



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, May 5, 2008
Monday, May 12, 2008
Thursday, May 29, 2008

Issue No. 5

Second meeting on:

Bill C-280, An Act to Amend
the Immigration and Refugee Protection Act
(coming into force of sections 110, 111 and 171)

and

Second and third meetings on:

Bill S-218, An Act to amend the Immigration and
Refugee Protection Act and to enact certain
other measures, in order to provide assistance and
protection to victims of human trafficking

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 5 mai 2008
Le lundi 12 mai 2008
Le jeudi 29 mai 2008

Fascicule n° 5

Deuxième réunion concernant :

Le projet de loi C-280, Loi modifiant
la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés
(l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171)

et

Deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur
l'immigration et la protection des réfugiés et
édicte certaines autres mesures afin de fournir aide
et protection aux victimes du trafic de personnes

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
Goldstein	(or Comeau)
* Hervieux-Payette, P.C.	Lovelace Nicholas
(or Tardif)	Munson
Jaffer	Oliver
Kinsella	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Munson substituted for that of the Honourable Senator Trenholme Counsell (*April 29, 2008*).

The name of the Honourable Senator Lovelace Nicholas substituted for that of the Honourable Senator Goldstein (*April 29, 2008*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*May 5, 2008*).

The name of the Honourable Senator Phalen substituted for that of the Honourable Senator Lovelace Nicholas (*May 5, 2008*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*May 6, 2008*).

The name of the Honourable Senator Lovelace Nicholas substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*May 6, 2008*).

The name of the Honourable Senator Goldstein is added (*May 8, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
Goldstein	(ou Comeau)
* Hervieux-Payette, C.P.	Lovelace Nicholas
(ou Tardif)	Munson
Jaffer	Oliver
Kinsella	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications 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 Munson est substitué à celui de l'honorable sénateur Trenholme Counsell (*le 29 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas est substitué à celui de l'honorable sénateur Goldstein (*le 29 avril 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 5 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Phalen est substitué à celui de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas (*le 5 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 6 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Lovelace Nicholas est substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*le 6 mai 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Goldstein est ajouté (*le 8 mai 2008*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 5, 2008
(12)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:09 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Munson, Oliver, Phalen and Ringuette (6).

Other senators present: The Honourable Senator Goldstein (1).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 5, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Canadian Association of Sexual Assault Centres (by video conference):

Lee F. Lakeman, Regional Representative (British Columbia & Yukon);

Alice Lee, Crisis Worker, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

Comité d'action contre le trafic humain interne et international:

Pierrette Boissé, Member;

Louise Dionne, Member and Facilitator.

As an individual:

Jacqueline Oxman-Martinez, Professor, University of Montréal.

Canada Border Services Agency:

Megan Imrie, Director, Horizontal Policy & Planning Division, Enforcement Branch.

Royal Canadian Mounted Police:

Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations.

The chair made an opening statement.

Ms. Lakeman made a statement and, together with Ms. Lee, answered questions.

At 5:44 p.m., the committee suspended.

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

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 5 mai 2008
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 9, 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, Dallaire, Munson, Oliver, Phalen et Ringuette (6).

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

Également présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel (par vidéoconférence) :

Lee F. Lakeman, représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon);

Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

Comité d'action contre le trafic humain interne et international :

Pierrette Boissé, membre;

Louise Dionne, membre et animatrice.

À titre personnel :

Jacqueline Oxman-Martinez, professeure, Université de Montréal.

Agence des services frontaliers du Canada :

Megan Imrie, directrice, Division de politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi.

Gendarmerie royale du Canada :

Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

Mme Lakeman fait une déclaration puis, aidée de Mme Lee, répond aux questions.

À 17 h 44, la séance est interrompue.

À 17 h 50, la séance reprend.

Ms. Boissé and Ms. Dionne each made a statement and, together, answered questions.

At 6:33 p.m., the committee suspended.

At 6:37 p.m., the committee resumed.

Ms. Oxman-Martinez made a statement and answered questions.

At 7:06 p.m., the committee suspended.

At 7:08 p.m., the committee resumed.

Ms. Imrie and Mr. Cabana each made a statement and, together, answered questions.

At 8:04 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 12, 2008
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Di Nino, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver and Poy (7).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 4, 2008, the committee continued its consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171). (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Canadian Council for Refugees:

Janet Dench, Executive Director.

KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives:

Alfredo Barahona, Coordinator, Refugee and Migration Program.

Amnesty International Canada:

Gloria Nafziger, Refugee Coordinator;

Naomi Kikoler, Articling Student.

Canadian Bar Association:

David Matas, Member, Citizenship and Immigration Law Section;

Mmes Boissé et Dionne font chacune une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 33, la séance est interrompue.

À 18 h 37, la séance reprend.

Mme Oxman-Martinez fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 06, la séance est interrompue.

À 19 h 08, la séance reprend.

Mme Imrie et M. Cabana font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 20 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 12 mai 2008
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 5, 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, Dallaire, Di Nino, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver et Poy (7).

Également présente : Jennifer Bird, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Conseil canadien pour les réfugiés :

Janet Dench, directrice exécutive.

KAIROS : Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice :

Alfredo Barahona, coordonnateur, Programme des réfugiés et de la migration.

Amnistie internationale Canada :

Gloria Nafziger, coordonnatrice pour les réfugiés;

Naomi Kikoler, étudiante en stage.

Association du Barreau canadien :

David Matas, membre, Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Kerri Froc, Legal Policy Analyst.

Barreau du Québec :

Jacques Beauchemin, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Mitchell Goldberg, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Catherine Dagenais, Lawyer, Research and Legislation Services.

As individuals:

Stephen Gallagher, Lecturer, Department of Political Science, McGill University;

Peter Showler, Director, The Refugee Forum, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa.

The chair made an opening statement.

Mr. Barahona, Ms. Dench, Ms. Nafziger and Ms. Kikoler each made a statement and, together, answered questions.

At 6:03 p.m., the committee suspended.

At 6:07 p.m., the committee resumed.

Ms. Dagenais, Ms. Froc and Mr. Matas each made a statement and, together with Mr. Goldberg and Mr. Beauchemin, answered questions.

At 7:00 p.m., the committee suspended.

At 7:05 p.m., the committee resumed.

Mr. Gallagher and Mr. Showler each made a statement and, together, answered questions.

At 8:04 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Jessica Richardson

Clerk of the Committee

OTTAWA, Thursday, May 29, 2008
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 9:04 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Goldstein, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver and Poy (7).

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

Kerri Froc, analyste des politiques juridiques.

Barreau du Québec :

Jacques Beauchemin, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Mitchell Goldberg, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Catherine Dagenais, avocate, Services de recherche et de législation.

À titre personnel :

Stephen Gallagher, chargé de cours, Département des sciences politiques, Université McGill;

Peter Showler, directeur, Forum sur les personnes réfugiées, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

M. Barahona et Mmes Dench, Nafziger et Kikoler font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 3, la séance est interrompue.

À 18 h 7, la séance reprend.

Mmes Dagenais et Froc, ainsi que M. Matas, font chacun une déclaration puis, aidés de MM. Goldberg et Beauchemin, répondent aux questions.

À 19 heures, la séance est interrompue.

À 19 h 5, la séance reprend.

MM. Gallagher et Showler font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 20 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2008
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 9 h 4, 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, Dallaire, Goldstein, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver et Poy (7).

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

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 5, 2008, the committee continued its consideration of Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures, in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division (by video conference):

Marta Requena, Head of Division;

Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action.

The chair made an opening statement.

Ms. Requena and Mr. Gorseth made a statement and, together, answered questions.

At 10:14 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité,

Denis Robert

Acting Clerk of the Committee

Également présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mars 2008, le comité poursuit son étude du projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains (par vidéoconférence) :

Marta Requena, chef de division;

Hallvard Gorseth, administrateur, Action contre la traite.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

Mme Requena et M. Gorseth font une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 10 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 5, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking, met this day at 5:09 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights. We are studying Bill S-218, an Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

We have before us by way of videoconference, from the regional area of British Columbia and Yukon, Lee Lakeman, Regional Representative, Canadian Association of Sexual Assault Centres. Can you hear me?

Lee F. Lakeman, Regional Representative (British Columbia and Yukon), Canadian Association of Sexual Assault Centres: Yes, we can hear you.

The Chair: Great; with you this evening is Alice Lee, Crisis Worker from the Vancouver Rape Relief and Women's Shelter. Is that correct?

Alice Lee, Crisis Worker, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter: Yes.

The Chair: Who will make an opening statement?

Ms. Lakeman: I will.

The Chair: Thank you, Ms. Lakeman. Please start.

Ms. Lakeman: Thank you for the invitation extended to the Canadian Association of Sexual Assault Centres. I am particularly happy to report to a human rights committee, and I want to let you know that I am thinking in terms of human rights in that our human rights legislation should always be read together with our international human rights conventions. I am thinking particularly of the 2006 report of the Secretary-General of the United Nations, *In-depth Study on All Forms of Violence Against Women*. If you have not read that report, I suggest it is important background on this bill.

Also, the report, *Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences* by Dr. Yakin Erturk, is particularly significant on this issue. I use the understanding of traffic victims that was developed in the Palermo accord and rely on that sense of all forms of threat and coercion, eliminating the question of choice or agency.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 5 mai 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes, se réunit aujourd'hui à 17 h 9 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Mesdames et messieurs les sénateurs, soyez les bienvenus à cette séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Nous étudions le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

Nous accueillons aujourd'hui par vidéoconférence Lee Lakeman, de l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel, qui représente les régions de la Colombie-Britannique et du Yukon. M'entendez-vous?

Lee F. Lakeman, représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon), Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel : Oui, nous vous entendons.

La présidente : C'est bien. Vous êtes accompagnée ce soir d'Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence auprès du Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, n'est-ce pas?

Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter : C'est exact.

La présidente : Qui fera les remarques liminaires?

Mme Lakeman : Ce sera moi.

La présidente : Merci, madame Lakeman. Vous avez la parole.

Mme Lakeman : Merci d'avoir invité l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel à venir comparaître devant vous. Je suis particulièrement heureuse de m'adresser à un comité sur les droits de la personne. J'ai toujours cru que nos lois en matière de droits de la personne doivent être interprétées au regard des conventions internationales sur les droits de la personne que nous avons signées. Je songe plus particulièrement au rapport de 2006 du secrétaire général des Nations Unies, qui s'intitule *Étude approfondie de toutes les formes de violence à l'égard des femmes*. Si vous ne l'avez pas encore lu, je vous recommande de le faire, car il sert de contexte au projet de loi.

Le *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences*, de Mme Yakin Erturk, est aussi très pertinent. J'emploie la définition de victimes de traite qui figure au protocole de Palermo et selon laquelle est victime de traite toute personne faisant l'objet de menaces et de contraintes et qui n'a pas de libre arbitre.

With those three things in mind, I have five points to make from the point of view of the Canadian Association of Sexual Assault Centres. I will proceed through them one at a time.

We have been dealing with victims of trafficking, particularly in Vancouver, but not only in Vancouver. That is why I brought a representative from a local membership group. In Vancouver, we deal not only with the international trafficking in people particularly from Asia, but also with Aboriginal women under forced migration from the North.

Victims of sexist violence, including women trafficked internationally, need a full range of supports, whether domestic or international victims. We have been particularly unhappy that the temporary residence permits, TRP, provided no income in the emergency situation in which women find themselves once trafficked into the country. Victims need income, both in the emergency form and also in job access. The improvement in the recommendations on access to jobs is helpful, but the emergency situation is not fully addressed, I would say.

On matters of equality, as trafficking is, we also say that women need advocacy of all kinds, including legal representation and translation, but also access to non-governmental groups, NGOs, that can advocate on their behalf. Of course, we must sustain those groups for them to be available. Health care is an issue, and the confidentiality of health records is an issue.

Our second point is that it is important that victims not be blackmailed into testifying or reporting. I understand the difficulty in this situation, but it is a difficulty that applies to violence against women in all its forms, both domestic and international. We need to face the fact that women who report to authorities within Canada have a great deal of difficulty in that chances of violence go up if they leave abusive husbands, for instance, and that situation is even worse in the case of the traffic victim. It is unwise for women to rely on authorities that do not respond to their particular information, and we do not respond well enough yet to their particular information to blackmail women. That is our big concern with this legislation. Many women who report to authorities on violence against women are unhappy with the outcome. Within Canada, only 30 per cent of the women who have great need of police call police because they are not comfortable and safe in doing so. The recent deaths in B.C. are a vivid reminder of that situation.

In any case of violence against women, it is not safe to overrule the judgment of the woman involved, and we are particularly aware of that situation in trafficking cases. She must be able to make some safety decisions on her own, and we must be willing to protect her in spite of whatever decision she makes. Blackmail is a serious matter in the question of the TRP and the extensions of the TRP. We are currently unhappy that the Canada Border Services Agency, CBSA, or the RCMP would make the decision

Cela dit, je compte évoquer cinq points au nom de l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel. Je les aborderai un à un.

Nous travaillons avec des victimes de traite, surtout à Vancouver, mais pas seulement à cet endroit. C'est pour cette raison que je me suis fait accompagner d'une représentante d'une association locale. À Vancouver, il y a traite internationale de personnes provenant d'Asie, mais aussi de femmes autochtones que l'on a forcées à quitter le Grand Nord.

Les victimes de violence sexiste, y compris les femmes faisant l'objet de la traite transfrontalière, ont besoin de beaucoup de soutien, qu'elles soient canadiennes ou non. Nous déplorons que le permis de séjour temporaire qu'on accorde aux femmes se trouvant dans une situation d'urgence ne leur permette pas d'avoir un revenu. Ces victimes ont besoin d'un revenu, un revenu d'urgence, mais aussi un revenu d'emploi. Le projet de loi propose des améliorations à l'accès à l'emploi, ce qui est utile, mais cela ne règle pas entièrement le problème du revenu dont ont besoin les victimes en situation d'urgence.

S'agissant d'égalité, puisque la traite des personnes relève de l'égalité, les femmes ont besoin qu'on défende leurs droits. Il leur faut les services d'avocats et d'interprètes, mais aussi l'accès à des organismes non gouvernementaux qui peuvent défendre leurs droits. Ces ONG ont besoin de fonds pour dispenser des services. De plus, les soins de santé restent un enjeu, tout comme la confidentialité des dossiers médicaux.

Deuxièmement, il est important qu'on n'exerce pas de chantage à l'endroit des victimes pour obtenir une dénonciation ou un témoignage. Je sais que ces situations sont difficiles, mais c'est une difficulté qui s'applique à la violence contre les femmes sous toutes ses formes, que ce soit au pays ou à l'étranger. Nous devons reconnaître que les femmes qui signalent aux autorités qu'elles sont victimes de violence au Canada trouvent cela très difficile, car la violence qu'elles subissent risque de s'aggraver si elles quittent un mari qui les maltraite, par exemple, ou si elles sont victimes de traite. Il est mal avisé pour les femmes de compter sur les autorités qui ne donnent pas suite aux informations qu'elles leur donnent. Nous n'en faisons pas encore assez pour pouvoir nous permettre d'aller jusqu'à exercer du chantage sur elles. C'est l'aspect du projet de loi qui nous préoccupe le plus. Il y a des femmes qui signalent des actes de violence à l'endroit de femmes qui sont insatisfaites du résultat. Au Canada, seulement 30 p. 100 des femmes qui ont besoin de l'intervention de la police la demandent. Les autres ne se sentent pas suffisamment en confiance ou en sécurité pour faire appel à la police. Les décès survenus récemment en Colombie-Britannique nous le rappellent malheureusement trop bien.

S'agissant de violence contre les femmes, on ne devrait pas faire fi du jugement des victimes, surtout dans les cas de traite. Ces femmes doivent être en mesure de prendre certaines décisions relatives à leur sécurité, et nous devons accepter de les protéger, quelles que soient les décisions qu'elles prennent. L'octroi du permis de séjour temporaire ou sa prolongation sert trop souvent à faire chanter les victimes. Nous déplorons le fait que la loi actuelle accorde à l'Agence des services frontaliers du Canada,

on the extension in the current legislation. Since we agree that these matters are ones of human rights, it seems to me that we could have a better process than that one.

The third issue is that victims need routes to citizenship, both legal and social routes, and nothing in this legislation provides for that at the moment. I remind you that the very notion of human rights was developed after the Second World War when people were desperate to have some understanding that human rights were being tied to nation states and that increasing numbers of people were paperless. I suggest that in Canada we see increasingly large, forced migrations of people without papers. We are concerned that once women are inside Canadian borders, however that happens, and they are there as trafficked victims, it is important that there is some route to permanent citizenship, which we do not see here yet.

Our fourth point is that the question of trafficking is a matter of human rights, and those rights are indivisible by definition of the UN and should be available to all humans, regardless of their home country. Also, civil, political, social and economic rights all must be considered. In that situation, we need to think carefully about this bill within our immigration policy and relate it to our third-world aid as well as to our interest in security and border integrity. Since we see the issue as a matter of human rights within the country as well as within the world, the question of our own welfare rights and our equality agenda within the country must be taken into account when examining this bill. It is a problem that women cannot access welfare simply or evenly throughout the country, nor are we performing well on our equality agenda across the country. Those things must be taken into account if we mean to deal with trafficking.

I am prepared to leave it there and take your questions.

The Chair: Thank you, and I am sure there will be questions. As I understand it, Ms. Lee, you are here not to make a separate presentation but to assist in any questions that may be asked.

Ms. Lee: That is right.

Senator Munson: I want more specifics of the trafficking of Aboriginal persons and what route that trafficking takes. How many people do you think are involved? What is at play there? How serious is that situation?

Ms. Lakeman: I remind you that I am talking about the Palermo accord and that definition of trafficking in which it is understood that people who must migrate for what they need to eat or to function are considered trafficked. Vancouver has a large population of women in the Downtown Eastside who are essentially escaping inhospitable situations where they cannot make a future and they cannot survive. The young are trafficked down the highways by truckers, and women come into the cities looking for work or an opportunity of some kind to make their way. It is a large population. I cannot give you numbers, but it is certainly visible. What becomes of

l'ASFC, ou à la GRC le pouvoir d'accorder ou de prolonger un permis de séjour temporaire. Comme nous convenons tous que ces cas relèvent des droits de la personne, nous devrions établir un meilleur processus.

Troisièmement, il faut prévoir pour ces victimes des voies juridiques et sociales qui mènent à l'obtention de la citoyenneté, ce que la loi ne fait pas à l'heure actuelle. Je vous rappelle que le concept des droits de la personne a pris naissance après la Deuxième Guerre mondiale, époque marquée par le désespoir où l'on a compris que les droits de la personne étaient liés aux États et qu'un grand nombre de gens étaient sans papiers. Actuellement, au Canada, il y a une hausse des migrations forcées de gens sans papiers. Les victimes de traite, une fois au Canada, devraient disposer de moyens d'obtenir la citoyenneté, ce qui n'est pas encore le cas.

Quatrièmement, la traite des personnes est un enjeu qui relève des droits de la personne, et ces droits sont indivisibles selon la définition de l'ONU. De plus, tous jouissent de ces droits, quel que soit leur pays d'origine. Tous les droits, civiques, politiques, sociaux et économiques, doivent être pris en compte. Nous devons donc examiner attentivement ce projet de loi dans le contexte de notre politique d'immigration, de l'aide que nous accordons au tiers-monde, de la sécurité du pays et de l'intégrité des frontières. Étant donné qu'il s'agit d'un enjeu qui relève des droits de la personne autant au pays qu'ailleurs dans le monde, il faut tenir compte du droit à l'aide sociale et à l'égalité au pays même lors de l'examen du projet de loi. L'accès des femmes à l'aide sociale n'est ni simple ni uniforme à l'échelle du pays. L'égalité entre les sexes n'est pas la même non plus partout au pays. Il faut prendre en compte ces facteurs si on veut véritablement lutter contre la traite des personnes.

Je m'arrête ici pour répondre à vos questions.

La présidente : Merci. Je suis certaine que l'on vous posera beaucoup de questions. Si j'ai bien compris, madame Lee, vous n'allez pas nous faire un exposé distinct. Vous êtes ici pour aider à répondre aux questions.

Mme Lee : C'est exact.

Le sénateur Munson : J'aimerais avoir plus de détails sur le trafic des Autochtones. Quelles en sont les tendances? Cela implique combien de personnes? Quels sont les enjeux? Quelle est la gravité du problème?

Mme Lakeman : Je tiens à vous rappeler que je m'appuie sur la définition de la traite des personnes qui figure dans l'accord de Palermo. Les gens qui doivent migrer afin de pouvoir s'alimenter ou vivre sont considérés comme des victimes de la traite. À Vancouver, dans le Downtown Eastside, on trouve bon nombre de femmes qui cherchent à fuir des situations difficiles dans lesquelles elles n'ont pas d'avenir et ne peuvent survivre. Les jeunes qui font l'objet de traite sont transportés par des camionneurs sur les autoroutes. Les femmes arrivent dans les villes pour trouver du travail et essayer de gagner leur vie. Il y a beaucoup de personnes qui sont victimes de traite. Je ne peux

a number of women trafficked into the sex trade in the Downtown Eastside is what I was referring to.

Senator Munson: Do you know what the organizations are or who is doing this in a generic way? Who are these organizations that are trafficking these women?

Ms. Lakeman: I would say when we do not settle land claims and make it possible for people to live in their homelands, whether it is the Philippines or northern B.C., we are playing a part in that trafficking. Women are lured into the city and they are also pushed into the city by the unsustainable situation they are in.

Senator Munson: Can you give us an example of what happens with that person once that person feels trapped and cannot get out?

Ms. Lakeman: It is common that a woman of 15, 16 or 17 comes to Vancouver looking for a job or an education opportunity, or following an older man who invites her to the city. She is easily addicted at that age to street drugs or to the lure of the city, and then is quickly processed into street prostitution. Once she is there, drugs are required to sustain prostitution, or once she is hooked, prostitution becomes necessary to sustain the drug addiction. In both cases, she is trapped in the street trade and in drug addiction, and she is away from her family and supports.

Senator Munson: Do you know of any incidents of moving beyond our borders for these Aboriginal women who are trapped?

Ms. Lakeman: Yes, I know of several anecdotal stories, and I know of a circuit between here, Calgary and Seattle. I certainly know that women are traded down the coast.

Senator Munson: Thank you.

Senator Ringuette: This information is interesting. I am uneasy with what you have said about this trading that you are aware of.

You mentioned in your comments at the start that there is a need for legal and social routes to citizenship. I understand that need is not applicable, per se, to our Aboriginal women. I can understand paperless people. That is one of the things of which they must be afraid. If they manage to escape the traffickers' hands, they have no ID; nothing at all.

How do you deal with that problem currently?

Ms. Lakeman: I have only sad stories to tell you. In particular, a Japanese woman comes to mind. Her situation was told to us by a neighbour who was aware that there were a number of girls in a house. They were referred to as students. Later, it became clear that they were not students; they were being trafficked. The woman in the house was of grave concern to both the young women trafficked and the neighbours. A neighbour called us to say this woman was being beaten and held against her will and asked if we could assist. We did, in fact, call the police. We did deal with border guards. We did deal with the RCMP. This woman's child was taken into care. When the police went to

vous fournir de chiffres, mais leur présence est visible. Il y a beaucoup de femmes dans le Downtown Eastside qui font l'objet de traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Le sénateur Munson : Connaissez-vous les organisations qui se livrent à la traite des femmes? Qui sont-elles?

Mme Lakeman : Je vous dirais que, lorsqu'on ne règle pas des revendications territoriales en suspens et qu'on ne permet pas aux gens de vivre chez eux, qu'il s'agisse des Philippines ou du Nord de la Colombie-Britannique, nous contribuons au trafic des personnes. Les femmes se laissent attirer par les villes. Elles y vont également parce que leurs conditions de vie sont invivables.

Le sénateur Munson : Pouvez-vous nous fournir un exemple de ce qui se passe lorsqu'une personne victime de la traite se sent coincée et ne peut se sortir de son piège?

Mme Lakeman : Il arrive souvent qu'une femme âgée de 15, 16 ou 17 ans arrive à Vancouver pour se trouver un emploi ou pour étudier, ou encore parce qu'elle accompagne un homme plus âgé qui l'invite à venir vivre au centre-ville. À cet âge-là, la femme est facilement attirée par les drogues de la rue ou la ville, et elle est rapidement menée à se prostituer. Une fois qu'elle se trouve dans cette situation, elle a besoin soit de drogues pour pouvoir continuer à se prostituer, soit de se prostituer afin de pouvoir continuer à alimenter sa toxicomanie. Dans les deux cas, elle est prisonnière de la prostitution et de la toxicomanie. De plus, elle est éloignée de sa famille et de son cercle de soutien.

Le sénateur Munson : Savez-vous si des femmes autochtones canadiennes sont victimes de la traite à l'extérieur du pays?

Mme Lakeman : Oui. On m'a raconté plusieurs histoires à ce sujet. Je sais qu'il existe un réseau entre Ottawa, Calgary et Seattle. Je sais que les femmes sont victimes de traite sur la côte.

Le sénateur Munson : Merci.

Le sénateur Ringuette : Vos renseignements sont fort intéressants. Je suis très mal à l'aise avec cette idée de trafic des personnes.

Vous avez dit qu'il faudrait établir des recours juridiques et sociaux pour l'obtention de la citoyenneté. Cela ne s'applique pas aux femmes autochtones. Mais cela peut s'appliquer aux gens sans papiers. Ils doivent particulièrement craindre cette situation. En effet, s'ils arrivent à fuir les trafiquants de personnes, ils sont quand même sans pièces d'identité, sans rien du tout.

Comment faites-vous face à ce problème?

Mme Lakeman : Je n'ai que de tristes histoires à vous raconter. Je songe notamment au cas d'une femme japonaise. Un voisin nous a raconté qu'il y avait plusieurs filles qui habitaient dans une maison. On lui avait dit qu'elles étaient des étudiantes. Un peu plus tard, il a appris que ce n'était pas le cas : elles faisaient l'objet de traite. La femme en question préoccupait beaucoup les voisins et les autres jeunes victimes. Un voisin nous a appelés pour nous dire que cette femme était battue et détenue contre son gré. Il nous a demandé de l'aider. Nous avons appelé la police. Nous avons appelé les agents frontaliers. Nous avons communiqué avec la GRC. Les services sociaux ont pris l'enfant en charge. Quand la

the house, their response was to say, she is here illegally. They apprehended her child and put her child in care while the legal situation was resolved. Once that woman managed to free herself from the hands of the border guards, free herself from detention, her next concern was her child.

By the time we helped her out of detention and had her child returned to her, you can imagine that she had absolutely no trust in the authorities in Canada. In the end, she was deported, although she clearly was a trafficked woman. She left the country, but we knew that she was making contact with the man who had entrapped her because she had no other way of making her way financially with her child, and no one else had demonstrated any reason for her to trust them.

I have many sad stories on this question and no good ones yet.

Senator Ringuette: Thank you.

The Chair: I wish to pick up on that point.

From your perspective, how does one identify the person who is trafficked, as opposed to someone who wished to come to Canada and could not make it through the normal channels?

As I have come to understand it, I think there are three categories. First, the innocent person who wants to make a better life does not know what they are getting into and believes whatever story they are given about coming to Canada. They are totally unaware that they are being trafficked. They are totally unaware of what is happening until they hit the border, or later sometimes. Then, there is someone who comes to Canada illegally because it is the best hope they have, and so on. Finally, there is the person who comes in who is being either threatened or intimidated. There may be more other categories.

How does one go about assessing, first, in what category this person is in so that you can help them and, I hope, help the Canadian authorities understand the situation better? Am I making myself clear?

Ms. Lakeman: Very clear.

I am in the fortunate position of not having your job and not being a police officer. I am not so sure these categories are the right ones at all. My first question is this: Is this person desperate, and if so, what has made them desperate? That, for me, is an important human rights question and I think that concern should be the primary one, you will forgive me, of the committee.

I am concerned with what drove this person into the situation of being trafficked, and what is our human responsibility to people who are so desperate that they will board rusty boats and cross the Pacific; or climb into a truck with an unknown stranger and come down the highway, in spite of the murders on the Highway of Tears; or leave a reserve, where they know every single person and come to a city where they have no source of income, no protection and no well-being, knowing the racism and poverty they will face.

police s'est rendue sur les lieux, elle a appris que la femme était entrée au Canada de manière illégale. Ils ont pris son enfant en attendant que l'on règle sa situation juridique. Une fois que les agents frontaliers l'ont laissée partir, qu'elle a retrouvé sa liberté, elle a cherché à récupérer son enfant.

Nous l'avons aidée à obtenir sa liberté et à revoir son enfant, mais vous comprendrez qu'elle n'avait absolument plus confiance dans les autorités canadiennes. Au bout du compte, elle a été expulsée, même s'il est clair qu'elle était une femme victime de traite des personnes. Elle a quitté le pays, mais nous savions qu'elle avait repris contact avec l'homme qui l'avait piégée, parce qu'elle n'avait pas d'autre façon de faire vivre son enfant et que personne d'autre ne s'était montré digne de sa confiance.

Je connais beaucoup d'histoires tristes dans ce domaine, et aucune qui soit réjouissante.

Le sénateur Ringuette : Merci.

La présidente : J'aimerais poser une question complémentaire.

D'après vous, comment distinguer entre les personnes victimes de la traite et celles qui veulent venir au Canada, mais qui n'arrivent pas à passer par les voies régulières?

Si j'ai bien compris, il y a trois catégories de personnes. Premièrement, il y a les innocents qui veulent améliorer leur sort sans savoir dans quoi ils s'embarquent, et qui croient tout ce qu'on leur dit au sujet de la vie au Canada. Ils ne savent pas du tout qu'ils sont victimes de traite. Ils n'en savent rien jusqu'à ce qu'ils arrivent à la frontière, parfois même plus tard. Deuxièmement, il y a ceux qui viennent au Canada illégalement, parce que c'est le seul espoir qu'ils ont. Enfin, il y a ceux qui arrivent sans avoir été menacés ou intimidés. Il y a peut-être beaucoup d'autres catégories.

Comment peut-on classer une personne dans l'une ou l'autre des catégories, de façon à les aider, et aussi de manière que les autorités canadiennes comprennent mieux la situation? Me suis-je exprimée clairement?

Mme Lakeman : Tout à fait.

Heureusement, je ne suis pas à votre place et je ne suis pas non plus policière. Je ne sais pas vraiment si ces catégories sont les bonnes. Voici la question que je me pose en premier : cette personne est-elle désespérée et, si c'est le cas, pour quelle raison? Pour moi, c'est une question importante du point de vue des droits de la personne et je pense que ce souci doit, pour le comité, primer sur tout le reste, si vous me permettez de le dire.

Je veux savoir ce qui a mené cette personne à s'exposer à la traite des personnes. Quelle est notre responsabilité humaine devant ces personnes si désespérées qu'elles s'embarquent dans des rafiots rouillés pour traverser le Pacifique, qu'elles montent dans un camion avec un étranger pour emprunter la route des pleurs, malgré les meurtres commis le long de celle-ci, qu'elles quittent la réserve où elles connaissent tout le monde pour aller dans une ville où elles n'ont aucune source de revenu, personne pour les protéger et veiller à leur bien-être, en sachant le racisme et la pauvreté auxquels elles s'exposent.

It seems to me the question of their desperation is our human rights question. I do not think rich, comfortable people are our problem here. I think the problem is that a lot of desperate people at the moment, increasing numbers of desperate people, are being trafficked in the sense of the Palermo accord in that they are pushed, forced, threatened or coerced or, for their mere survival, must migrate. I am concerned about those people.

If we start looking for who is not desperate, and make them play by the rules, that group would seem to be a much smaller one.

The Chair: I think you are coming at it from the area that I am not. As a society — because we put the provisions in the Criminal Code — we are trying to stop the traffickers; that is, those people who prey on the desperate people. Criminal law does not seem to be a fully useful tool, at least to this extent, because we cannot prosecute the traffickers unless we have evidence. Usually, the best source for evidence is from the person who was trafficked.

As I understand the motive behind Bill S-218 and the supporting issues that the government is dealing with now by regulation, it is how to help the distressed person and how to separate that person from the trafficker. If we do not attack the trafficker, will there be more traffickers in this world? That is, more people will traffic in human beings. We are told it is more profitable to traffic in human beings than it is in drugs and other issues.

How do we deal with that issue? How do we assist the victim in that situation?

Ms. Lakeman: I completely agree with what you are saying. I think it cannot be simply a matter of criminal law. It must be a matter of human rights law, and human rights law, by definition, takes into account civil liberties, economic rights and social rights. For me, the starting point is that Canada must be seen to be willing to err on the side of the positive treatment of the women and children who are trafficked. I know that men are trafficked as well, particularly for other forms of labour, but increasingly women and children are trafficked for sexual purposes. We must apply the lessons of women trying to use the criminal justice system within Canada on matters of violence against women.

You are right; the record is not great. We need to ensure that the basic needs of the women and children involved are primary and that we do not blackmail them or attempt to blackmail them into testimony. That approach does not work. That is the big argument why not to do it. This bill is still stingy in terms of taking care of the women and children trafficked. It does not err on their side. It is not in any way generous to them yet. I think we need a reputation that we will treat traffic victims well. If we build that reputation, we will be much more likely to have women come forward

Il me semble que leur désespoir est une question de droits de la personne. Je ne crois pas que nous devions nous préoccuper de ceux qui sont riches et aisés. Le problème, selon moi, c'est qu'il y a actuellement beaucoup de gens désespérés, et ils sont de plus en plus nombreux, à faire l'objet de la traite des personnes au sens de l'accord de Palerme : ils sont poussés, forcés, menacés ou contraints à immigrer, pour leur propre survie. Ce sont les gens dont je me soucie.

Lorsqu'on commence à faire le compte de ceux qui ne sont pas désespérés, en leur demandant de respecter les règles, on constate que ce groupe est plus restreint.

La présidente : Je pense que vous voyez les choses d'un autre œil que moi. Comme société, en intégrant des dispositions au Code criminel, nous voulons contrer les trafiquants, ceux qui exploitent le désespoir de ces personnes. Il semble que le droit criminel ne soit pas un outil vraiment efficace, du moins pour ce problème, puisque nous ne pouvons poursuivre les trafiquants si nous n'avons pas de preuve. Or, les meilleures preuves sont fournies par les victimes de la traite des personnes.

Je comprends la raison d'être du projet de loi S-218 et je comprends aussi que le gouvernement cherche, par voie réglementaire, à venir en aide aux personnes en détresse qui doivent être protégées des trafiquants. Le nombre de trafiquants dans le monde va-t-il augmenter si l'on ne prend pas des mesures pour lutter contre eux? La traite des personnes va-t-elle prendre plus d'ampleur? D'après les renseignements dont nous disposons, la traite des personnes serait plus payante que le trafic de drogues et autres activités criminelles.

Comment lutter contre ce fléau? Comment pouvons-nous aider les victimes?

Mme Lakeman : Je suis tout à fait d'accord avec vous. On ne peut pas simplement s'en remettre au droit criminel. C'est une question qui relève du droit relatif aux droits de la personne qui, par définition, englobe les libertés civiles, les droits économiques et les droits sociaux. À mon avis, le Canada doit d'abord être prêt à prendre des mesures qui privilégient la protection des femmes et des enfants qui sont victimes de traite. Je sais que les hommes sont aussi victimes de traite, particulièrement dans d'autres formes de travail forcé, mais la traite des femmes et des enfants vise de plus en plus des fins sexuelles. Nous devons nous inspirer de la façon dont le système de justice criminelle au Canada cherche à venir en aide aux femmes qui sont victimes de violence.

Vous avez raison. Notre bilan dans ce domaine n'est pas très reluisant. Nous devons accorder la primauté aux besoins fondamentaux des femmes et des enfants. Nous ne devons pas les soumettre à un chantage pour les amener à témoigner devant les tribunaux. Ce n'est pas la bonne approche. Voilà pourquoi il faut éviter de procéder de cette façon. Le projet de loi ne va pas assez loin pour protéger les femmes et les enfants qui sont victimes de cette activité criminelle. Il ne penche pas en leur faveur. Il n'est nullement généreux à leur endroit. Le Canada doit avoir la réputation d'être un pays qui vient en aide aux victimes de la traite

voluntarily to testify against traffickers. A mean-spirited attempt to blackmail them does not work.

The Chair: This debate is similar to one we had on family violence cases. When I started practising law, there were few charges for assault in a domestic violence case. The cry for help comes and then the police or the prosecutor lays the charges.

The victim is then put in that impossible situation of having to testify. Therefore, we started looking at other means and methods, which does not protect the victims of violence if they are still with the abuser. We are caught in this catch-22: It is hard to separate the abuser from the abused. I think we are doing a better job than we used to in that field, but we do not the right mix yet.

With regards to trafficking, do you believe that we can give a measure of comfort to a woman who comes forward and testifies against an international trafficker, let us say, who may threaten her family back home in the country of origin; who may threaten her; and who has had such control over her to bring her to Canada? Do you believe these people will testify voluntarily? What kinds of support systems do you envision putting in place that we do not have now?

Ms. Lakeman: Yes, I do envision it. I hope to be part of the supports we are offering to women and children. I was part of one of the first transition houses in Canada so I share your history with family violence.

I would, in fact, challenge your message. The evidence is that battered wives seek help more often and more effectively than most other victims of crime. They will keep up trying to find help until they find it. I suggest exactly the same thing happens with trafficked victims.

Ms. Lee can talk about the subject in greater detail but, in Vancouver, we were dealing with Fujian women who came on rusty ships and were dumped off the coast. We have dealt with many other trafficked peoples from other parts of the world. It seems to us to be the same as dealing with any other form of violence against women.

We can separate the attacker, but it must be by starting with the basic needs of the women and children trafficked. The agency has already been stolen from them by their abusers. The first important act in working with women who have been violated is to restore to them the agency over their own decisions.

I think that is part of what we need to do with trafficking. We can build a reputation for treating people well and for protecting their motherhood and their ability to protect their own children. If we do that, we will be told the truth by women who want a better future.

des personnes. S'il arrive à se doter d'une telle réputation, les femmes seront beaucoup plus prêtes à témoigner contre ceux qui s'adonnent à la traite des personnes. Ce n'est pas en les soumettant à un chantage qu'on les encourage à le faire.

La présidente : Le débat ressemble à celui que nous avons eu sur les cas de violence familiale. Lorsque j'ai commencé à exercer le droit, peu de femmes portaient des accusations en cas de violence conjugale. C'est lorsque les femmes demandent de l'aide que la police ou la poursuite peut porter des accusations.

La victime se retrouve ensuite dans la situation impossible de devoir témoigner contre son agresseur. Nous avons donc commencé à recourir à d'autres moyens et méthodes qui ne protègent cependant pas les victimes de violence contre leur agresseur. Nous faisons face à une impasse : comment protéger la victime de l'agresseur? Je pense que nous avons fait des progrès, mais il nous reste encore beaucoup de chemin à faire.

En ce qui touche la traite des personnes, pensez-vous que nous pouvons protéger une femme qui serait prête à témoigner contre un trafiquant international qui la menace elle-même ou sa famille dans son pays d'origine? Pensez-vous qu'une femme dans cette situation serait prête à témoigner volontairement contre son agresseur? Quels systèmes de soutien envisagez-vous de mettre en place à l'intention de ces personnes?

Mme Lakeman : J'envisage effectivement la mise en place de tels systèmes. J'espère pouvoir accorder du soutien aux femmes et aux enfants victimes de la traite des personnes. J'ai travaillé dans l'une des premières maisons de transition au Canada. Comme vous, j'ai une certaine expérience de la violence familiale.

Enfin, je ne suis pas d'accord avec ce que vous venez de dire. Les femmes victimes de violence conjugale demandent plus souvent de l'aide, et de façon plus efficace, que la plupart des autres victimes de crime. Elles vont essayer de trouver de l'aide jusqu'à ce qu'elles en trouvent. Je crois que la même chose vaut pour les victimes de la traite des personnes.

Mme Lee pourra vous donner davantage de détails à ce sujet, mais à Vancouver, nous sommes intervenus auprès de femmes du Fujian qui sont arrivées jusqu'à nos côtes dans des bateaux rouillés. Nous sommes intervenus auprès de nombreuses autres victimes de la traite des personnes provenant de diverses parties du monde. À notre avis, cette violence ressemble à toutes les autres formes de violence à l'endroit des femmes.

Nous pouvons arracher les enfants et les femmes qui sont victimes de la traite des personnes des griffes de leur agresseur, mais il faut d'abord répondre à leurs besoins fondamentaux. Ces femmes et ces enfants ne sont plus maîtres de leur destinée. La première chose à faire, c'est de leur redonner la maîtrise de leur destinée.

Voilà une des façons par lesquelles nous pouvons lutter contre la traite des personnes. Le Canada doit se bâtir une réputation de pays qui traite bien les personnes et qui aide les mères à protéger leurs propres enfants. Si nous le faisons, les femmes qui souhaitent un meilleur avenir seront prêtes à témoigner.

Not all women will tell us about each trafficker, but I think we can build a reputation and a way of working that increases the likelihood that women will use the criminal justice system.

The Chair: Your point is that if we provide the services, victims will then reach a point where they will be confident to come forward to testify. However, it is the “pre-testifying” that I am concerned about. The services must be in place.

Ms. Lakeman: Yes, we must build the services and they must be built on the basis of the human rights of the women and children trafficked, not on our needs for prosecution.

Senator Dallaire: How do victims arrive at your doorstep?

Ms. Lakeman: They come by word of mouth, mostly.

Senator Dallaire: Tell me a little more. How does that process work in regards to the conditions in which you ultimately find these trafficked people?

Ms. Lakeman: I speak for the Canadian Association of Sexual Assault Centres. We have a number of centres in every major community across the country and we have a reputation as having policy on protecting the confidentiality of women attacked. I think women pass that information on to others. Also, when we see outrages against women’s human rights, we step forward. Sometimes we are identified as doing so and people know it is safe to call us.

Senator Dallaire: You qualified the tone of Bill S-218 as being less than sympathetic to the potential victim. The bill does indicate that it is seeking means for them to legalize their status and, ultimately, to provide them protection, health and so on.

Is there something in there that I did not catch in regards to the tone? The tone seemed to be one of — on the contrary — receiving and trying to sort out, versus one of having to prove how they landed on the beach and whether we want to throw them back in.

Ms. Lakeman: First, let me say it is a bit awe-striking to see your face and respond to you, speaking about people in desperation.

I do think the bill is an improvement. I do not want to be misunderstood. I also think the TRP is not, by any definition, generous. It does not supply people with income and I do not know how they are supposed to sustain themselves without it. It does not release them from the control of border guards. The border guards are the least sympathetic in this situation. I, at least, have no evidence that the border guards are being instructed in any way other than to secure deportation.

Elles ne seront évidemment pas toutes prêtes à le faire, mais je pense que nous pourrions, de cette façon, faire en sorte que davantage de femmes aient recours au système de justice criminelle.

La présidente : Selon vous, si nous mettons en place les services voulus, les victimes seront suffisamment rassurées pour être prêtes à témoigner. Je me préoccupe des mesures qui doivent être prises avant qu’elles ne le fassent. Les services doivent être en place.

Mme Lakeman : Oui, mais ces services doivent être fonction des droits de la personne des femmes et des enfants victimes de traite, et non pas de nos besoins en matière de poursuite.

Le sénateur Dallaire : Comment les victimes parviennent-elles jusqu’à vous?

Mme Lakeman : Essentiellement, parce qu’elles ont entendu parler de nous.

Le sénateur Dallaire : J’aimerais en savoir un peu plus à ce sujet. Comment ce processus fonctionne-t-il, compte tenu des conditions dans lesquelles vous trouvez les victimes de la traite des personnes?

Mme Lakeman : Je parle au nom de l’Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel. Notre association compte un certain nombre de centres dans toutes les grandes villes du pays, et nous sommes connus pour assurer la confidentialité des renseignements qui nous sont communiqués par les femmes qui s’adressent à nous. Je crois que cette info circule parmi les femmes. Nous intervenons aussi lorsque nous sommes témoins de violations des droits de la personne des femmes. Les femmes savent donc qu’elles peuvent s’adresser à nous en toute sécurité.

Le sénateur Dallaire : Vous avez dit que le projet de loi S-218 n’aidait pas beaucoup les victimes potentielles de la traite des personnes. Le projet de loi vise cependant à légaliser le statut de ces personnes et ensuite à les protéger, à leur offrir les services dont elles ont besoin, notamment les services de santé.

Y a-t-il quelque chose qui m’échappe à l’égard du projet de loi? Je croyais qu’il avait pour but de mettre d’abord l’accent sur la protection des victimes de la traite des personnes, non pas sur la collecte de renseignements permettant d’établir comment elles se sont retrouvées ici et comment nous pourrions les renvoyer chez elles.

Mme Lakeman : Permettez-moi d’abord de dire que je suis très impressionnée de vous parler, étant donné que vous connaissez bien la situation des personnes désespérées.

Je crois que le projet de loi constitue une amélioration par rapport à la situation actuelle. Je ne voudrais pas être mal comprise. Je ne pense pas qu’on puisse dire qu’il soit généreux. Il n’offre pas d’aide financière aux victimes, et je ne sais pas comment elles sont censées survivre sans cela. Il ne soustrait pas les victimes au contrôle des gardes frontaliers. Les gardes frontaliers ne sont pas très compatissants dans ce genre de situations. Rien ne me permet de dire que les gardes frontaliers ont pour consigne de ne pas simplement chercher à expulser ces personnes du pays.

I am concerned that no mechanism is built into the act that would have us responding to the migrations of people as a human rights issue, not as an issue of policing our borders.

Also, the RCMP is urgent to obtain convictions on the criminal cases. Their interest is in securing these people as witnesses in a criminal case, whereas my interest is in the human rights of the people forced into migration.

Those things worry me. I see the bill as an improvement. I think it is still kind of cheap.

Senator Dallaire: Recognizing the scenario, I think you are absolutely right in the comment on desperation. People, for a variety of reasons, are desperate and find themselves somewhere else. In that sort of scenario, one must demonstrate a human dimension to their condition and then try to dissect the history of it and go on.

Do you see that the bill also tries to sort out the hand-over of these people? I do not say this in a paternalistic way. I mean in the processes of legalizing their presence, the bill does not cover enough. They are handed over from one agency to another — to a social agency, to a federally-funded social agency and so on — to sustain them for that 180 days.

I have the feeling the bill wants to accomplish that, but you want it to be much more specific. Is that correct?

Ms. Lakeman: Yes; we participated in a major raid in Vancouver that I think was a kind of test case on the TRP. That was some months ago; maybe a year ago now. It was clear in that case that the big talk does not work if there is no room for the NGOs to enter into a human relation with the trafficked people.

In that situation, there was clearly a turf war between border guards, local police and federal police, which meant the NGOs were blocked in their capacity to support trafficked people. We insisted in that situation that the trafficked people needed immediately to have legal representation of their own, and needed to have access to NGOs who could help them sustain life and limb. They did not have that support.

If we are seen as an adjunct of the state and put in the position of answering to, or begging, police to reach trafficked people, it does not work. In this bill, I do not see any built-in connection to settlement services, refugee agencies, or NGOs, much less to the gendered ones. In the case of sexual trafficking, gendered services are essential.

Je m'inquiète de constater que la loi ne comporte aucun mécanisme qui nous amènerait à traiter les migrations de personnes comme une question de droits de la personne plutôt que de défense des frontières.

Par ailleurs, la GRC est pressée d'obtenir des condamnations dans les affaires pénales. Sa priorité est de détenir ces personnes comme témoins dans des affaires pénales, tandis que je m'intéresse aux droits de la personne de ceux qui sont contraints à la migration.

Ces questions me préoccupent. Le projet de loi constitue une amélioration, mais qui reste insuffisante.

Le sénateur Dallaire : Compte tenu de l'état des choses, j'estime que votre commentaire sur le désespoir est absolument juste. Les gens sont désespérés, pour toute une gamme de raisons, et s'en vont ailleurs. Dans de telles circonstances, il faut mettre en relief la dimension humaine de leur condition, tenter d'en faire l'historique et passer à autre chose.

Admettez-vous que le projet de loi tente de mettre de l'ordre dans le processus de transfert de ces gens? Je ne le dis pas de façon paternaliste. Je pense qu'il ne va pas suffisamment loin pour légaliser leur présence. Ces personnes sont transférées d'un organisme à un autre — à un organisme social, à un organisme social financé par le gouvernement fédéral, ainsi de suite — pour subvenir à leurs besoins pendant 180 jours.

J'ai le sentiment que c'est ce que tente d'accomplir le projet de loi. Toutefois, vous souhaiteriez qu'il soit beaucoup plus précis. Est-ce exact?

Mme Lakeman : Oui. Nous avons participé à une importante descente à Vancouver qui était en quelque sorte une mise à l'épreuve des permis de séjour temporaires. C'était il y a quelques mois, voire un an. Dans ce cas-là, il est devenu manifeste que les belles paroles ne riment à rien si les ONG n'ont pas la possibilité de nouer des relations humaines avec les victimes de la traite de personnes.

Dans ce cas-là, il était clair qu'il y avait une lutte de pouvoir entre les agents des services frontaliers, les policiers locaux et la police fédérale, de sorte que les ONG ont été entravées dans leurs efforts d'aider les victimes de la traite de personnes. Nous avons insisté pour dire que les victimes devaient immédiatement obtenir les services d'un avocat et avoir accès aux ONG susceptibles de les aider à subvenir à leurs besoins. Elles n'ont pas eu droit à ce soutien.

Si nous sommes perçus comme des organes de l'État et que nous sommes tenus de rendre des comptes aux policiers, ou encore de les supplier pour pouvoir avoir accès aux victimes de traite, cela ne peut pas fonctionner. Je ne vois pas dans ce projet de loi de liens explicites avec les services d'établissement, les organismes d'aide aux réfugiés, les ONG, et encore moins les organismes qui interviennent auprès des hommes ou des femmes. Dans le cas de la traite de personnes à des fins d'exploitation sexuelle, les services différenciés selon les sexes sont essentiels.

We need connection to equality-seeking women's groups and equality-aware human rights activists in this situation for it to work.

Senator Dallaire: In handling the cases that are not only trafficking in nature but the difficult cases you are talking about, do you know of any law enforcement agency or authority that has a training program in regards to how it works with — I like the term “NGO” — the types of scenarios we are speaking of here with regard to people in those extreme scenarios?

Do you know if those institutions create that capability within them by training their people and articulating an attitudinal position?

Ms. Lakeman: An office in British Columbia is trying to organize the relationship between NGOs and the authorities of the state. However, they have no money and no power. Thus far, I see it as not a productive exercise. Individuals within the RCMP and border guards have been somewhat more responsive, but there is no pressure on them yet to respond to non-governmental organizations.

It is exactly the same situation in terms of local police and local cases of violence against women in that there needs to be more honouring of the United Nations sense of relationship to NGOs. Even there it is still fragile.

When we have the UN Secretary-General saying this is the human rights issue of our time, the trafficking of people as well as violence against women, it must be fairly obvious that the groups who have developed expertise on violence against women are the equality-seeking women's groups, and there needs to be a more in-depth willingness on the part of the authorities to work collaboratively. Collaboratively does not mean us as an extension of the state; it means recognizing that we are independent and that there needs to be a back and forth; a critical liaison between us. No, there is no great training group.

Senator Dallaire: I do not see the bill stopping that. On the contrary, I think it opens the door with the right attitude. There is no real limitation as to how far they should go. Therefore, a minister can move extensively on this bill.

I must say, you present your case most eloquently.

The Chair: Thank you, Senator Dallaire, for the questions. I thank the witnesses as we have come to the end of our time.

We have received an order from the Senate for our study on trafficked persons. I do not have the time now to read out the entire order, but no doubt we will come back to you on the whole broad issue of persons being trafficked, both within Canada and without, as this study will be one of our major ones.

Thank you for providing your thoughts on this particular bill, and thank you for the work you do in Canada.

Il faut qu'il y ait un lien avec les groupes de femmes qui militent en faveur de l'égalité et les défenseurs des droits de la personne sensibles aux différences sexuelles si nous voulons que leur intervention soit efficace.

Le sénateur Dallaire : Existe-t-il à votre connaissance un organisme d'application de la loi ou une autre instance — j'aime bien le terme « ONG » — qui offre un programme de formation aux agents appelés à intervenir non seulement dans les cas de traite de personnes, mais aussi dans les cas difficiles dont vous avez parlé?

Savez-vous si certaines institutions offrent à leurs effectifs une formation propre à inculquer des attitudes informées?

Mme Lakeman : Il y a en Colombie-Britannique un bureau qui tente de structurer la relation entre les ONG et les organismes gouvernementaux. Or, il n'a ni fonds ni pouvoir. J'ai constaté que ses efforts n'ont rien donné jusqu'à maintenant. Les agents de la GRC et des services frontaliers se sont montrés quelque peu plus réceptifs, mais pour l'instant, rien ne les encourage à coopérer avec les organisations non gouvernementales.

La même situation prévaut en ce qui a trait à la relation entre les policiers locaux et les cas locaux de violence contre les femmes. Il faut respecter davantage la relation avec les ONG que recommandent les Nations Unies. Même dans ces cas-là, la relation reste fragile.

Quand le secrétaire général des Nations Unies dit que la traite des personnes et la violence contre les femmes sont les atteintes aux droits de la personne les plus répandues à notre époque, il paraît évident que les groupes qui sont spécialisés dans la lutte contre la violence faite aux femmes sont les associations féministes qui militent en faveur de l'égalité. Il faut que les autorités soient davantage disposées à coopérer avec ces groupes. Cette collaboration ne fait pas de nous des organes de l'État. Notre indépendance doit être reconnue, mais il doit y avoir une véritable coopération et un véritable lien entre nous. Et non, il n'y a pas de groupe qui offre de véritable formation.

Le sénateur Dallaire : Je ne pense pas que le projet de loi va constituer un frein à ce genre d'initiative. Au contraire, je crois qu'il va ouvrir la porte à cela, moyennant une bonne attitude. Il n'y a pas de limites qui empêcheraient d'aller plus loin. Un ministre pourrait donc faire beaucoup avec ce projet de loi.

Je dois dire que vous présentez vos arguments très éloquemment.

La présidente : Merci, sénateur Dallaire, de vos questions. Je remercie les témoins, le temps dont nous disposions étant écoulé.

Le Sénat nous a chargés d'effectuer une étude sur la traite des personnes. Je n'ai pas le temps de lire au complet le mandat du comité, mais je suis convaincue que nous aurons l'occasion de nous reparler du problème que pose la traite des personnes, tant au Canada qu'à l'étranger, puisqu'il s'agit de l'une des principales études que nous réaliserons.

Merci de nous avoir fait part de vos commentaires sur ce projet de loi, et merci aussi du travail que vous faites au Canada.

Ms. Lakeman: Thank you very much.

The Chair: On the next panel, we have from the Comité d'action contre le trafic humain interne et international, Pierrette Boissé, Member; and Louise Dionne, Member and Facilitator. Welcome to the committee. Please proceed with your presentation.

[Translation]

Louise Dionne, Member and Facilitator, Comité d'action contre le trafic humain interne et international: Madam Chair, I will begin by presenting our organization, and then Pierrette Boissé will follow up with her comments on the bill. The Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII) was established in 2004 following a request by officials in Rome, calling on religious communities to get involved in the fight against trafficking in persons, mainly that of women and children. Following that request, a number of religious communities in the Province of Quebec banded together. To assist them, they brought together researchers, legal experts, members of the Montreal police force and community group representatives.

One of their first actions was to put together a play with the popular Parminou theatre company. The play, called *Lost in traffic*, was presented across Canada. It was written in French and then translated into English, and it won an award in France at a popular theatre festival.

We then took part in a study with the Université du Québec à Montréal on the issue of trafficking for sexual exploitation in Quebec. Following that, we helped develop awareness building sessions, which were given across Canada, and advocacy campaigns to sensitize MPs and local elected officials to the problem of trafficking. As part of those campaigns, we circulated a petition that we presented to Ms. Jennings, last year.

There have also been three public meetings to identify the needs of victims of trafficking. The first meeting in November 2006 brought together government stakeholders from the RCMP, Immigration Canada and Immigration Quebec, as well as representatives of community organizations and researchers.

A second meeting was held on March 8, 2007. A nun from Rome was invited to speak about her community's decision to provide women victims of trafficking with shelter. She shared her experience and explained how her community decided to act, which incited us to do something similar in Quebec.

And lastly, we had a public meeting with the provincial interdepartmental committee that deals with the trafficking of women in Quebec. We are still awaiting the final report that was supposed to be tabled in March.

Currently, we are continuing to deal with the issue of clients, because we believe that to combat trafficking, we also have to deal with demand. A researcher is working with us and will publish a study on that topic next fall.

Mme Lakeman : Merci.

La présidente : Nous accueillons maintenant Pierrette Boissé, membre du Comité d'action contre le trafic humain interne et international, et Louise Dionne, membre et animatrice. Bienvenue. Veuillez nous livrer votre exposé liminaire.

[Français]

Louise Dionne, membre et animatrice, Comité d'action contre le trafic humain interne et international : Madame la présidente, je vais présenter le CATHII dans un premier temps et Pierrette Boissé poursuivra avec nos commentaires sur le projet de loi. Le Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII) a été fondé en 2004 sur l'invitation de Rome, qui demandait aux communautés religieuses de s'impliquer vis-à-vis de la question de la traite des personnes, principalement la traite des femmes et des enfants. À la suite de cette invitation, plusieurs communautés religieuses de la province de Québec se sont réunies. Elles se sont adjoint des chercheurs, des juristes, des membres des forces policières de Montréal et des personnes des groupes communautaires.

Elles ont créé dans un premier temps une pièce de théâtre avec la troupe de théâtre populaire Parminou. La pièce *Perdue dans le trafic* a été diffusée à travers le Canada. Elle a été écrite en français puis traduite en anglais, et a remporté un prix en France lors d'un festival de théâtre populaire.

Nous avons ensuite participé à une recherche sur la traite sexuelle au Québec avec l'Université du Québec à Montréal. Suite à cela, nous avons mis en place des séances de sensibilisation que nous avons présentées à travers le Canada, suivies de campagnes de plaidoyer afin de sensibiliser les députés et les élus locaux à la question de la traite. Dans le cadre de ces campagnes, nous avons fait circuler une pétition que nous avons déposée auprès de Mme Jennings, l'année dernière.

Il y a eu aussi trois rencontres publiques afin de cibler les besoins des victimes de la traite. Une première rencontre en novembre 2006 a permis de réunir dans une même salle les intervenants gouvernementaux de la GRC, d'Immigration Canada et Immigration Québec et d'organisations communautaires et de chercheurs.

Cela a été suivi d'une autre rencontre, le 8 mars 2007, avec une religieuse de Rome dont la communauté avait décidé d'accueillir des femmes victimes de la traite. Elle est venue partager son expérience et expliquer comment sa communauté a décidé d'intervenir, ce qui nous a donné l'envie de faire la même chose au Québec.

Troisièmement, nous avons eu une rencontre publique avec le comité interministériel provincial qui s'intéresse à la question de la traite des femmes au Québec. Nous attendons toujours le rapport final qui devait être déposé en mars dernier.

Actuellement, nous poursuivons nos actions sur la question des clients, parce que nous croyons que pour intervenir sur la traite, il faut aussi traiter la demande. Une chercheuse collabore avec nous et publiera, l'automne prochain, une recherche sur ce sujet.

The CATHII is committee to abolition. In our view, we have to deal with the issue of prostitution if we are to successfully combat the trafficking of victims. I think that Pierrette Boissé can talk to you further about our demands and make additional comments.

Pierrette Boissé, Member, Comité d'action contre le trafic humain interne et international: Madam Chair, I will speak as faithfully as possible on behalf of the committee I represent. I work with a CATHII subcommittee, in addition to working with the entire group. The committee has examined international conventions and compared what the protocols, and in particular the Palermo protocol, called on countries to do, as well as what was contained in Canadian legislation. As you know, after Canada signed the Palermo protocol, it took a while before the enabling legislation was drafted. That is but the beginning, but it is not enough, and that is your belief as well, obviously, since we are discussing Bill C-218.

I will point out the things I agree with and, at the same time, share with you my concerns and make comments, if I may.

First of all, I agree that the 180-day period in question for victims of trafficking should be extended to three years, what in the bill is called “permanent resident status.” My understanding is that one of the bill’s objectives is to provide victims of trafficking with statutory guarantees, not administrative measures. I have been concerned with this issue for quite some time, because I have been hearing about trafficking for over four years, and I am told — and I am quoting people who have been in contact with victims of trafficking — that it can take a long time before a person is rehabilitated, depending on their circumstances, and if we impose a timeframe as short as 180 days, which is still better than what has been available until now, that might not achieve the intended objective.

In that sense, and after having requested the opinions of a number of people from outside the committee, we, the members of the international conventions subcommittee, think that the expression “an officer may issue a victim protection permit” does not go far enough. That has to become statutory. Allow me to stress that point.

I have read your latest work — Internet is such a wonderful learning tool — and I know that that question was debated and that people were very concerned about ensuring a certain freedom and flexibility. I believe that if we have to choose between two good things, we should choose what is best for the victims, and the three-year permit, which would lead to permanent resident status, appears to be the best solution.

The second thing I would like to mention is that there an urgent need for such a hotline, which should not be administered by the RCMP. I have the utmost respect — as you know, the RCMP has gotten bad press recently — for people working in that area, people whom I have met in Montreal and Vancouver

Le CATHII a une position abolitionniste. Pour nous, intervenir sur la traite des victimes c’est aussi s’attaquer à la question de la prostitution. Je pense que Pierrette Boissé pourra vous parler davantage de nos revendications et de nos commentaires.

Pierrette Boissé, membre, Comité d'action contre le trafic humain interne et international: Madame la présidente, je parlerai d’une façon aussi fidèle que possible au nom du comité que je représente. Je travaille avec un sous-comité de CATHII, en plus de travailler avec tout le groupe. Ce comité s’est intéressé aux conventions internationales et a comparé ce que les protocoles, particulièrement le protocole de Palerme, demandaient aux pays et ce que les lois canadiennes disaient. Or, vous savez comme moi que, une fois que le protocole de Palerme a été signé par le Canada, cela a pris quelque temps avant que les lois ne commencent à exister. Ce n’est que le commencement, mais ce n’est pas suffisant, et c’est ce que vous avez jugé, évidemment, puisque nous parlons du projet de loi C-218.

Je vais dire ce avec quoi je suis d’accord et, en même temps, partager avec vous mes questionnements et faire des remarques, si vous me le permettez.

Premièrement, je suis d’accord pour dire que la période de 180 jours dont on parle pour les victimes de la traite, soit étendue à trois ans, ce qu’on appelle dans le texte « le permis de résident permanent ». Je crois comprendre que le projet de loi comporte comme objectif de fournir aux victimes de la traite non pas des mesures administratives, mais des garanties qui relèvent d’une loi. Cette question me préoccupe depuis longtemps, car depuis plus de quatre ans que j’entends parler de la traite, on me dit — et je cite des personnes qui ont été en contact avec les victimes de la traite — que cela peut prendre beaucoup de temps pour qu’une personne soit réhabilitée, selon les conditions, et si on impose une limite aussi sévère que 180 jours, ce qui est quand même mieux que ce qui existait déjà, cela pourrait ne pas avoir l’effet qu’on veut.

Dans ce sens, après avoir demandé l’avis d’un nombre de personnes en dehors du comité, nous, le sous-comité des conventions internationales, pensons que, dans l’expression : « qu’un agent peut délivrer une autorisation », le terme « peut délivrer » n’est pas suffisant. Il faut que cela devienne une loi. Je veux insister là-dessus.

J’ai lu le dernier travail que vous avez fait— Internet c’est merveilleux pour apprendre des choses — et je sais que cette question à été débattue et que les gens sont très soucieux d’une certaine liberté et d’une certaine souplesse. Mon opinion sur ce point est que, entre deux bonnes choses, il me semble qu’il faut choisir la meilleure pour les victimes et que le permis de trois ans, qui mènerait à un permis permanent, semble être une meilleure solution.

La deuxième chose que je voudrais mentionner, c’est que la ligne téléphonique me paraît une urgence, et pas une ligne téléphonique qui s’adressera à la GRC. J’ai beaucoup de respect — la GRC a eu mauvaise presse récemment, comme vous le savez — pour les gens qui travaillent dans ce domaine,

and who are concerned with the welfare of victims. However, they are law enforcement officers, and I am not sure that victims would feel comfortable enough with them to talk about their problems.

In the same vein, I am concerned with the follow-up that will be done. For example, a victim will call the hotline and speak with a qualified responder. Where will she then be referred to? It seems to me that, as we consider establishing a hotline, we should also urgently think about a place and a system, which would be an emergency system, to be used by people before they are sent to a more permanent place where they can receive more adequate and prolonged care.

I know that you also have to deal with the various federal and provincial jurisdictions. I am really glad to note that victims will not be required to testify. What I am told, and here again I am referring to people who have been in contact with victims, is that, after a given period of time, once a person has had time to rehabilitate herself, once she feels that she is among people who are there to help her, she can agree to testify, as she could decide to return to her country of origin. But if she is asked to testify within a given timeframe, she might not necessarily be able to do so. It seems to me that those two issues are linked. The services provided to the victim should not be tied to her eventual testimony, that seems to be the compassionate way to go about this.

As I was thinking about all this, I told myself: they must have other means than to ask victims to testify; they must have many other means at their disposal.

I read the section in Bill C-24, an Act to amend the Criminal Code, which includes another definition of criminal organizations and according to which it would be easier to prove that persons are criminals. In a system like Canada's, proving that traffickers are criminals should not be so difficult to do, so long as you use all available means. Please forgive my naïveté.

As for the public awareness campaign referred to in Bill S-218, in order to properly reflect my colleagues' concerns, I would like to add clients to the list of people targeted by the campaign. The CATHII considers the legislation even if its members are not legal experts. We know that that has to be part of our mandate and that we have to speak with our representatives in the House of Commons and the Senate. We are also especially focused on the welfare of people and victims, these are two complementary aspects of what we do. In that sense, I would like to point out that in addition to being a member of the CATHII, I also belong to the board of directors of an international organization that is currently carrying out a campaign to put an end to the demand for trafficked persons, because we also want to implicate clients. We want to change people's mentality with regard to this issue, like what was done with the antismoking campaigns, even though the issue of trafficking is far more serious.

que j'ai rencontrés à Montréal et à Vancouver et qui sont des personnes qui veulent le bien des victimes. Mais ce sont des agents de la loi et il n'est pas certain que les victimes se sentiront à l'aise de s'adresser à elles.

Dans la même idée, je suis très préoccupée par ce qui va suivre. La victime, par exemple, appelle ce fameux numéro et une personne qualifiée lui répondra. Où va-t-elle aller? Il me semble qu'il est urgent de penser, en même temps qu'on pense à instaurer une ligne téléphonique, à un endroit et un système qui serait un système d'urgence, avant d'aller dans un endroit plus permanent où on prendra soin des personnes de façon plus adéquate et plus prolongée.

Je sais que vous avez aussi, comme moi, le problème des différents domaines de compétence et de juridiction entre le fédéral et les provinces. Je suis vraiment contente de penser que les victimes ne seront pas obligées de témoigner. Ce qu'on me dit, et là encore je fais référence à des personnes qui ont été en contact avec les victimes, c'est que, après un certain temps, quand la personne a eu le temps de se réhabiliter, quand elle sait qu'elle est parmi des gens qui lui veulent du bien, elle peut accepter de témoigner, comme elle pourrait désirer retourner dans son pays. Mais si on lui demande de le faire dans une période de temps fixe, ce ne sera pas forcément possible. Il me semble que ces deux choses sont liées. Mais que ce ne soit pas lié au témoignage de la victime, cela m'apparaît tout simplement très humain.

Pendant que je réfléchissais là-dessus, je me disais : cela ne se peut pas que le seul moyen qu'ils aient soit de demander le témoignage de la victime; il doit y avoir bien d'autres moyens qui existent.

J'ai lu l'article C-24 de la Loi modifiant le Code criminel qui apporte une autre définition des organisations criminelles et selon lequel ce serait plus facile de prouver que les personnes sont criminelles. Dans un système comme celui du Canada, prouver que les trafiquants sont des criminels ne doit pas être si difficile que cela si on veut bien se donner la peine de le faire. Excusez ma naïveté.

En ce qui concerne la campagne de sensibilisation dont il est question dans la loi S-218, pour être fidèle à ce que mes collègues ont demandé, on aimerait bien ajouter à la liste que l'on donne, à laquelle s'adresse cette campagne, la liste des clients. Le Comité d'action contre le trafic humain interne et international nous nous occupons de la loi même si nous ne sommes pas des juristes. Nous savons que nous devons nous en occuper et que nous devons en parler aux gens qui nous représentent à la Chambre des communes et au Sénat. Nous sommes aussi très axés sur le bien des personnes et des victimes, deux choses complémentaires. En ce sens, j'aimerais signaler qu'en plus de faire partie du Comité d'action contre le trafic humain interne et international, je fais aussi partie du conseil d'administration d'une organisation internationale qui lance actuellement une campagne contre la demande, car on veut que les clients soient également mis en cause. On veut changer la mentalité du monde à cet égard, un peu comme on l'a fait avec les campagnes antitabac bien que le sujet dont il est question ici soit plus sérieux.

One of the documents that I read spoke of legislation that could be similar to the refugee act. People who are victims or who claim could apply for asylum in the same way that refugees do. However, there absolutely needs to be a distinct piece of legislation for victims of human trafficking. They face different sets of circumstances, allow me to insist on that point for the love of truth and of what I believe in.

Senator Dallaire: Good evening ladies, I would like to welcome you to our committee. I am pleased to hear the presentation of a group from Quebec. It is such a rare occurrence. The Parliament of Canada also has the power to change things.

You are asking that the clients of people who are sexually exploited be held accountable so that they understand that they are part of the problem and, as such, part of the solution.

Ms. Boissé: Everyone has heard of situations in Sweden where, as opposed to Canada where it is the prostitutes who break the law, it is the clients who use the prostitutes' sexual services who are punished.

Senator Dallaire: That is certainly not reflected in the bill.

Ms. Boissé: I would not venture that far, because I am not an expert, but that is why I said that if a public awareness campaign is to be conducted, clients should also be targeted. In other words, there should be something especially intended for clients. That is not all that could be done, but it would be a first step. I am told that actions are being taken out West, I believe it is in Winnipeg, where photographs are taken of the licence plates of cars belonging to men who solicit sexual services. There are ways to deter people from such activities.

Ms. Dionne: In Quebec, an organization whose goal is to change people's mentality on prostitution has just received a grant from Status of Women Canada. This group of women had just made a contribution to research on sex trafficking. One of the findings was that demand is a significant factor. Even if we get involved by helping victims, this effort is useless so long as people continue paying for sexual services.

Mentalities must be changed so that those paying for sexual services can acknowledge and assume their responsibilities. Violence against women lies at the heart of the issue. Countries that have legalized prostitution have been sorry for it because of the increase in trafficking within their borders.

Senator Dallaire: The argument in favour of police disclosure and making temporary resident permits valid for up to 180 days are related. A victim of violence is entitled to receive care for as long as it takes to recover. The victim must feel supported in order to help authorities track down the traffickers. Unfortunately, there are very few solutions right now. From this perspective, victims' testimonies become a very important factor. What is missing is the victim's sense of security. Do you not believe that

Dans l'un des documents que j'ai lus, il était question d'avoir une loi qui ressemblerait à celle concernant les réfugiés. Les personnes qui seraient victimes ou se diraient victimes de traite pourraient demander l'asile au même titre que les réfugiés le font. Il faut toutefois une loi absolument séparée pour les victimes de la traite humaine. Leur cas est différent, et j'insiste sur ce point pour l'amour de la vérité et de ce en quoi je crois.

Le sénateur Dallaire : Bonjour mesdames, je vous souhaite la bienvenue à notre comité. Cela fait plaisir d'entendre le témoignage d'un groupe du Québec. C'est tellement rare. Le pouvoir de changer les choses se trouve également au Parlement du Canada.

Vous voulez que les clients des personnes exploitées sexuellement soient tenus responsables afin qu'ils prennent conscience du fait qu'ils font partie du problème et de ce fait de sa résolution.

Mme Boissé : Tout le monde a entendu parler de la façon dont cela se passe en Suède où, contrairement au Canada, ce sont les prostituées qui contreviennent à la loi, ce sont les clients qui utilisent les services sexuels et des prostitués qui sont punis.

Le sénateur Dallaire : Ce n'est certainement pas reflété comme cela dans le projet de loi.

Mme Boissé : Je ne veux pas aller aussi loin que cela, parce que je ne suis pas une spécialiste, mais c'est pour cela que j'ai mentionné que si on faisait une campagne nationale, les clients devraient être inclus dans la liste. Autrement dit, il devrait y avoir quelque chose qui s'adresse aux clients. Il n'y a pas que cela à faire, mais ce serait au moins une première chose. Il y a déjà des choses qui se font, m'a-t-on dit, dans l'Ouest canadien, à Winnipeg, je crois, où l'on photographie les plaques d'immatriculation des voitures des hommes qui sollicitent les services sexuels. Il existe des moyens de décourager les gens.

Mme Dionne : Au Québec, un groupe dont l'objectif est de changer les mentalités par rapport à la prostitution vient de recevoir une subvention de Condition féminine Canada. Ce groupe de femmes avait contribué à une recherche sur la traite sexuelle au Québec. Elles se sont rendu compte que la demande était un des facteurs importants. Même si on intervient auprès des victimes pour les aider, on travaillera pour rien tant et aussi longtemps que des gens pourront acheter des services sexuels.

Il faut changer les mentalités de sorte que les personnes qui sollicitent les services sexuels puissent reconnaître et prendre leurs responsabilités. La violence faite aux femmes est au cœur de l'enjeu. Tous les pays qui ont légalisé la prostitution s'en sont mordu les doigts, car la traite a augmenté après sur leur territoire.

Le sénateur Dallaire : L'argument voulant qu'on oblige la divulgation à la police et celui de pouvoir rester au-delà de 180 jours se rejoignent. La personne victime de violence devrait être en mesure de recevoir aussi longtemps qu'il le faut les soins nécessaires à son rétablissement. Elle doit sentir une atmosphère de confiance régner autour d'elle afin de pouvoir aider les autorités à rechercher les trafiquants. Malheureusement, il existe très peu de solutions actuellement. Dans cette perspective, le

the legislation opens the door to this possibility and seeks to provide victims with a sense of security; or on the contrary, do you feel that the law is restrictive?

Ms. Boissé: If we give women the time to regain their confidence, sooner or later, they will agree to testify. This is not negligible. When I talk about other ways, I am not trying to downplay the importance of a testimony. We cannot ask someone who has been traumatized to put their life at risk. I do not know if this is the case in Canada, but in certain countries, if somebody says a bit too much, it is over.

Senator Dallaire: Thank you.

[English]

The Chair: As a follow-up question, having the victim of a trafficking situation testify is difficult, as you say. It needs time. What other kind of evidence could they obtain about trafficking other than circumstantial evidence that the person was with the victim at the time and brought her into the country, or something of that nature? It seems that prosecuting the person trafficking is usually linked to the person who was trafficked.

Will the criminal route be helpful to us?

Ms. Boissé: There are places in Montreal, in Vancouver and in different cities — I mention Vancouver because I lived in the west for a while and I know people there — where people are rescued. That is, there are places for refugees such as Covenant House in Vancouver. I do not think they were aware that the people they received could have been trafficked because no one was talking about trafficking. I think we were the first ones in Canada to come up with the subject and say, let us do something about this.

Maybe we can start with the people who are being trafficked. I understand that there are people there. Where are they? Often, they are hidden. They go from one place to the next. They are brought from one city to another. They will not come to me and say, I am being trafficked, help me. I do not need to tell you that. That is not how it will work. Once something exists for them, it will not take long for the word to spread.

How do we reach the traffickers; that is, the gangs, the criminal element that organizes the trafficking? That is beyond me. I am willing to put my life on the line, if I need to, to save women who are being treated as objects and in such terrible ways. I am sure you have heard of people who have talked about it, for example, Victor Malarek, among others. We would not be here if it were not serious.

The Chair: Thank you. I think Senator Phalen had a supplementary question.

témoignage des victimes devient un facteur très important. Ce qui manque, c'est la création d'une aura de sécurité autour de la victime. Ne croyez-vous pas que la loi tende à ouvrir cette porte et veuille au contraire donner cette impression de sécurité aux victimes ou sentez-vous que la loi est contraignante?

Mme Boissé : Si on donne le temps aux femmes d'être en confiance, elles consentiront tôt ou tard à témoigner. Ce n'est pas un élément minime. Quand je dis qu'il doit y avoir d'autres moyens, je ne veux pas minimiser le fait que le témoignage soit important. On ne peut pas demander à quelqu'un qui est traumatisé de risquer sa vie. Dans certains pays — je ne sais pas au Canada comment cela va se passer —, si quelqu'un parle un peu trop, c'est terminé.

Le sénateur Dallaire : Merci.

[Traduction]

La présidente : Comme vous le dites, il est difficile de faire témoigner une victime de la traite des personnes. Il faut du temps. Quelle autre preuve pourrait-on obtenir de la traite des personnes, si ce n'est des éléments de preuve circonstancielle démontrant que la personne accompagnait la victime et l'avait fait entrer au pays, ou quelque chose du genre? Il me semble que les poursuites contre l'auteur de la traite des personnes sont habituellement liées à la victime de cette traite.

La possibilité de poursuites au pénal nous sera-t-elle utile?

Mme Boissé : Il y a à Montréal, à Vancouver et dans différentes villes — je mentionne Vancouver parce que j'ai habité dans l'Ouest pendant quelque temps et que j'y connais des gens — des endroits où des personnes ont été sauvées. Il y a des centres d'accueil pour les réfugiés, dont le Covenant House, à Vancouver. À mon avis, ces centres ne savaient pas que les personnes qu'ils aidaient avaient été victimes de traite, puisque personne n'en parlait. Je pense que nous avons été les premiers au Canada à dénoncer la pratique et à demander que l'on agisse.

Nous pouvons peut-être parler des personnes qui sont victimes de cette traite. Je crois savoir qu'il y en a ici. Où sont-elles? Souvent, elles sont invisibles. Elles se déplacent d'un endroit à l'autre, d'une ville à l'autre. Elles ne viendront pas me voir et me dire qu'elles sont des victimes de la traite de personnes, qu'elles ont besoin de mon aide. Vous le savez sans que je vous le dise. Les choses ne se passeront pas de cette façon. Quand ces personnes sauront qu'elles peuvent obtenir de l'aide, l'information se propagera.

Comment pouvons-nous débusquer les trafiquants, c'est-à-dire les gangs, les criminels qui organisent le trafic? Cela m'échappe. Je suis prête à risquer ma vie, au besoin, pour sauver des femmes qui sont traitées comme des objets et qui subissent de terribles exactions. Je suis certaine que vous avez entendu parler de gens qui ont dénoncé la situation, comme par exemple Victor Malarek, entre autres. Nous ne serions pas ici si la situation n'était pas grave.

La présidente : Merci. Je crois que le sénateur Phalen souhaite poser une question complémentaire.

Senator Phalen: Yes, to Senator Dallaire's.

One of the most contentious issues in the bill that I have found in meeting with different groups is the issue of reporting to the police. The bill says that they qualify if they choose to comply with, any reasonable request to assist the investigation of the prosecution of their traffickers. They qualify for a victim protection permit. However, that assistance is optional. It is not something they must do; it is something they can do.

The reason I stayed with that provision, even with all the objections that I heard at different meetings, was that I thought it was almost necessary for that person to report to the RCMP, for example, to reach the trafficker. If they do not report, it is difficult to reach the traffickers. I am sure we will hear about that issue from the RCMP later. We do not have all kinds of traffickers being arrested. For that reason, I decided to leave the provision there.

I tried to soften the provision because these victims come from countries where they do not trust law enforcement. When they come to Canada, they do not trust the law enforcement officers here. How do you ease them into trusting law enforcement? With this bill, in the first instance we suggest they go to NGOs and use the hotline. These people will educate them about what is ahead, for example, they will tell them they will have a lawyer. They will have legal aid and all these things. They will tell them not be afraid of the police. It is not like they are walking in off the street and reporting this. They are eased into it. They go to these groups, for example, to the NGOs and to people in the Department of Health who will educate them in the system. Hopefully — in my opinion, at least, with this bill — they will go to the RCMP. That is my thinking on it.

The Chair: I am sure there was a question there.

Senator Phalen: No, it is an explanation.

The Chair: I will remember that the next time. Ms. Dionne, you had something to add?

[*Translation*]

Ms. Dionne: I have worked with domestic workers under the family assistance program, and often the problem is that authorities are unresponsive when employers are denounced for cases of abuse. On several occasions, employers have taken advantage of the program to bring in other domestic workers. When a victim of human trafficking recounts what has happened to her, regardless of her testimony, she is sounding the alarm. Authorities already have the information they need to proceed further, regardless of the victim's testimony.

Le sénateur Phalen : Oui, qui découle de celle du sénateur Dallaire.

Lorsque j'ai rencontré divers groupes, j'ai constaté que l'une des dispositions les plus controversées du projet de loi concernait la coopération avec les forces policières. Le projet de loi dit que les victimes sont admissibles si elles se conforment ou sont prêtes à se conformer à toute demande raisonnable d'aide dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à des activités de trafic de personnes. Elles sont admissibles à une autorisation de protection. Toutefois, la coopération est facultative. Ce n'est pas quelque chose qu'elles doivent faire, mais qu'elles peuvent faire.

Si j'ai gardé cette disposition, malgré toutes les objections que j'ai entendues lors des différentes réunions, c'est parce qu'il m'apparaissait presque nécessaire que la victime dénonce le coupable à la GRC, par exemple, pour que nous puissions retracer les auteurs du trafic. Si elle ne le fait pas, il est alors difficile de débusquer les auteurs du trafic. Je suis certain que la GRC nous parlera plus longuement de cela ultérieurement. Nous n'arrêtons pas un grand nombre de trafiquants. Voilà pourquoi j'ai décidé de conserver cette disposition.

J'ai tenté de l'adoucir quelque peu puisque les victimes viennent de pays où l'on a peu confiance dans les autorités policières. Lorsqu'elles viennent au Canada, elles ne font pas davantage confiance aux forces policières. Comment pouvons-nous les amener à avoir confiance? Dans ce projet de loi, nous suggérons dans un premier temps qu'elles s'adressent aux ONG et qu'elles utilisent le service téléphonique d'urgence. Les ONG les informeront de ce qui les attend, par exemple, et leur diront qu'elles auront accès aux services d'un avocat. Il y aura de l'aide juridique et d'autres soutiens. Elles leur diront de ne pas craindre la police. Ce n'est pas comme si les victimes se rendaient directement au poste de police. Elles y seront amenées graduellement. Elles pourront s'adresser à ces groupes, par exemple, aux ONG et aux employés du ministère de la Santé, qui les renseigneront. J'espère que grâce à ce projet de loi, elles s'adresseront aussi à la GRC. Voilà mon raisonnement.

La présidente : Je suis certaine qu'il y avait là une question.

Le sénateur Phalen : Non, c'est une explication.

La présidente : Je m'en souviendrai la prochaine fois. Madame Dionne, vous vouliez ajouter quelque chose?

[*Français*]

Mme Dionne : J'ai travaillé auprès des travailleuses domestiques dans le cadre du programme des aides familiales résidentes et souvent, le problème c'est que les autorités ne réagissent pas lorsqu'elles dénoncent les employeurs pour des cas d'abus. Il est arrivé à plusieurs occasions que l'employeur ait pu profiter des programmes pour avoir d'autres aides familiales. Le seul fait qu'une victime de la traite raconte son histoire, indépendamment de son témoignage, elle alerte qu'il y a une situation problématique. Les autorités ont déjà de l'information qui devrait leur permettre d'aller plus loin, indépendamment du témoignage de la victime.

In sexual trafficking, often, the victim has been abused to such an extent that making a new start in life can take years. In cases of sexual trafficking, physical and psychological abuses are egregious. A victim loses all sense of self and sometimes abuses drugs. To hope that people will collaborate after three years does not follow this logic. I believe that the bill is good for those who are already in control of their lives and themselves. For those who have been here for more than two years, the bill lacks teeth.

I am pleased to see that the health sector, and not the RCMP, is working collaboratively to assist victims. This creates an environment of trust between community organizations and the authorities.

[English]

Senator Munson: When you said you were willing to put your life on the line, I thought about a fascinating read in the recent edition of *The New Yorker* magazine. It is a 16-page article of a woman that has put her life on the line in Moldova, but the whole story spreads to around the world. The article is an incredible piece of journalism. I hope that, as a committee, we can use it as some of our background work in terms of our study.

When officials from Citizenship and Immigration Canada appeared before our committee a few weeks ago, they suggested that one of the problems with Bill S-218 is one clause that would provide a “blanket amnesty” to trafficked persons that may have also committed other serious crimes. They contrasted this situation with the current policy that allows for a case-by-case analysis of inadmissibility.

Can you give us your perspective with regard to the potential “blanket amnesty?”

[Translation]

Ms. Dionne: It depends on what crime you are talking about. In Canada, anyone who is part of a prostitution ring is already a criminal. The Criminal Code and prostitution already pose a problem as regards providing adequate protection to victims of human trafficking. I do not know what other type of crime would be at issue here.

[English]

Ms. Boissé: That is what I was wondering. When a person is brought into Canada under false pretence, is coerced and is living in all kinds of conditions that are not even human, what crime can we possibly accuse her of?

The Chair: Maybe I can intervene. It is not that she would be charged with a crime by virtue of being brought into Canada but, assuming some other crime occurred in Canada, say murder, should there be a blanket amnesty for that crime? That was, I think, the question, if I understood and recollect the information.

Si on parle de traite sexuelle, souvent la victime a tellement été abusée que d'arriver, ne serait-ce qu'à se reprendre en main, peut prendre des années. Dans le cas de la traite sexuelle, les abus sont énormes, à la fois physiques, psychologiques, la personne ne se connaît plus, et parfois s'ajoutent des problèmes de toxicomanie. Ce n'est pas du même ordre — de là à espérer que ces personnes pourront collaborer après trois ans — je pense, que le projet de loi est bon pour celles qui sont déjà en contrôle d'elles-mêmes. Pour celles qui sont là depuis plus de deux ans, le projet de loi manque de force.

J'étais très heureuse de voir que c'est le secteur de la santé qui travaille en collaboration pour venir en aide aux victimes et non la Gendarmerie royale du Canada. Cela crée un climat de confiance entre les organismes communautaires et les autorités.

[Traduction]

Le sénateur Munson : Quand vous avez dit que vous êtes prête à jouer votre vie, cela m'a rappelé un article fascinant publié dans une livraison récente de la revue *The New Yorker*. L'article de 16 pages était signé par une femme qui avait risqué sa vie en Moldavie. Il a fait le tour du monde. C'est une journalistique incroyablement. J'espère que le comité pourra l'utiliser dans le cadre de son étude.

Quand les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada ont comparu devant le comité il y a quelques semaines, ils ont dit qu'un des problèmes du projet de loi S-218, c'est qu'il contient une disposition qui accorderait une « amnistie générale » à certaines victimes du trafic de personnes qui auraient pu elles-mêmes commettre des crimes graves. Ils ont expliqué que la politique actuellement en vigueur permet une analyse de l'interdiction de territoire au cas par cas.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de cette « amnistie générale » qui pourrait être accordée?

[Français]

Mme Dionne : Cela dépend de quel crime on parle pour la victime. Au Canada, quelqu'un qui est dans le réseau de la prostitution est déjà un criminel. Le Code criminel et la prostitution posent déjà un problème quant à une protection adéquate aux victimes de la traite. Je ne sais pas quel autre genre de crime il peut être question.

[Traduction]

Mme Boissé : C'est ce que je me demandais. Quand une personne est amenée au Canada sous de faux prétextes, qu'elle vit dans la contrainte et dans des conditions qui ne sont même pas humaines, de quel crime pourrait-on l'accuser?

La présidente : Permettez-moi d'intervenir. Ce n'est pas qu'elle serait accusée d'un crime parce qu'elle a été amenée au Canada, mais parce qu'un autre crime aurait été commis au Canada, par exemple, un meurtre. Devrait-elle bénéficier de l'amnistie générale pour ce crime? C'est, je crois, la question qui a été posée, si je me fie à l'explication qu'on a donnée.

The department says that the way the bill is written might mean that no matter what crime this person committed in Canada, they would not be allowed to be charged by the way the bill is written. It would not be the fact that they came in as a trafficked person; it would be as a result of maybe more intimidation, et cetera, from the trafficker. They would have committed a crime independent of crossing the border, shall I say.

Ms. Boissé: No matter what, the laws are not enough. That is my first reaction. The law alone will never solve the problem.

Second, if the case is an extreme and rare one, will that prevent us from adopting a law that could help people? There will always be exceptions or extreme cases that we cannot even think of. I would think that the person would kill herself before killing someone. It did happen.

That is a hypothesis.

[*Translation*]

Ms. Dionne: It raises the question as to what extent a victim of trafficking, held in captivity, and under someone else's influence can be held responsible for a crime that took place while that person was in that situation. What leeway do they have when their freedom and life are in danger? I do not know, but it is certainly not someone who is free to go and to make choices.

[*English*]

Senator Munson: A few weeks ago, the bureaucrats left us with the impression that things are fine. They have the present tools and guidelines under citizenship and immigration policy to deal with respective victims of trafficking. You are obviously saying, no, it does not go far enough.

How far should we go, beyond Bill S-218? You endorse some of the aspects of this bill. Is there something else where we can be tougher?

Ms. Boissé: People who work with refugees already have too much to do, not enough time, not enough personnel and not enough money.

This is what I hear. I heard from one person who works in Windsor, I think. She is not happy with what is happening with the refugees. I do not have any knowledge of that situation, except what I hear.

This trafficking question is so serious and so big — and becoming larger all the time — that I think it should have a separate formula. If everything goes under the refugee “stuff,” excuse the expression, then it will be lost. The women will not be protected.

I know we do not have numbers. You have been told that more than once. We know why we do not have numbers. I do not know why we cannot have the numbers in Canada while we have them

Le ministère dit que, étant donné le libellé actuel du projet de loi, peu importe le crime que cette personne aurait pu commettre au Canada, elle ne pourrait en être accusée. La personne ne serait pas accusée d'être venue en tant que victime de traite, ou parce qu'elle aurait pu subir de l'intimidation, et cetera, de la part du trafiquant. Il s'agirait d'un crime qui n'aurait rien à voir avec le fait d'avoir traversé la frontière.

Mme Boissé : Quoi qu'il en soit, les lois ne suffisent pas. C'est ma première réaction. La loi à elle seule ne réglerait jamais le problème.

Par ailleurs, si le cas est extrême et rare, est-ce que cela doit nous empêcher d'adopter une loi pour aider ces gens? Il y aura toujours des exceptions ou des cas extrêmes qui ne nous viennent même pas à l'esprit. Je soupçonne que la victime se tuerait elle-même avant de tuer quelqu'un d'autre. Cela s'est déjà produit.

C'est une hypothèse.

[*Français*]

Mme Dionne : Cela soulève la question de savoir à quel point une personne en captivité, sous l'influence de quelqu'un d'autre, victime de traite, peut être responsable d'un crime pendant qu'elle est dans cette situation. Quelle est sa marge de manœuvre de liberté si sa vie est en danger? Je ne sais pas, mais ce n'est quand même pas quelqu'un qui est libre de ses mouvements et de ses choix.

[*Traduction*]

Le sénateur Munson : Il y a quelques semaines, les fonctionnaires nous ont donné l'impression que tout baigne dans l'huile. Ils disposent d'outils, de lignes directrices mises en place dans le cadre de la politique sur la citoyenneté et l'immigration qui sont censées aider les victimes de la traite de personnes. Vous nous dites manifestement que c'est insuffisant.

Que devrions-nous faire en plus du projet de loi S-218? Vous appuyez certains aspects de ce projet de loi. Pouvons-nous mettre en place d'autres mesures plus draconiennes?

Mme Boissé : Les personnes qui travaillent auprès des réfugiés ont déjà trop à faire. Ils ont trop peu de temps, d'effectifs, de ressources financières.

C'est ce qu'on me dit. C'est ce que m'a dit une personne qui travaille à Windsor, je crois. Elle n'est pas heureuse du sort réservé aux réfugiés. Je n'ai pas de connaissance directe de la situation.

Le problème de la traite de personnes est si grave et si répandu — il se répand de plus en plus — qu'il faudrait une formule distincte pour le régler. Si les victimes de traite sont regroupées en « vrac » avec les réfugiés — passez-moi l'expression —, elles disparaîtront. Les femmes ne seront pas protégées.

Je sais que nous ne connaissons pas le nombre exact de victimes. On vous l'a dit à plus d'une reprise. Nous savons pourquoi nous n'avons pas ces chiffres. Je ne comprends pas que

in other countries. However, maybe other countries are more advanced, maybe they estimate or maybe they have other means of knowing the numbers.

We can assume that when 600 strippers come into Canada in one year, some of them are trafficked, especially if they come from the same region of Europe.

I do not have any proof, but it is obvious to me.

When there is a big sporting event and, all of a sudden, there is a lot of prostitution, chances are good that there will be a lot of trafficking. To me, that is a big argument, even if I do not have a number.

Senator Munson: What would be in your trafficking legislation?

Ms. Boissé: We worked on this one, and we were happy to work with Senator Phalen. It is one more thing that we did not have. I am always thinking of the Palermo Convention. One thing that bothers me is that a person who is trafficked is considered a victim, even though some people do not like the word “victim,” and I can understand why. However, we do not have that many words to talk about those persons. One thing that really bothers me is that, in that protocol, it is said that it does not matter if the person consented to sexual acts.

I know that trafficking is not only for that purpose, but it is mainly for that purpose, especially if we talk about women. There is nothing in Canadian law that says that.

Therefore the poor woman will come and testify, and she will eventually give in and say, “I did say yes; I consented.” There will be what they call the Stockholm syndrome. That is one thing that is nowhere in Canadian law.

I will not make a law because I do not think that is my job. However, I can at least tell you what I think should be in the law.

Senator Munson: It is about building blocks and new ideas.

[*Translation*]

Ms. Dionne: I would add that the issue of resources for prevention and victim protection might be one of the problems. Amendments have been made to the Canada Health Act but will new resources be deployed so that organizations can provide assistance, at least for the purpose of collaborating with authorities? Often, when community organizations provide information to Immigration Canada, often to their own detriment, they need a permit or they have to seek lawyers themselves. We need a bill that will better protect victims and place greater emphasis on prevention, and address the issue of demand. Both of these are lacking right now.

l'on ne puisse obtenir ces chiffres au Canada alors que d'autres pays réussissent à le faire. Les autres pays sont peut-être plus avancés, font des estimations ou ont d'autres moyens de déterminer le nombre exact de victimes.

Nous pouvons supposer que quand 600 effeuilleuses arrivent au Canada en un an, certaines d'entre elles sont des victimes de la traite de personnes, surtout si elles viennent de la même région d'Europe.

Je n'en ai pas la preuve, mais cela me semble évident.

Quand il y a un grand événement sportif et qu'il y a tout à coup énormément de prostitution, il y a fort à parier qu'il se fait énormément de trafic de personnes. Cela m'apparaît convainquant, même si je ne n'ai pas de chiffres sur lesquels m'appuyer.

Le sénateur Munson : Quelle mesure prévoiriez-vous dans votre loi sur le trafic?

Mme Boissé : Nous avons travaillé au projet de loi à l'étude avec le sénateur Phalen, ce qui fut un réel plaisir. La mesure législative représente un outil de plus que nous n'avions pas auparavant. J'ai toujours à l'esprit la Convention de Palermo. Je suis troublée par le fait que la personne qui fait l'objet du trafic est considérée comme une victime, même si certains n'aiment pas beaucoup cette appellation, ce que je peux comprendre. Toutefois, il n'existe pas tant de termes pour parler de ces personnes. Ce qui me dérange vraiment, entre autres, c'est que le protocole ne tient pas compte du consentement aux actes sexuels.

Je sais que le trafic ne se fait pas seulement à cette fin, même s'il y est en grande partie attribuable, surtout dans le cas des femmes. Il n'y a aucune disposition à cet égard dans la loi canadienne

Par conséquent, la pauvre femme témoigne et elle finit par céder et dire qu'elle a consenti aux actes sexuels. Il y a aussi ce qu'on appelle le syndrome de Stockholm. C'est l'une des dispositions que l'on ne trouve pas dans la loi canadienne.

Je ne vais pas rédiger de loi, car ce n'est pas mon travail, mais je puis néanmoins vous dire ce qui devrait s'y trouver.

Le sénateur Munson : Nous comptons sur les témoins pour nous suggérer des ajouts et de nouvelles idées.

[*Français*]

Mme Dionne : J'ajouterais que la question de la prévention et de la protection des victimes au niveau des ressources est peut-être un des problèmes. Il y a des modifications concernant la Loi de la santé, mais y aura-t-il des nouvelles ressources pour que les organismes puissent leur venir en aide, ne serait-ce que pour collaborer avec les autorités? Avec les organismes communautaires, lorsqu'elles le font, elles le font souvent à leurs propres dépens pour pouvoir informer Immigration Canada qu'elles ont besoin d'un permis ou bien elles doivent chercher elles-mêmes les avocats. Il faut un projet de loi qui permettra de s'assurer que les victimes soient mieux protégées et qu'il y ait plus d'accent sur la prévention, et entre autres sur la demande, ce qui est absent.

[English]

Senator Phalen: The bill allows for psychological help. Do you think that a victim, by reporting to the police, would get some kind of closure from that; some kind of satisfaction?

[Translation]

Ms. Dionne: I would say that had she received the support of specialists to do so, testifying alone would not have been sufficient. There is a need for specialists, psychologists, psychiatrists, and doctors in order for the healing process to begin.

[English]

Ms. Boissé: Sister Bonetti in Italy, who has worked with trafficked women and who is still doing a job throughout Europe and even came to Ottawa, said that the women will talk among themselves, but there are things that they might never reveal, even to those who have welcomed them and are willing to help. Somehow, it is too painful and too difficult.

That is why one of the things we need is experts. We need people who will know enough about how to work with trafficked persons to help them, not to coerce them into testifying. It might be a healing process in the long run.

[Translation]

Senator Dallaire: My experience has been with child soldiers. Girls caught in this conflict become sex slaves or bush wives; the first problem we face is that these women then become stigmatised by society. Secondly, the women feel guilty for having been raped. In this context, it takes one to two years before they can become stable and find a way of reintegrating themselves into society. These women have been sexually exploited, are victims of a criminal act, and are put under the yoke of authorities in exchange for protection. They are not necessarily able to express themselves, and must endure this experience. Why turn to NGOs to resolve these problems? Under federal or provincial legislation, are there no formal procedures to take care of these women? Why does our society have to depend on NGOs to carry out this job? I am not speaking negatively about NGOs, but I do not feel that this is the proper way of doing things. Do you not believe that the bill sends a message to the minister telling him that there is work to be done and that it is necessary to deploy resources?

Ms. Boissé: As you know, this is the history of Canada. Who founded Canada's schools? Who founded Canada's hospitals? Who took care of people living in the street? Everything always started with the NGOs.

Senator Dallaire: Or communities.

[Traduction]

Le sénateur Phalen : Le projet de loi permet d'offrir une aide psychologique aux victimes. Croyez-vous que la victime qui signale le crime à la police en retire une certaine satisfaction, le sentiment de pouvoir tourner la page?

[Français]

Mme Dionne : Je répondrais que si elle a eu le soutien de spécialistes pour pouvoir le faire, je pense que de seulement témoigner ne suffit pas. Cela prend quand même des spécialistes, des psychologues, des psychiatres, des médecins pour que ce soit guérisseur.

[Traduction]

Mme Boissé : En Italie, sœur Bonetti, qui a travaillé auprès de femmes victimes de trafic, qui travaille encore partout en Europe et qui est même venue à Ottawa, a dit que les femmes se parlent entre elles, mais qu'elles ne révèlent peut-être jamais certaines choses, même à ceux qui les ont accueillies et qui sont prêts à les aider. Cela leur est trop douloureux et trop difficile.

C'est pour cette raison que nous avons besoin entre autres d'experts. Nous avons besoin de gens qui savent comment travailler auprès de victimes de trafic pour les aider, plutôt que de les forcer à témoigner. Il peut s'agir d'un processus de guérison, à long terme.

[Français]

Le sénateur Dallaire : Mon expérience concerne les enfants soldats. On a remarqué que pour les filles prises dans cet engrenage et qui deviennent des esclaves sexuelles et des épouses de brousse, la première problématique à laquelle nous devons faire face est le fait que ces femmes sont stigmatisées par la société et que, deuxièmement, elles se sentent coupables d'avoir été violées. On remarque que dans ce contexte cela prend un à deux ans avant qu'elles puissent être stabilisées et qu'elles trouvent une façon de réintégrer la société. Nous avons donc des femmes exploitées sexuellement — et c'est un acte criminel à leur endroit — qui sont le joug des autorités pour les protéger, qui ne veulent pas nécessairement s'exprimer, et qui doivent vivre cette expérience. Pourquoi se tourner vers des ONG pour résoudre ces problèmes? Pourquoi dans la loi, au fédéral ou au provincial, n'y a-t-il pas des procédures formelles et établies pour prendre soin de ces entités? Pourquoi notre société doit-elle compter sur des ONG pour ce faire? Je ne parle pas négativement, mais je ne pense pas que ce soit la bonne façon de procéder. Ne croyez-vous pas que le projet de loi veut dire au ministre qu'il a un travail à faire et qu'il faut mettre à contribution les ressources nécessaires?

Mme Boissé : Vous savez, c'est l'histoire du Canada. Qui a fondé les écoles au Canada? Qui a fondé les hôpitaux? Qui est-ce qui s'est occupé des gens de la rue? Cela a toujours commencé par des ONG.

Le sénateur Dallaire : Ou des communautés.

Ms. Boissé: It is the same thing in a way. We are an NGO community. That is the way it works because public servants are public servants.

I do not mean to diminish people's value, but perhaps the role of public servant handicaps the more human side. That is what I assume because I have an idea what Senator Dallaire thinks.

It looks like that is the path people take because NGOs and religious congregations get things started and then eventually, the government takes over when they can no longer keep it up or the limits are too great.

That is why we try to make representations before members from various ridings. That is why we are so happy to see a senator proposing a bill like this. That provides tremendous support for what we are trying to do because we are just little people. You are powerful.

Senator Dallaire: You will have to explain to me where that power lies. Public servants are of course going to protect the government. Of necessity, they are always going to look for the bad apple who is going to try to take advantage of the system. Do you not think that when you read what you see here, the goal is to have a minister who can influence public servants and be more humane and provide resources more humanely and clearly rather than purely bureaucratically and clinically?

With the 180-day rule, the 300-day rule, I think these are the initial steps. Perhaps it does not go far enough, but at least it is a step in the right direction.

Ms. Dionne: You would have to announce that the government is going to change and reinvest in health. Community organizations have picked up the slack because there were budget cuts over the last 20 years. It is the community organizations that encounter people on the frontlines.

In Quebec, you have the CLSC experience, but there have been so many budget cuts that it is the community organizations that have picked up the slack. The same thing goes for the rest of Canada. I use Quebec as an example because that is the one I am familiar with.

If the wind is shifting, I am very glad to hear it.

[English]

The Chair: I thank the witnesses for their contribution. Their nervousness did not affect their forcefulness and caring spirit.

Senator Dallaire, we have many panels from Quebec, so it is not unusual. In fact, the next panel is from Quebec.

Senator Dallaire: I need to be convinced.

The Chair: We need to ponder that we have heard witnesses say that services coming from the police and the bureaucracy are sometimes questioned by the people who were trafficked because they are scared of bureaucracies and governments. I will not raise

Mme Boissé : C'est la même chose dans un sens. Nous sommes une ONG comme communauté. C'est comme cela que cela fonctionne parce que les fonctionnaires sont des fonctionnaires.

Je ne veux pas minimiser la valeur des personnes, mais si on a un rôle de fonctionnaire, peut-être que cela handicape le côté plus humain. C'est ce que je présume parce que je sais un peu ce que pense le sénateur Dallaire.

On dirait que c'est le chemin que les gens vont prendre parce que les ONG et les congrégations religieuses vont commencer des choses et puis éventuellement, le gouvernement va agir là où on ne peut plus agir et où les limites sont trop grandes.

Nous, c'est pour cette raison qu'on essaie de faire des représentations devant les députés des différents districts. C'est la raison pour laquelle on est si contentes qu'un sénateur propose une loi comme celle-là. Cela représente un appui extraordinaire pour ce qu'on essaie de faire parce que nous sommes de toutes petites personnes. Vous, vous êtes puissants.

Le sénateur Dallaire : Vous me direz où se situe la puissance de cela. Il est de mise que les fonctionnaires protègent l'État. Nécessairement, ils vont toujours regarder la bête noire qui essaie de profiter du système. Ne pensez-vous pas qu'en lisant ce qu'on voit ici, on recherche un ministre qui a la capacité d'influencer ses fonctionnaires et d'être plus humain et qui fournit des ressources de façon plus humaine et plus distincte plutôt que purement bureaucratique et clinique?

Avec la règle des 180 jours, des 300 jours, je crois qu'on fait les premiers pas. Peut-être qu'on ne va pas assez loin, mais au moins on commence à voguer dans cette direction.

Mme Dionne : Il faudrait que vous nous annonciez que le gouvernement va changer et qu'on va réinvestir dans le domaine de la santé. Les organismes communautaires ont pris le relais parce qu'il y a eu des compressions budgétaires au cours des 20 dernières années. Ce sont les organismes communautaires qui rencontrent les gens en première ligne.

Au Québec, on a eu l'expérience des CLSC, mais il y a eu tellement de compressions budgétaires que ce sont les organismes communautaires qui ont pris le relais. C'est la même chose pour le reste du Canada. Je donne l'exemple du Québec parce que c'est celui que je connais.

Si le vent tourne, je suis bien contente de l'apprendre.

[Traduction]

La présidente : Je remercie les témoins de leur aide. La nervosité ne les a pas empêchés de témoigner avec force et compassion.

Sénateur Dallaire, nous entendons souvent des témoins du Québec, de sorte qu'il n'y a rien là d'inhabituel. En fait, notre prochain groupe de témoins vient du Québec.

Le sénateur Dallaire : Je ne suis pas encore convaincu.

La présidente : Il ne faut pas oublier que, d'après certains témoins, les victimes de trafic hésitent parfois à avoir recours aux services de la police et de la bureaucratie, car ces victimes craignent les bureaucraties et les gouvernements, et je ne vais

the further point about provincial-federal responsibilities. That discussion is perhaps for another committee at another time. Thank you for generating the debate and the work you do.

Honourable senators, our next witness is Professor Jacqueline Oxman-Martinez from the University of Montreal. Welcome, professor. You have an opening statement, I understand, and then we will ask questions.

Jacqueline Oxