des droits de l'enfant. Ce pays a depuis longtemps fièrement signé toute une gamme de processus et de traités multilatéraux. De plus en plus, les ministères ont des sections de relations internationales. Les ministères susceptibles d'avoir à intervenir dans la mise en œuvre nationale des traités envoient des représentants aux séances de négociation. De plus en plus, ce sont les ministres ou des cadres supérieurs qui dirigent ces délégations. Toutefois, la CCDE n'a pas réussi à trouver un point central au sein du gouvernement, notamment au ministère des Affaires étrangères. Par exemple, il arrive souvent que les délégués à une conférence sur un traité ne soient pas au courant que certains collègues font partie d'une délégation concernant un autre traité. Il arrive parfois qu'ils ne soient même pas au courant de l'existence de cet autre traité, même si les sujets sont étroitement reliés.

Par exemple, aucun des fonctionnaires de Santé Canada qui s'occupent de la mise en œuvre nationale de la Convention relative aux droits de l'enfant ou du plan d'action national n'a participé à l'équipe de négociation pour la convention que les Nations Unies se proposent d'adopter en ce qui concerne les droits et la dignité des personnes handicapées.

À cet égard, les enfants sont évidemment très concernés. Il y a d'une part le fait que les droits indivisibles et interreliés des enfants pourraient progresser grâce à une collaboration et à un échange d'idées entre les divers représentants canadiens. Mais, qui plus est, les ministères représentés au sein de ces délégations

represented on these delegations also can benefit from the opportunity to share information that will contribute to treaty body reporting and domestic implementation measures.

We suggest that the wheel does not have to be reinvented. A model for interdepartmental coordination of international treaty law already exists. The Canadian National Committee on International Humanitarian Law is chaired by the Department of Foreign Affairs and its secretariat functions are carried out by the national Red Cross. Representatives of the Department of National Defence, the Department of Justice, CIDA and the RCMP currently sit on this committee. The suggested terms of reference for such committees could easily be replicated to create a similar interdepartmental body responsible for overseeing the implementation of the Convention on the Rights of the Child.

We suggest that a pilot domestic implementation committee consisting of representatives of Social Development Canada, the Department of Indian Affairs and Northern Development, Heritage Canada, Foreign Affairs Canada, Intergovernmental Affairs and Finance Canada could be set up to respond to the five areas of criticism common to the concluding observations of the five human rights treaty bodies. The five areas of criticism are: lack of a comprehensive national picture of human rights due to federal-provincial jurisdiction; not enough attention being paid to the disproportionate impact of economic agreements and changes on vulnerable groups; a more comprehensive picture of the situation of Aboriginal people and alleviating the disparity in which they live; dissemination of the concluding observations and education about the conventions; and submitting reports in a timely manner.

Our next recommendation is in the area of spending priorities. In the Speech from the Throne, the Prime Minister said that poverty, despair and violence are usually rooted in failed institutions of basic governance of the rule of law. The CCRC and its members would argue the inverse.

Poverty is the main cause of millions of preventable deaths each year. It is the cause of children going hungry, missing out on school or being forced into child labour. It causes lifelong damage to children's minds and bodies and perpetuates the cycle of poverty across generations. This is why poverty reduction must begin with the protection and realization of the human rights of children.

Investments in children are the best guarantee for achieving equitable and sustainable human development. Yet, the throne speech makes no mention of the importance of international development assistance. International cooperation is a key obligation to help children realize their rights under the convention.

The social development priorities articulated by the Canadian International Development Agency, CIDA, in 2000 stated these very themes. Namely, poverty reduction leads to a more secure

peuvent aussi profiter de l'échange de renseignements essentiels aux rapports présentés dans le cadre des traités et aux mesures de mise en œuvre à l'échelle nationale.

Il n'est pas besoin de réinventer la roue. Il existe déjà un modèle de coordination interministérielle du droit international des traités. Le Comité national canadien sur le droit international humanitaire est présidé par le ministère des Affaires étrangères et ses fonctions de secrétariat sont assumées par la Croix-Rouge. Actuellement, siègent à ce comité des représentants du ministère de la Défense nationale, du ministère de la Justice, de l'ACDI et de la GRC. Le mandat d'un comité semblable qui s'occuperait de la surveillance de la mise œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant pourrait très bien s'inspirer de ce comité interministériel.

Pour un éventuel comité national de mise en œuvre, nous proposons qu'on fasse appel à des représentants de Développement social Canada, du ministère des Affaires indiennes et du Nord, de Patrimoine canadien, du ministère des Affaires étrangères, du Service des affaires intergouvernementales et de Finances Canada. Ainsi, ils pourraient répondre aux critiques qui touchent les cinq domaines abordés dans les observations des cinq organes chargés des traités qui concernent les droits de la personne. Ces cinq domaines sont les suivants. Absence d'une configuration nationale générale pour les droits de la personne en raison du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces; trop peu d'attention à l'impact disproportionné que produisent les modifications et les ententes économiques sur les groupes vulnérables, mieux cerner la situation des Autochtones et redresser la disparité de leur situation; diffusion des conclusions des divers comités chargés des traités et œuvre éducative en ce qui concerne les conventions; enfin, présentation de rapports en temps opportun.

La recommandation suivante porte sur les priorités en matière de dépenses. Dans le discours du Trône, le premier ministre rappelait que la pauvreté, le désespoir et la violence découlent d'habitude d'une absence d'institutions gouvernementales ancrées dans la primauté du droit. La CCDE et ses membres adoptent le point de vue opposé.

La pauvreté est la principale cause de millions de morts évitables chaque année. C'est la cause de la malnutrition des enfants, de l'absentéisme scolaire ou du travail forcé des enfants. Elle cause des dégâts que les corps et les esprits des enfants ressentent toute leur vie et qui perpétue le cycle de la pauvreté d'une génération à l'autre. Voilà pourquoi réduire la pauvreté doit procéder de la protection et de l'accomplissement des droits des enfants.

Les investissements dans les enfants constituent la meilleure garantie d'un développement humain durable et équitable. Or, l'importance de l'aide au développement international est absente du discours du Trône. La coopération internationale est une obligation cruciale pour aider les enfants à faire respecter leurs droits en vertu de la convention.

Les priorités de développement social annoncées par l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, en 2000 s'inspiraient de ces thèmes. Essentiellement, l'agence affirmait que

world, and the world is a place of increasing interdependence. More children are suffering now, four years later, due to deprivation and the self-serving conflicts of adults. CIDA's commitment to doubling investment as a priority area needs to be applauded and reinforced, as well as expanded beyond war-affected children and child labour issues. This must happen if we are truly to take on, as the Prime Minister said, a role of pride and influence in the world.

Our third area of recommendation is that of increasing financial support to the human rights treaty bodies that deal with children's rights. The Prime Minister vigorously praised efforts of the UN's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change for their recent report on the reform of the UN system in the area of international peace and security. The UN has been working on internal reforms for a long time, including proposals to help the human rights treaty bodies, such as the Committee on the Rights of the Child, deal with the backlog and expense of the reporting obligations of state parties.

What can be done to help the government reduce the expensive Geneva hotel bills that are incurred while delegations await their turn to present their report to the treaty bodies? The Committee on the Rights of the Child has taken an initiative, recommending that its work be conducted in two simultaneously operating chambers and increasing the number of members. This will help address the backlog of reports.

However, concrete financial and human resources are needed for the new working method. States parties, while quick to criticize the backlog of the treaty body process, have not been as forthcoming with constructive assistance. The Government of Canada should be applauded for the $5 million that it will provide over five years to the Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights, which oversees the work of treaty bodies such as the Committee on the Rights of the Child. Our recommendation is that we should not be reluctant to accord whatever additional support the committee needs or requests in order to complete what we all agree is essential work.

My final point will focus on the convention as an impetus for public policy. This committee should be congratulated for its foresight in taking up the consideration of how this particular treaty, the Convention on the Rights of the Child, can be better implemented in Canadian public policy, because it is a timely question. Even though the Convention on the Rights of the Child, as you saw in the preceding presentation, is not justiciable under Canadian law, it has been, and is being, cited in a growing number of court cases, over 100 to date, at the trial, Appellate and Supreme Court levels of Canada. The courts have used the convention to help inform their interpretation, to provide a policy context within which to base decision-making, to inform jurisprudence under the charter and to help assess sentencing in criminal law. It is a clear sign that the convention has a determining effect on public policy in Canada and that it is time for legislation across the

la réduction de la pauvreté mène à un monde plus sûr et que le monde, de plus en plus, était interdépendant. Quatre ans plus tard, plus d'enfants encore souffrent de privations et à cause des conflits entre adultes. L'engagement de l'ACDI de doubler l'investissement doit être applaudi et renforcé et il doit aller au-delà des enfants touchés par la guerre et des enfants forcés de travailler. Cela est essentiel si nous voulons, comme l'a dit le premier ministre, jouer un rôle fier et influent dans le monde.

Nous recommandons en troisième lieu que l'on accorde un appui financier supérieur aux organes d'administration des traités en ce qui concerne les droits des enfants. Le premier ministre a louangé vigoureusement les efforts du groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement aux Nations Unies qui a récemment déposé un rapport sur la réforme du système onusien dans le domaine de la paix et de la sécurité internationale. Il y a longtemps que les États-Unis travaillent à des réformes internes, y compris des propositions pour aider les organes de défense des droits, comme le comité sur les droits de l'enfant, à s'occuper de l'arriéré et des dépenses que les obligations de faire rapport imposent aux États signataires.

Que peut-on faire pour aider le gouvernement à réduire la grosse facture d'hôtel des délégations qui attendent à Genève leur tour pour présenter leurs rapports aux organes de défense des droits? Le Comité des droits de l'enfant a recommandé d'augmenter le nombre des membres du comité pour que le travail se fasse simultanément dans deux salles. Cela permettra donc de réduire l'arriéré.

Toutefois, cette nouvelle méthode de travail exige des ressources financières et humaines concrètes. Les états signataires sont prompts à critiquer les lenteurs du processus, mais ils n'ont pas offert d'aide constructive. Le gouvernement du Canada doit être félicité pour les cinq millions de dollars qu'il donnera sur cinq ans au Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, lequel surveille le travail des organes de défense des droits comme le Comité des droits de l'enfant. Nous recommandons qu'on ne devrait pas hésiter à fournir l'aide supplémentaire nécessaire pour permettre au comité de faire le travail que nous considérons tous comme essentiel.

En terminant, je voudrais expliquer comment la convention peut être le moteur de la politique publique. Il faut féliciter le comité d'entreprendre l'étude de la façon dont ce traité en particulier, la Convention relative aux droits de l'enfant, peut être mieux appliqué en matière de politique publique canadienne, car la question est d'actualité. Même si la Convention relative aux droits de l'enfant, comme nous l'avons entendu dire par le témoin précédent, ne peut pas être invoquée devant les tribunaux canadiens, elle a été et est toujours citée de plus en plus dans certaines affaires, plus de 100 jusqu'à présent, en première instance, en appel ou à la Cour suprême du Canada. Les juges ont eu recours à la convention pour expliquer leur interprétation, pour donner un contexte de politique comme fondement d'une décision, pour expliquer la jurisprudence en vertu de la charte et pour déterminer la peine en droit pénal. Il est donc manifeste que la convention a un effet déterminant sur la politique publique au

country to harmonize with convention principles, if we want to avoid a growing situation of Canadian policy being determined in the courts and not in Parliament.

Canada et qu'il est temps que les mesures législatives d'un bout à l'autre du pays soient harmonisées selon les principes de la convention, si nous voulons éviter que de plus en plus l'orientation au Canada soit déterminée par les tribunaux et non par le Parlement.

I will conclude by recalling that the Prime Minister said in the Speech from the Throne on October 5, 2004, that it is no longer possible to separate domestic and international policies. The Canada Coalition for the Rights of Children wholeheartedly agrees.

Je terminerai en rappelant que le 5 octobre 2004, dans le discours du Trône, le premier ministre a affirmé qu'il n'était plus possible de partager entre orientation nationale et orientation internationale. La Coalition canadienne pour les droits des enfants est tout à fait d'accord.

The genuine respect for human rights that leaders and ministers of this country profess to possess must be consistent and coordinated within all our institutions, policies and actions both within our borders and around the world. With Canadians very publicly celebrating Tommy Douglas as the greatest Canadian, there should be no shame in embracing universality in this country, especially when it comes to the rights of children.

Le respect profond des droits de la personne que proclament les dirigeants et les ministres au Canada doit être cohérent et coordonné au sein de toutes nos institutions, dans nos orientations et dans nos actions au Canada comme de par le monde. Les Canadiens célèbrent Tommy Douglas comme le Canadien le plus influent, et nous ne devrions pas hésiter à adhérer à l'universalité au Canada, surtout en ce qui concerne les droits des enfants.

Ms. Dianne Bascombe, Executive Director, National Children's Alliance: I am here on behalf of the National Children's Alliance. I will tell you briefly who we are and the lens under which we are looking at the Convention on the Rights of Children.

Mme Dianne Bascombe, directrice exécutive, Alliance nationale pour les enfants : Je représente ici l'Alliance nationale pour les enfants. Je vais vous décrire brièvement qui nous sommes et la façon dont nous abordons la Convention relative aux droits de l'enfant.

We are a network of 62 national organizations. We work primarily in domestic issues. We have been around since 1996 and have worked quite hard behind the scenes and out front on the development of the national children's agenda, early child development and some of the domestic policy changes.

Nous constituons un réseau de 62 organisations nationales et nous travaillons essentiellement à l'échelle nationale. Nous existons depuis 1996 et nous avons travaillé dur dans les coulisses et à l'avant-scène à l'élaboration du programme national pour les enfants, au programme de la petite enfance et à l'accomplissement de certains changements de politiques nationales concernant les enfants.

We are not an organization, but we are a network that works on consensus. All the positions that we bring forward have the consensus of all 62 of our member organizations. We are multidisciplinary and cross-sectorial, and bring to the table organizations from education, health, social services, literacy, doctors and nurses, and schools and school boards. Groups that do not always work together come to the table to bring consensus around domestic policy.

Nous ne sommes pas une organisation mais un réseau dont les décisions se prennent par consensus. Quand nous annonçons une position, c'est qu'elle recueille l'assentiment des 62 organisations membres. Nous sommes plus multidisciplinaires et intersectoriels, puisque nous réunissons des organisations qui œuvrent dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux et de l'alphabétisation, des médecins et des infirmières, des écoles et des commissions scolaires. Des groupes qui ne travaillent pas forcément ensemble se réunissent au sein du réseau pour s'entendre sur des orientations nationales.

Our mission is to promote the health and wellbeing of children in Canada. We do much work facilitating dialogue and strengthening the network at all levels of those who work with children and families. We do policy development. We build capacity among our member organizations, and we promote the implementation of the National Children's Agenda.

Notre mission est la promotion de la santé et du bien-être des enfants au Canada. Nous faisons beaucoup de travail pour susciter le dialogue et consolider le réseau de tous ceux qui travaillent avec les enfants et les familles. Nous élaborons des politiques. Nous renforçons la capacité de nos organisations membres et nous faisons la promotion de la mise en œuvre du plan d'action national pour les enfants.

For us, the Convention on the Rights of Children has always been the framework document under which we have done our work since 1996. We look at it from the perspective that it includes rights of provision, protection and participation. In all these areas, it helps define the work of the National Children's Alliance.

La Convention relative aux droits de l'enfant a toujours été dans notre cas des documents cadres qui a guidé nos travaux depuis 1996. Notre perspective à nous, c'est qu'elle inclut le droit à l'approvisionnement, à la protection et à la participation. À cet égard, elle aide à définir l'œuvre de l'alliance.

I want to speak today primarily about monitoring implementation of the convention. I will share the experiences that we have had, and some of what we see as the future developments that would be very exciting to give us collective capacity to monitor implementation of the convention in all areas. One of the areas that we find very helpful in our work is the notion of children having first call on the country's resources, which has been one of the principles very closely linked to the convention.

In terms of monitoring implementation of the convention, it is important to note that the concluding observations of the United Nations both in 1995 and 2003 indicated concern about the lack of a permanent monitoring mechanism in Canada. In 2003, the United Nations in their concluding observations also pointed to the lack of a national ombudsperson for children's rights in Canada.

The United Nations has been very strong in another area to which many countries have had a great capacity to respond. The UN notes that participation of the NGO community in monitoring implementation is fundamental to the principles of the convention.

We need to recognize that monitoring implementation is a complex and an ongoing task. Although the reports are only due periodically, there is a great deal of work if we are to provide data and an evidence-based monitoring framework. It means that the work must be ongoing throughout the periods to be able to report periodically. The complexity of the convention makes it rich because it looks at rights from a human, economic and social-rights perspective, with an integrated perspective around human rights, which has many implications for how we think about both our domestic and international policy.

The convention represents interrelated rights and freedoms. For us, the entire notion of monitoring implementation needs to balance research and participation of the NGO community and how we move forward to see how we are doing collectively for Canada's children. Child and youth participation is absolutely critical, inherent and fundamental to the process of monitoring implementation.

I also point out from the experience that we have had in the NGO community over the past decade some of the barriers to monitoring implementation. Some of those have also been mentioned in the United Nations concluding observations.

We have difficulties because of lack of coordination across jurisdictions. There is a lack of coordination across federal departments. We saw that through the lack of a mechanism for bringing the departments together to develop the national plan of action, for example. We do not have a resourced centre of responsibility within the federal government to act as a focal point for monitoring implementation.

Je voudrais vous parler aujourd'hui principalement du suivi de la mise en œuvre de la convention. Je vous ferai part de nos expériences et de ce que nous considérons comme des nouvelles tendances qui pourraient nous aider grandement dans notre désir d'œuvrer collectivement en vue de faire le suivi de la mise en œuvre de la convention dans tous les secteurs. Un des secteurs qui nous semble très utile, c'est cette notion que les enfants doivent être les premiers à pouvoir se servir des ressources d'un pays, et c'est un des principes liés de très près à la convention.

En fait de suivi à assurer, il est important de noter que les Nations Unies, dans leurs observations faites en 1975 et en 2003, s'inquiétaient de l'absence d'un mécanisme permanent de suivi au Canada. En 2003, les Nations Unies signalaient aussi dans leurs observations de la fin qu'il n'existait pas au Canada d'ombudsman national protégeant les droits des enfants.

Les Nations Unies se sont également prononcées de façon très ferme dans un autre domaine en regard duquel beaucoup de pays ont déjà agi. Les Nations Unies ont signalé qu'il est fondamental pour préserver les principes de la convention que les ONG prennent part à la mise en œuvre de celle-ci.

Il faut reconnaître que le suivi de la mise en œuvre est une tâche complexe et permanente. Même si les rapports ne sont déposés que périodiquement, il faut beaucoup de travail pour colliger les données et pour que le cadre de suivi soit étayé par des faits. Autrement dit, le travail doit se faire de façon permanente tout au long de l'année, même si les rapports ne sont déposés que périodiquement. La complexité de la convention l'enrichit, puisqu'elle tient compte des droits humains, économiques et sociaux, tout en ayant un point de vue intégré des droits humains, ce qui rejaillit de bien des manières sur la façon dont nous concevons nos politiques nationales et internationales.

La convention représente des droits et libertés interreliés. À nos yeux, toute cette notion de suivi de la mise en œuvre doit équilibrer la recherche et la participation des ONG et doit nous permettre de jeter un regard critique sur la façon dont nous protégeons collectivement les enfants du Canada. Il est absolument essentiel et fondamental que les enfants et les jeunes prennent part au suivi de sa mise en œuvre.

L'expérience acquise depuis dix ans avec les ONG nous permet également de vous signaler certains des obstacles qui empêchent le suivi en question et qui ont déjà été mentionnés par les Nations Unies dans ses observations.

Les difficultés proviennent entre autres choses du manque de coordination d'une compétence à l'autre et d'un ministère fédéral à l'autre. Nous l'avons constaté en effet par l'absence d'un mécanisme servant à regrouper les ministères en vue de l'élaboration d'un plan national d'action, entre autres choses. Le gouvernement fédéral n'a pas de centre de responsabilités et de ressources qui pourrait servir de poids d'ancrage pour le suivi de la mise en œuvre.

We recognize that the federal, provincial and territorial processes in place regarding children's and social policy issues are not designed to provide us with a coherent cross-sectorial approach to children's policy, which is fundamental to monitoring implementation of the convention.

Nous reconnaissons néanmoins que les façons de faire du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires sur les questions de politique sociale et de droits des enfants ne sont pas conçus de façon à nous aider à aborder d'une façon cohérente et d'un secteur à l'autre les politiques qui touchent les enfants, ce qui est néanmoins fondamental pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la convention.

There is no child advocate ombudsperson at the federal level.

Il n'existe pas, par exemple, d'ombudsman fédéral des droits des enfants.

The other area that is of increasing concern for us in the NGO community — and it also reflects some of the struggles within government — is issues around data access and availability.

Il y a également un autre domaine qui nous préoccupe de plus en plus, dans le milieu des ONG, et qui illustre bien certaines des difficultés que rencontre le gouvernement lui-même, et il s'agit de l'accès aux données et de leur disponibilité.

We have an under-resourced data-collection-and-analysis system at the federal level, and at many provincial, territorial and local levels as well. We have issues around a lack of data that gives us an accurate picture for vulnerable populations such as Aboriginal children off-reserve. We have no capacity to coordinate our data sources across jurisdictions. Some of the new restrictions starting to emerge because of privacy legislation are having an impact on us as the NGO community, and our capacity to access and use data to see how kids are doing in this country. We have experienced a declining capacity for data and policy and research analysis in the NGO community in the past decade.

La collecte et l'analyse des données souffrent cruellement d'un manque de ressources à l'échelle fédérale, tout comme à l'échelle provinciale, territoriale et même locale. Nous manquons de données pouvant permettre de dresser un tableau exact des populations vulnérables telles que les enfants autochtones vivant hors réserve. Nous n'avons pas les moyens de coordonner nos sources de données d'une compétence à l'autre. Certaines des nouvelles restrictions qu'impose la Loi sur la protection des renseignements personnels commencent à nous nuire car elles nous empêchent d'avoir accès à des données permettant de déterminer la situation des enfants canadiens et de les utiliser. Depuis dix ans, les ONG parviennent de moins en moins à colliger des données et à faire de l'analyse de politique et de recherche.

When we look at the federal commitment to monitoring implementation, there are some areas where we can make incredible gains. There have not been any earmarked resources for monitoring implementation of the Convention on the Rights of the Child within government. It is a struggle for both the government and for us in the NGO community to get the resources together. It constrains our capacity to do a thorough, comprehensive, evidence-based approach to monitoring implementation.

Si le gouvernement fédéral s'engageait véritablement à assurer le suivi de la mise en œuvre, il pourrait faire d'énormes gains dans certains secteurs. Ainsi, le gouvernement fédéral n'a pas mis de côté les ressources nécessaires pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant dans ses propres ministères. Le gouvernement et les ONG ont du mal à regrouper les ressources, ce qui limite notre capacité collective d'effectuer le suivi de façon exhaustive et en nous fondant sur les faits.

Problems continue to persist in working horizontally across departments. There has been minimal and spotty support for the NGO community to play its role in monitoring implementation. An example is the process of developing the national plan of action. Senator Pearson and her staff did an outstanding job but it was a struggle to get the resources for the capacity to do this in a pan-Canadian way.

Les problèmes persistent horizontalement, d'un ministère à l'autre. L'appui aux ONG destiné à les aider à jouer le rôle dans le suivi a été réduit au minimum et il est ponctuel. Prenons, par exemple, la mise en œuvre d'un plan national d'action. Le sénateur Pearson et son personnel ont fait un travail remarquable, mais il leur a fallu se battre pour obtenir les ressources permettant d'agir à l'échelle pancanadienne.

One part of the role of the NGO community, and a role that only we can play, is to develop concrete benchmarks and timelines to move the national plan of action forward. I think the federal government has the capacity to put in, through cabinet, existing initiatives. We need the NGO community in order to move towards a more visionary approach to benchmarks and timelines, and also to overcome the jurisdictional barriers because much of our domestic policy lives not just at the federal level, but also with provincial, territorial and municipal governments. Again, that points to our lack of an ongoing process-organization mechanism to

Un des rôles que peuvent jouer les ONG, et seules elles peuvent le faire, c'est de mettre au point des repères et des calendriers concrets permettant de faire bouger le plan national d'action. Le gouvernement fédéral a, de son côté, la possibilité de proposer au conseil des ministres des initiatives. Mais les ONG sont nécessaires pour faire avancer la vision des repères et des calendriers, mais aussi pour surmonter les obstacles existants d'une compétence à l'autre, puisqu'une bonne partie de notre politique réside au Canada, non seulement au gouvernement fédéral, mais aussi aux administrations provinciales, territoriales et municipales. Cela illustre d'ailleurs l'absence de mécanisme

work with the provinces and territories over time in monitoring implementation.

In the NGO sector, we recognize the role and responsibility that we have to monitor implementation of the convention. The United Nations expects us to report on implementation within Canada. What we have as assets are the networks and the expertise. We can bring both research and practice to monitoring efforts. We have the capacity to transcend jurisdiction in the work that we do in the voluntary NGO sector.

What we recognize, and as the National Children's Alliance what we have been calling on the federal government for a number of years, is the need for a permanent monitoring mechanism in Canada to bridge and support both the NGO and government reporting.

We see monitoring implementation of the UN convention as a key and critical part of the whole process of monitoring how Canada's children are doing but we also look at domestic agreements such as the Social Union Framework Agreement, the Early Childhood Development Agreement, and the Agreement on Early Learning and Child Care. We look at broad-based policy, both internationally and domestically, as it relates to children.

We believe that for us to be collectively accountable for how Canada's children are doing, we need to be able to track progress over time. To do that, we need to have a mechanism.

Part of the way we look at our job, and also a big part of monitoring implementation of the convention, is the need to tell the story of Canada's children, so we can have the knowledge and understanding that we need to monitor implementation of the convention. We would like to see a sustainable mechanism that would allow us to have a long-term and cohesive approach to monitoring.

Some things we have looked at around what makes monitoring implementation powerful are for it to be evidence-based; and for it to recognize the ecological model as foundational, including the role of family, community and governments. All this is integrated into the convention; that engagement of communities and voices of children and youth are fundamental. This is the only way that we can reflect the interrelated rights and influences on the lives of children. Also, one of the ways to think about monitoring implementation of the convention is the work that UNICEF did around asking the right questions. That allows us to see the gaps, and not have this as a data-driven exercise. We need to look at the full range of articles, rights and freedoms in the convention and ask the right questions about what this means for children and youth in this country.

permanent axé sur les organisations et sur le processus en vue d'œuvrer avec les provinces et les territoires pour assurer le suivi au fil du temps.

Les ONG reconnaissent fort bien le rôle et la responsabilité qu'elles ont d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la convention. D'ailleurs, les Nations Unies s'attendent à ce que nous fassions rapport de sa mise en œuvre au Canada. Nous pouvons miser sur nos réseaux et nos compétences. Nous pouvons miser à la fois sur la recherche et sur la pratique pour suivre les efforts déployés. Le secteur des ONG a aussi la possibilité d'œuvrer d'une province à l'autre.

Ce que l'alliance réclame au gouvernement fédéral depuis déjà plusieurs années, c'est un mécanisme permanent de suivi au Canada qui permet d'étayer les rapports des ONG et du gouvernement et d'assurer la transition de l'un à l'autre.

Le suivi de la mise en œuvre de la convention onusienne est une partie essentielle et intégrante de toute la surveillance que l'on doit faire de la situation des enfants au Canada; nous devons également assurer le suivi d'accords canadiens tels que l'Entente-cadre sur l'union sociale, l'Accord sur le développement de la petite enfance et le Cadre pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Nous devons regarder l'ensemble des politiques, internationales et canadiennes, telles qu'elles s'appliquent de façon générale aux enfants.

Mais pour que nous puissions collectivement rendre des comptes sur la façon dont les enfants canadiens évoluent, nous devons pouvoir suivre le progrès au fil du temps, et pour ce faire, il nous faut un mécanisme.

Notre tâche, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la convention, c'est de raconter l'histoire des enfants du Canada, et pour y parvenir, il nous faut avoir plus de connaissances et mieux comprendre la situation. Il faudrait donc un mécanisme permanent nous permettant d'aborder à long terme et de façon cohérente le suivi.

Pour que le suivi de la mise en œuvre se fasse de façon musclée, il faut qu'il soit fondé sur les faits et qu'il reconnaisse le modèle écologique comme faisant partie des fondements et incluant le rôle de la famille, des collectivités et du gouvernement. Tout cela est déjà intégré dans la convention; c'est-à-dire que l'engagement des collectivités et les voix des enfants et des jeunes sont des éléments fondamentaux. En effet, c'est la seule façon pour nous de tenir compte des droits interreliés et de leur influence sur la vie des enfants. Pour y arriver, on peut se tourner vers le travail effectué par l'UNICEF autour des mêmes enjeux; ce travail nous permet de voir les lacunes et de ne pas être menés uniquement par les données. Nous devons nous pencher sur toute la gamme des articles et des droits et libertés inscrits à la convention, pour poser les bonnes questions et nous demander ce que cela implique véritablement pour les enfants et les jeunes du Canada.

The model that the CCRC developed in terms of looking at monitoring implementation includes a full range of evidence and data from legislation and regulation, through case law, policy, practice, research and statistics, public opinion and the voices of children and youth. This is a multi-layered process.

The other thing that makes this complex but also powerful is, we need to look at engagement that is cross-sectoral from governments, the NGO community, and the private sector; intergovernmental that looks at all levels of government. It has to be horizontal to respect the interrelatedness of children's rights, from the perspectives of health, social, education, recreation, environment, justice, et cetera. We also have to think vertically from the grassroots, voices of children and youth right through to pan-Canadian data sets.

What the National Children's Alliance has been recommending and will continue to recommend until we move towards getting it, is the development of a permanent monitoring mechanism in Canada. We are calling it at this time a council that would build the collective capacity of all stakeholders to exercise the roles and responsibilities to monitor the progress of Canada's children. We are looking at it in a framework that is inclusive of, but broader than, monitoring implementation of the convention although there is not much left out of the convention around monitoring the progress of Canada's children. The council would enable us in Canada to monitor international and domestic agreements but to do this within a cohesive and a coordinated framework.

We have talked about some things that could be included in the mandate that would help us: to increase the body of knowledge on the health and well-being of children in Canada; allow us to develop and nurture cross-sectoral and multi-disciplinary networks; and enable us to track the progress on international and domestic agreements. We would build the capacity of communities to tell the story of Canada's children and in so doing, monitor how we are doing in these agreements such as the Convention on the Rights of the Children. We need to have ways and be supported to engage children and youth in all of these processes. Somewhere within the council we need to find a place for a national, call it an advocate, an ombudsperson, a commissioner but, a focal point for that role.

We see the council, on an ongoing basis, being able to conduct and gather research and development, and having a function for knowledge, translation, network and partnership development, tracking progress, reporting and mobilizing for change.

The other way we envision moving forward on a sustainable monitoring mechanism or mechanisms is a different model of working and partnership with governments and the voluntary NGO sector. We are not looking for a huge, new bureaucracy, although in respect of health, to monitor some of the health agreements domestically we have the Canadian Institute of Health Information with 300 employees. We are not about to build something like that but we do see the need for sustainable mechanisms, funded and supported into the future. These

Le modèle mis au point par la CCDE pour le suivi inclut des données et des faits tirés des lois et des règlements, la consultation de la jurisprudence, des politiques, de la pratique, de la recherche et des statistiques, de même que de l'opinion publique et des jeunes et des enfants. C'est donc une démarche à plusieurs étapes.

La complexité vient également du fait que l'engagement doit passer par tous les paliers de gouvernement, par les ONG et par le secteur privé; il faut donc que l'engagement soit intergouvernemental ainsi qu'à tous les paliers de gouvernement. L'engagement doit aussi être horizontal pour qu'il respecte l'interrelation entre tous les droits des enfants, et tienne compte de la santé, de l'aspect social, de l'éducation, des loisirs, de l'environnement, de la justice, et cetera. Il faut également une perspective verticale, depuis la voix des enfants et des jeunes jusqu'aux données pancanadiennes.

Notre alliance continuera à recommander, comme elle l'a fait jusqu'à maintenant, l'instauration d'un mécanisme permanent de suivi au Canada. Ce conseil, comme nous l'appelons pour l'instant, serait le point d'ancrage collectif de tous les intervenants et leur permettrait d'exercer leurs rôles et leurs responsabilités en matière de suivi de la situation des enfants du Canada. Nous songeons à un cadre inclusif qui irait plus loin que le simple suivi de la mise en œuvre de la convention, même si celle-ci englobe presque tout. Ce conseil permettrait au Canada de faire le suivi des accords canadiens et internationaux dans un cadre cohérent et coordonné.

Voici certains éléments qui pourraient être inclus au mandat et qui pourraient nous être utiles : augmenter le corpus de connaissances sur la santé et le bien-être des enfants du Canada; la possibilité de développer et d'alimenter des réseaux multidisciplinaires et intersectoriels; la possibilité de suivre le progrès des accords internationaux et canadiens. Nous augmenterions ainsi la capacité des divers milieux de raconter l'histoire des enfants du Canada et, ce faisant, nous pourrions voir jusqu'à quel point les accords comme la Convention relative aux droits de l'enfant sont respectés. Il faut trouver des façons d'impliquer les enfants et les jeunes dans toutes ces démarches. Ce conseil doit abriter aussi un champion, ombudsman ou commissaire national, peu importe son titre, qui soit le point d'ancrage.

Ce conseil devrait pouvoir effectuer de façon permanente de la recherche et faire du développement, et devrait avoir comme fonction d'acquérir les connaissances, la traduction, le réseautage et le partenariat, d'assurer le suivi, de faire rapport et de mobiliser en vue du changement.

Dans cette optique d'instaurer un mécanisme durable de surveillance, on peut envisager aussi un autre modèle de partenariat avec les gouvernements et le secteur des ONG. Nous ne cherchons pas à instaurer une lourde bureaucratie, puisque en ce qui concerne la santé, l'Institut canadien de l'information sur la santé, qui compte 300 employés, sert déjà de centre de surveillance de certains des accords canadiens en matière de santé. Ce n'est pas ce que nous envisageons, mais nous pensons qu'il est nécessaire d'avoir des mécanismes solides, et qui

mechanisms would allow roles such as facilitator, coordinator, catalyst, bridger and capacity builder, to build on and enhance the existing capacity of communities to monitor and link research to practice and policy. We see this as a distributed network with support that would allow us to bring all our strengths to the centre. Currently we have a fragmented system to gather evidence of how Canada's children are faring. We do not have the capacity to gather data, evidence and the voices of children and youth for reporting to the United Nations.

The Chairman: Thank you. Senators, Mr. Dudding will answer questions as well.

[*Translation*]

Senator Losier-Cool: My question is perhaps more of a comment, one that we often hear. Once again last week, the minister responsible for CIDA appeared before the Foreign Affairs Committee.

[*English*]

Senator Losier-Cool: You have convinced me that your groups have the expertise in this filed. Ms. Ashtakala, you said that you have 50 organizations on the international and national levels. We frequently hear the comment that Africa grows poorer and poorer year after year despite the efforts of many expert groups and the money spent by governments on international aid. Why is that?

[*Translation*]

Africa is becoming ever poorer, and the situation is worse than it was 20 years ago. The infant mortality rate remains high. We are also seeing a growing number of child soldiers.

To what degree do you work with CIDA to have some influence on programs? Are the funds sent to the right places? How did we get to this point?

[*English*]

Ms. Ashtakala: The coalition's members include international development organizations and international humanitarian organizations. Their partnership with CIDA over the years has been mutually beneficial and a learning process that has gone both ways. CIDA has come a long way in mainstreaming children's rights and human rights in general into all its programming. CIDA made child protection a key priority area along with the basic needs, gender and the others.

Why does it seem that the money being spent is going into a sink hole? That may be part perception and part reality. Much of the aid has been delivered to some of the wrong areas of need, and some areas are more in need than others. As a continent, Africa is plagued by civil conflicts that erupted mainly after the end of the Cold War. During that era, aid was selectively targeted. Money, arms and all the accompanying elements went to specific countries

continuent à être bien financés. Ces mécanismes permettraient d'agir comme facilitateur, coordonnateur, catalysateur, organe de transition et de développement des capacités, sur lequel on pourrait miser pour accroître la capacité actuelle des collectivités de faire un suivi et de faire le lien entre la recherche théorique et la pratique et la politique. Nous songeons à un réseau distribué qui nous permettrait de regrouper toutes nos forces. Le système actuel de collecte de données sur la façon dont les enfants du Canada se portent est fragmenté. Il n'existe pas de mécanismes permettant de colliger les données et les faits et de faire entendre les voix des jeunes et des enfants en vue d'en faire rapport aux Nations Unies.

La présidente : Merci beaucoup. M. Dudding pourra répondre également aux questions.

[*Français*]

Le sénateur Losier-Cool : Ma question est peut-être plutôt une réflexion que l'on entend souvent. Encore la semaine dernière, la ministre responsable de l'ACDI comparaissait devant le Comité des affaires étrangères.

[*Traduction*]

Le sénateur Losier-Cool : Vous m'avez convaincue : vous êtes les experts dans ce dossier. Madame Ashtakala, vous dites regrouper une cinquantaine d'organisations aux paliers international et national. On entend fréquemment dire que l'Afrique s'appauvrit d'année en année malgré les efforts de nombreux groupes d'intervenants et malgré les sommes considérables dépensées par les gouvernements en aide internationale. Pourquoi?

[*Français*]

L'Afrique est de plus en plus pauvre, plus pauvre qu'elle ne l'était il y a 20 ans. Le taux de mortalité infantile demeure élevé. On voit aussi un nombre grandissant d'enfants-soldats.

Jusqu'à quel point travaillez-vous avec l'ACDI pour influencer les programmes? Les sommes d'argent sont-elles dirigées aux bons endroits? Pourquoi en sommes-nous rendus à ce point?

[*Traduction*]

Mme Ashtakala : La coalition inclut des organismes de développement international et des organisations internationales humanitaires. Le partenariat entre les membres de la coalition et l'ACDI a été au bénéfice de tous au fil des ans et a constitué un processus d'apprentissage de part et d'autre. L'ACDI a fait beaucoup de chemin en réussissant à intégrer les droits des enfants et les droits humains en général dans tous ses programmes. D'ailleurs, l'ACDI a fait de la protection des enfants sa priorité, avec les besoins de base, ou la sexospécificité, entre autres.

Pourquoi a-t-on l'impression d'injecter de l'argent constamment en Afrique? C'est à la fois une perception et une réalité. Souvent, l'aide était dirigée vers les mauvais secteurs, tandis que certains secteurs avaient plus de besoins que d'autres. Le continent africain est victime de conflits civils qui sont survenus principalement après la fin de la guerre froide. Pendant la guerre froide, l'aide était ciblée de façon sélective. L'argent, les

for specific intentions. When the Cold War ended, there were no longer any holds barred, and the pent-up fury, despair and poverty finally erupted.

Speaking on behalf of an organization that works with CIDA, I can say that CIDA has been listening to the organizations in the field and has been slowly tailoring its methods to reflect the realities that those workers have expressed. The process may look slow, and the public may feel impatient about why things are seemingly worse despite the sending of more money. It will take time because the problems are so deep-rooted.

Senator Losier-Cool: What links does your organization have with CIDA? Are you at the same table with some of the people who work in the field?

Mr. Peter M. Dudding, Executive Director, Child Welfare League of Canada: Yes, we are at the same table. The good news with CIDA is that by embracing its child rights perspective it has been engaging increasingly in a dialogue with its domestic NGOs concerned about children in a way that, in my experience, was unprecedented or unheard of five years ago.

I will return to your earlier question. In 1992, when I left Sri Lanka, questions about sexual abuse would have elicited a response by Sri Lankans of, "What are you talking about? We do not abuse our children. That is only a problem of foreign pedophiles." I went back to Sri Lanka in 2002 and much to my pleasant surprise everyone was talking about the Convention on the Rights of the Child. They also had a national child protection authority in place, as well as a serious embracing and updating of its legislation in respect of children and women.

I next went on to the problems of India — a country with 20 million births each year. Similarly, I discovered that they have a national child protection authority funded entirely by the Indian Government. There are child help hotlines in place in 40 of India's major cities. From the point of view of a cynic and a sceptic sometimes, I can say that the world's most widely ratified and most comprehensive human rights agreement, certainly within the context of those two countries, has made a difference. The issue for us is, in reality from the point of view of our children and grandchildren, the increasing awareness of the interdependence of the world that we live in. Notwithstanding the epoch of "Fortress North America" that we live in, the fact is that the world's population will continue to rise exponentially until 2050. Those additional three billion children will be born outside the industrialized wealthy West. Certainly, the imperative to think on these matters on a global basis is increasingly important. I cannot emphasize that issue too much.

armes et tous les éléments afférents étaient dirigés vers des pays bien précis pour combler des besoins bien précis. À la fin de la guerre froide, plus rien ne tenait, et la fureur, le désespoir et la pauvreté refoulés depuis si longtemps ont fait irruption.

Je parle au nom d'une organisation qui œuvre avec l'ACDI, et je puis vous dire que l'ACDI écoute ce qu'ont à dire les organisations qui oeuvrent dans ce secteur et a modelé petit à petit ses méthodes aux réalités exprimées par nos travailleurs. Cela prend sans doute du temps, et les Canadiens peuvent s'impatienter devant ce qui semble être une aggravation de la situation malgré tout l'argent injecté. Mais il faut du temps, car les problèmes sont très ancrés.

Le sénateur Losier-Cool : Quels sont les liens qu'a votre organisation avec l'ACDI? Siégez-vous à la même table que certains de ceux qui œuvrent sur place?

M. Peter M. Dudding, directeur exécutif, Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada : Oui, nous siégeons à la même table. Du côté de l'ACDI, depuis qu'elle a embrassé la vision des droits des enfants, elle s'est engagée de façon accrue dans un dialogue fructueux avec les ONG canadiennes qui s'intéressent aux enfants d'une façon qui, d'après mon expérience, est véritablement sans précédent ou qu'on aurait osé espérer il y a cinq ans.

Revenons à votre question précédente. En 1992, lorsque j'ai quitté le Sri Lanka, lorsque nous posions des questions au sujet des abus sexuels, les Sri Lankais nous répondaient invariablement qu'ils ne savaient pas de quoi nous parlions, qu'ils n'abusaient pas de leurs enfants et qu'il s'agissait uniquement d'un problème créé par les pédophiles étrangers. Lorsque je suis retourné en 2002 au Sri Lanka, j'ai été agréablement surpris de constater que tout le monde là-bas parlait de la Convention relative aux droits de l'enfant. On avait d'ailleurs créé une autorité nationale de protection des enfants, de même que l'on s'était attaqué sérieusement à la mise à jour de toutes les lois nationales ayant une incidence sur les enfants et les femmes.

Je me suis ensuite attaqué aux problèmes de l'Inde, pays qui compte 20 millions de naissances chaque année. J'y ai aussi découvert que l'on avait créé une autorité nationale de protection des enfants financée entièrement par le gouvernement indien. On a fait instaurer un service d'écoute téléphonique destiné aux enfants dans 40 des grandes villes de l'Inde. Moi qui suis parfois cynique et même sceptique, je peux vous dire que la ratification dans le monde d'un des accords les plus exhaustifs sur les droits de la personne a fait toute la différence du monde, particulièrement pour ces deux pays. Du point de vue de nos enfants et de nos petits-enfants, l'importance s'est de sensibiliser de plus en plus la population du monde à l'interdépendance dans laquelle nous vivons. Même si nous vivons à l'époque de la « forteresse nord-américaine », il reste que la population de la planète ne cessera d'augmenter de façon exponentielle jusqu'en 2050. Or, les trois milliards d'enfants de plus qui naîtront à l'extérieur de l'Occident industrialisé et riche. Il est donc essentiel que l'on envisage ces questions dans une perspective planétaire. Je ne saurais trop vous encourager à le faire.

I represent a domestic NGO, and it is interesting to see that my urban members, whether Montreal or Vancouver, provide increasing awareness and understanding that they need to have the diversity question front and centre so that they can deliver services to their populations. It is not simply a matter of understanding the experience of the Haitian in Montreal but rather to understand the context and continuing problems of family and extended family in Haiti so the need can be successfully addressed.

Senator Losier-Cool: You have mentioned the members within the Canadian coalition, and you will have associations that look after les enfants francophone vivant en situations minoritaires, so that they will have services in their own language. I see that the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada is there. Thank you.

Senator LeBreton: Thank you for your compelling testimony. There seems to be some question as to how to pull this all together. We have heard about an ombudsman and a commissioner. You talked about a council and you mentioned the Canadian Institute of Health Information, CIHI, with which I have some familiarity. Is there currently an organization in Canada that would be a model to follow in an effort to pull this together?

Ms. Bascombe, you said that there is no resource centre of responsibility within the federal government. Where do you think it should be?

Ms. Bascombe: On the first question, there is no existing organization that could pull it all together, which is why we are recommending that we develop a council based on a distributive model that links together those that are working in the area.

Senator LeBreton: Is there an existing model that you could follow?

Ms. Bascombe: We have looked at several models, some of which are international. We like the idea of using a coalition-based model and building on the strengths that exist within the networks we have.

We see the potential for bringing into the net, groups such as the current centres of excellence that are funded by Health Canada, and the research capacities of institutions, universities and colleges. However, we believe it must be driven in the voluntary NGO sector because of the strengths and credibility that we bring to the table in our capacity to bridge all the cross-sectoral and government jurisdictions.

There is not an exact model. It is under development and we are having a lot of discussion in our community, and with the federal government, about what kind of model would be useful to do that. We do believe that it should be outside government with means to effect partnerships with the government.

Senator LeBreton: You said there is no resource centre of responsibility within the federal government. Where would you see it being?

Je représente une ONG canadienne, et je constate avec intérêt que mes chapitres urbains, à Montréal ou à Vancouver, sensibilisent de plus en plus la population de leur région à la question de la diversité pour qu'elle soit au cœur de notre réflexion et qu'elle soit au centre des services qui desservent la population locale. Autrement dit, il ne s'agit pas uniquement de comprendre ce que vivent les Haïtiens de Montréal, mais il faut plutôt comprendre comment ils s'intègrent dans leur famille et dans leur famille élargie restée en Haïti pour que l'on puisse répondre à leurs besoins.

Le sénateur Losier-Cool : Vous avez mentionné les membres de la coalition canadienne et je vois que, parmi ceux-ci, il y a des associations qui s'occupent des enfants francophones en situation minoritaire, pour leur fournir des services dans leur propre langue. Je vois aussi la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. Bravo et merci.

Le sénateur LeBreton : Merci de votre témoignage convaincant. On semble se demander comment faire, mais on a néanmoins parlé de la possibilité d'avoir un ombudsman et un commissaire. On a même mentionné un conseil, de même que l'Institut canadien d'information sur la santé, que je connais un peu. Existe-t-il actuellement au Canada une organisation qui serait le modèle à suivre?

Madame Bascombe, vous affirmez qu'il n'existe pas au gouvernement fédéral de centre de responsabilités ni de ressources. Où devrait-il être logé, à votre avis?

Mme Bascombe : Pour répondre à votre première question, aucune organisation déjà créée ne pourrait s'occuper de tout cela, et c'est pourquoi nous recommandons la mise sur pied d'un conseil qui servirait de point d'ancrage pour tous les organismes qui œuvrent dans ce domaine.

Le sénateur LeBreton : N'est-il pas déjà de modèle que nous pourrions suivre?

Mme Bascombe : Nous avons examiné plusieurs modèles, dont certains sont à l'échelle internationale. Nous aimons bien l'idée d'un organisme qui dépendrait des coalitions et qui tablerait sur les forces qui existent déjà dans nos réseaux.

Il vaudrait la peine d'y englober les centres d'excellence financés par Santé Canada qui existent déjà, de même que les établissements de recherches comme les universités et les collèges. Cependant, cela doit se faire sous l'égide du secteur des ONG, à cause de nos forces et de la crédibilité que nous apportons à la table, puisque nous faisons la transition d'un secteur à l'autre et d'un palier gouvernemental à l'autre.

Ce n'est pas un modèle exact; nous y réfléchissons et nous discutons beaucoup entre nous et avec le gouvernement fédéral du type de modèle et de ce à quoi il pourrait servir. À notre avis, il devrait se situer à l'extérieur du gouvernement, pour permettre le partenariat avec celui-ci.

Le sénateur LeBreton : Vous dites qu'il n'y a pas de centre de responsabilités au sein du gouvernement fédéral. Où devrait-il loger, à votre avis.

Ms. Bascombe: We have not come out with an exact model of how we think it should be, but we do believe that there needs to be a mechanism across departments to foster horizontality. That is needed in order to do the Government of Canada's reports on the UN convention, because it crosses departments and jurisdictions.

There was originally a model of the Children's Bureau but that no longer plays a role. It could be within one department or it could be a cross-departmental mechanism, but it must be funded and it must be sustainable with some kind of permanence. It is very difficult and time consuming to pull together another ad hoc structure across departments every time a report is due. Often there is no budget, so everyone is scrambling to find funding for the monitoring process.

Senator LeBreton: Do you have a timeline in mind for this council to be up and running?

Ms. Bascombe: We have been advocating for this strongly over the past five years. Two years ago, there was a recommendation from the all-party Commons finance committee that this needed to be done, yet it still has not happened. I have a meeting at the Privy Council Office tomorrow where I will continue to push this.

We are one of the few countries without a permanently funded monitoring mechanism. There have been many cutbacks in the funding of domestic NGOs, and our collective capacity to do this kind of work is diminished with project funding. This kind of work does not fit in the mandate of any one department or in any one program; hence it falls between the cracks.

Senator Pearson: Once upon a time there was something called the Canadian Council on Children and Youth, which unfortunately, and for a variety of reasons, has ceased to exist. That model, albeit expanded, may be similar to what you are looking for.

I would like you to help me distinguish between the functions of monitoring and implementation. In 1979, the International Year of the Child, that commission asked for a responsibility centre for children within the federal government. However, I think that what Mr. Bala referred to earlier is not the same as a monitoring mechanism. I think there are two, and possibly three, mechanisms; one in government, one at arm's length from government and one in the NGO sector. Monitoring is a necessary pre-condition of implementation, or it accompanies it, but it is not the same as implementation. It would not have the power to tell the government what to do, although it has the power to advise the government. We also need a mechanism to instruct.

Ms. Bascombe: At the council we are talking about the part of the puzzle outside government. We are not implementing but rather monitoring implementation.

Mme Bascombe : Nous n'avons pas proposé de modèle exact, mais nous croyons qu'il doit y avoir un mécanisme d'un ministère à l'autre qui permette l'horizontalité. Cela permettra au gouvernement du Canada de faire rapport sur la mise en œuvre de la convention onusienne, puisque l'enjeu touche tous les ministères et tous les paliers.

On avait pensé à un moment à prendre comme modèle le Bureau des enfants, mais ce dernier ne joue plus de rôle. Le centre en question pourrait se situer dans un seul ministère ou pourrait être un mécanisme interministériel; toutefois, il doit être suffisamment financé et doit avoir une certaine permanence. C'est très difficile et cela prend beaucoup de temps de créer une autre structure ponctuelle qui serve à tous les ministères chaque fois qu'un rapport doit être préparé. Comme il n'y a souvent pas de budget, chacun essaie de son côté de trouver des fonds pour faire faire le suivi.

Le sénateur LeBreton : Quand suggérez-vous que ce conseil soit créé et mis sur pied?

Mme Bascombe : Cela fait déjà cinq ans que nous en demandons la création. Il y a deux ans, le comité multipartite des finances de la Chambre des communes a recommandé qu'une instance de ce genre soit créée, mais rien n'a encore été fait. Demain, je dois rencontrer les gens du Bureau du Conseil privé, et j'en parlerai encore une fois.

Nous sommes l'un des rares pays à ne pas avoir de mécanisme de surveillance dont le financement soit stable. Les ONG nationales ont subi maintes diminutions de financement, et c'est pourquoi notre capacité collective de faire ce genre de travail diminue avec la perte de financement. Or, ce type de mandat ne s'inscrit pas dans un ministère donné ni dans un programme donné, et c'est pourquoi il finit par disparaître.

Le sénateur Pearson : À une époque, il existait le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse qui, malheureusement et pour plusieurs raisons, n'existe plus. Ce modèle, une fois élargi, pourrait être celui que vous cherchez.

Pourriez-vous m'aider à faire la distinction entre les fonctions de surveillance et de mise en œuvre. En 1979, dans le cadre de l'Année internationale de l'enfant, cette commission avait demandé qu'un centre soit créé au gouvernement fédéral pour s'occuper des enfants. Cependant, ce dont a parlé M. Bala plus tôt ne me semble pas faire appel au même type de mécanisme de surveillance. Je crois qu'il existe deux, peut-être trois, mécanismes : l'un au gouvernement, l'autre indépendant du gouvernement, et le troisième chez les ONG. La surveillance est une condition préalable nécessaire à la mise en œuvre, ou en découle, mais surveillance n'est pas mise en œuvre. Ce mécanisme ne permettrait pas de dire au gouvernement quoi faire, même s'il peut conseiller le gouvernement. Nous avons donc besoin également d'un mécanisme qui puisse enjoindre le gouvernement d'agir.

Mme Bascombe : Au conseil, nous réfléchissons à la partie du casse-tête qui se trouve à l'extérieur du gouvernement. Nous ne faisons pas de mise en œuvre, mais nous assurons plutôt le suivi de celle-ci.

I talked about the need for a central point within government for implementation, and I think that rounds out the complementarity. One without the other is not nearly as strong.

J'ai dit qu'il était nécessaire d'avoir un point d'ancrage au sein du gouvernement en vue de la mise en œuvre, et je crois que cela illustre la complémentarité des deux : une fonction à elle seule n'aurait pas autant de poids que si elle était jumelée avec l'autre.

Senator Pearson: I would suggest three components.

Le sénateur Pearson : Je suggérerais trois composantes, pour ma part.

Senator Poy: Do your two organizations work together?

Le sénateur Poy : Vos deux organismes oeuvrent-ils conjointement?

Ms. Bascombe: We work side by side. We can talk to each other from our desks.

Mme Bascombe : Nous travaillons côte à côte : nous pouvons nous parler sans nous déplacer, de vive voix.

Senator Poy: Ms. Bascombe, you mentioned that you have 62 chapters?

Le sénateur Poy : Madame Bascombe, vous avez dit avoir 62 chapitres?

Ms. Bascombe: We have 62 national organizations.

Mme Bascombe : Nous comptons 62 organisations nationales.

Senator Poy: What about the Canadian Coalition for the Rights of Children, Ms. Ashtakala?

Le sénateur Poy : Et la Coalition canadienne pour les droits des enfants, madame Ashtakala?

Ms. Ashtakala: The Canadian Coalition has more than 50 organizations, domestic as well as international.

Mme Ashtakala : La coalition canadienne compte plus de 50 organisations canadiennes et internationales.

Senator Poy: You all work together?

Le sénateur Poy : Vous travaillez tous ensemble?

Ms. Bascombe: We have a crossover of membership in the domestic organizations. The National Children's Alliance works primarily on domestic policy rather than international policy. CCRC bridges domestic and international, so our domestic members have a fair crossover of membership but we do have different mandates. Our mandate at the National Children's Alliance is to look at the health and well-being of children in Canada. The CCRC's mandate is very much linked to the Convention on the Rights of the Child. For us, the Convention on the Rights of the Child is the fundamental principle and document under which we do our work.

Mme Bascombe : Les membres de ces organisations nationales se recoupent souvent. Ainsi, l'Alliance nationale pour les enfants œuvre principalement sur la politique canadienne plutôt que sur la politique internationale. La CCDE, quant à elle, assure la transition entre l'international et le national, ce qui explique que nos deux listes de membres peuvent se chevaucher. Mais nos mandats sont différents. Le mandat de l'Alliance nationale pour les enfants est de se pencher sur la santé et le bien-être des enfants du Canada. Le mandat de la CCDE est lié de très près à la Convention relative aux droits de l'enfant. Pour l'alliance, la Convention relative aux droits de l'enfant constitue le principe fondamental et le document sur lequel vient se greffer notre travail.

Therefore, we do have slightly different mandates and have always worked very closely together.

Vous voyez que nos mandats diffèrent quelque peu, mais cela explique que nous ayons toujours travaillé en étroite collaboration.

Senator Poy: You spoke about implementation. Can you describe a day in the work of your organization?

Le sénateur Poy : Vous avez parlé de mise en œuvre. Pouvez-vous nous décrire votre journée de travail?

How closely do you work with children?

Côtoyez-vous des enfants?

Ms. Bascombe: Actually, I never see one as an individual. We work with children and bring the voices of children and youth to our table through our member organizations that are frontline service delivery organizations. The back of the brochure indicates the members of the National Children's Alliance. These are organizations that work domestically with children and families at the community level. There are organizations like Big Brothers and Big Sisters and Boys and Girls Clubs. There are groups that work with disabilities; groups that deal with education; and the Child Welfare League works on issues of child welfare, school boards, and

Mme Bascombe : En fait, je n'en vois jamais dans le cadre de mon travail. Nous oeuvrons avec les enfants et apportons à la table les voix des enfants et des jeunes par le truchement de nos membres qui sont des organisations de prestation de services de première ligne. D'ailleurs, à l'arrière de notre brochure, vous y verrez les membres de l'Alliance nationale pour les enfants : il s'agit d'organisations qui oeuvrent à l'échelle du Canada avec les enfants et les familles à l'échelle de la collectivité. Il s'agit d'organisations comme les Grands Frères et les Grandes Sœurs et les clubs d'enfants et d'adolescents. Il y a aussi des groupes qui oeuvrent avec des personnes handicapées, d'autres qui s'occupent

Children's Aid Societies. We are linked to our national member organizations, which are all linked very closely to the grassroots community.

Senator Poy: They will then bring their problems to you?

Ms. Bascombe: They will bring issues to the table. We have a policy development process that takes us from research to policy development in the policies that we promote with governments. When we do our process, we look at the research.

We also look at practice. Before we move a policy issue, we bring to our table frontline people, families, policy-makers and researchers, in order to develop our policy position.

Right now we are dealing with issues on youth. We are having a round table in March where we will bring youth to the table to talk about policy development on issues relating to youth.

Senator Poy: In doing that kind of work, do you ever bring to the table children of divorced and separated families and say, tell us your problems?

Ms. Bascombe: No, we have never done that.

Senator Poy: Ms Ashtakala, would your organization do a similar type of thing?

Ms. Ashtakala: We are similar in that we are a coalition of organizations. The difference with the Canadian Coalition is we have a stronger youth involvement component because participation of young people is a key part of the convention. In all our endeavours, we try to involve young people to participate and be a part of developing our positions on the convention and other child rights.

Senator Poy: Do you work closely with the young people?

Ms. Ashtakala: In that respect we do. We involve them directly.

Senator Poy: You meet with them and you discuss issues with them?

Ms. Ashtakala: Yes.

Senator Poy: This is national and international?

Ms. Ashtakala: That is right.

Ms. Bascombe: One of the things we are concerned about is the lack of capacity and funding for this kind of work. Much of what gets done is getting done on the side. It requires some permanent, long-term resources to adequately have the voices of children and youth included in an ongoing way, in order to engage them, not to have a one-off consultation. That is what we have in our vision. In

d'éducation, et la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada qui s'intéresse aux questions de bien-être des enfants; il y a aussi des commissions scolaires et la Société d'aide à l'enfance. Nous avons des liens avec les organisations nationales qui sont elles aussi liées de très près aux organismes communautaires de base.

Le sénateur Poy : Ce sont eux qui vous transmettent leurs problèmes?

Mme Bascombe : Ce sont eux qui demandent à la table de se pencher sur certains enjeux. Nous avons une façon de faire qui nous mène de la recherche théorique à l'élaboration pratique de politiques, dans le cadre des politiques que nous encourageons les gouvernements à adopter. En cours de route, nous regardons les résultats de la recherche.

Nous regardons également ce qui se fait en pratique. Avant de proposer une solution politique, nous amenons à la table les intervenants de première ligne, les familles, les décideurs politiques et les chercheurs, afin d'élaborer tous ensemble notre position.

Actuellement, nous traitons des enjeux des jeunes. Nous tiendrons une table ronde en mars où nous rassemblerons des jeunes qui discuteront de l'élaboration de politiques jeunesse.

Le sénateur Poy : Dans le cadre d'activités de ce genre, consultez-vous parfois les enfants de familles divorcées ou séparées pour savoir quels sont les problèmes à leurs yeux?

Mme Bascombe : Non, nous ne l'avons jamais fait.

Le sénateur Poy : Madame Ashtakala, est-ce que votre organisation fait à peu près la même chose?

Mme Ashtakala : Oui, car nous sommes une coalition de groupes. À la différence de la coalition canadienne, nous nous engageons davantage auprès des jeunes car la participation des jeunes est un élément clé de notre travail. Dans toutes nos initiatives, nous faisons participer des jeunes, nous leur demandons de contribuer à l'élaboration de nos positions sur la convention et les autres droits des enfants.

Le sénateur Poy : Travaillez-vous en étroite collaboration avec les jeunes?

Mme Ashtakala : À cet égard, oui. Ils participent à nos initiatives directement.

Le sénateur Poy : Vous les rencontrez et discutez des enjeux avec eux?

Mme Ashtakala : Oui.

Le sénateur Poy : Au niveau national et international?

Mme Ashtakala : Oui.

Mme Bascombe : Une des choses qui nous inquiètent, c'est le manque de fonds et de capacité pour ce genre de travail qui se fait en grande partie dans l'ombre. Or, il faudrait des ressources permanentes et à long terme pour que les enfants et les adolescents puissent s'exprimer et s'engager de façon continue, et non pas être simplement consultés de temps à autre. C'est ce

the NGO voluntary sector community, with the council we would have some very deep engagement strategies that would be long-term.

All our national coalitions — I can speak for both of us here — are struggling in terms of the resourcing required to do an indepth and continuing job of engaging our children and youth.

Senator Poy: Do you have government funding?

Ms. Bascombe: A little bit.

Senator Poy: Mainly federal or at different levels of government?

Ms. Bascombe: The National Children's Alliance has one funding grant and contribution agreement with the federal government.

Ms. Ashtakala: The coalition has even less.

Senator Poy: Do you get any funding from CIDA?

Ms. Ashtakala: We had a project or two along the way where we applied for CIDA funding, but not on a regular basis.

The Chairman: I have a question for Ms. Bascombe because, Ms. Ashtakala, you do deal with the convention. Ms. Bascombe, your work seems to be national and you use the convention as a groundwork for the basis of principles, et cetera. Have you come to any conclusion as to whether we would be best served in Canada, and particularly the children, if the convention were in some way implemented, as opposed to the present state, which is that it is ratified but not part of our national law?

Ms. Bascombe: We absolutely support implementation of the convention. We have been strongly advocating for a permanent monitoring mechanism because we feel that the state of the convention now is that we need to advocate for the convention. We need to advocate for a monitoring mechanism. If we cannot monitor implementation, then those of us in the voluntary NGO community who support the convention do not have the data, evidence and power behind us to continue to move towards implementation, which is what we hope is the end state.

The Chairman: I would like to thank the witnesses for coming to our session. We have started rather quickly and you have responded very quickly. We appreciate that. We will be in touch with you as our study goes on.

This brings to close this part of the session for the senators. We will take a short break and then discuss a further matter.

Ms. Bascombe: We did put this together quickly. We would be pleased to do a more comprehensive brief if you wish.

The committee continued in camera.

que prévoit notre vision. Au sein de la communauté des ONG bénévoles, avec le conseil, nous souhaitons adopter des stratégies d'engagement à long terme.

Toutes nos coalitions nationales — et je peux me faire le porte-parole de nous deux — manquent de ressources pour poursuivre leur engagement approfondi et continu au nom des enfants et des adolescents.

Le sénateur Poy : Recevez-vous une aide financière du gouvernement?

Mme Bascombe : Un peu.

Le sénateur Poy : Du gouvernement fédéral ou des autres paliers?

Mme Bascombe : L'Alliance nationale pour les enfants a conclu un accord de subvention et de contribution avec le gouvernement fédéral.

Mme Ashtakala : Notre coalition en a encore moins.

Le sénateur Poy : Receviez des fonds de l'ACDI?

Mme Ashtakala : Nous avons reçu des fonds de l'ACDI pour un projet ou deux, mais pas de façon régulière.

La présidente : J'ai une question pour Mme Bascombe parce que vous, madame Ashtakala, vous vous occupez de la convention. Madame Bascombe, vous oeuvrez au niveau national et la convention sert de fondement à vos principes. Selon vous, serait-il préférable pour le Canada, particulièrement pour les enfants, que la convention soit mise en œuvre d'une façon ou d'une autre plutôt que de se contenter de ratifier la convention sans l'inclure dans notre droit national?

Mme Bascombe : Nous appuyons vigoureusement la mise en œuvre de la convention. Nous préconisons l'adoption d'un mécanisme permanent de surveillance car nous estimons qu'à l'heure actuelle, il faut plaider la cause de la convention. Il faut aussi faire valoir l'importance d'un mécanisme de surveillance. Si nous ne pouvons surveiller la mise en œuvre de la convention, nous, les ONG bénévoles qui appuient la convention, ne disposerons pas des données, des preuves et des pouvoirs nécessaires pour continuer à pousser pour sa mise en œuvre, ce qui reste notre objectif ultime.

La présidente : Je remercie les témoins d'être venus. Nous avons commencé sur les chapeaux de roue et vous avez répondu tout aussi vite. Nous vous en savons gré. Nous recommuniquerons avec vous à mesure que progressera notre étude.

Cela met fin à cette partie de la séance. Nous faisons une courte pause avant d'aborder une autre question.

Mme Bascombe : Nous avons préparé nos documents très rapidement. Nous serions ravies de vous faire parvenir un mémoire plus exhaustif.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Poste-payé
Lettermail Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

As individuals:

Nicholas Bala, Professor;

Jeffery Wilson, Counsel;

Maryellen Symons, Counsel.

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Tara Ashtakala, Acting Coordinator.

National Children's Alliance:

Dianne Bascombe, Executive Director.

Child Welfare League of Canada:

Peter M. Dudding, Executive Director.

TÉMOINS

À titre personnel:

Nicholas Bala, professeur;

Jeffery Wilson, avocat;

Maryellen Symons, avocate.

Coalition canadienne pour les droits des enfants:

Tara Ashtakala, coordonnatrice intérimaire.

Alliance nationale pour les enfants:

Dianne Bascombe, directrice exécutive.

Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada:

Peter M. Dudding, directeur exécutif.

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca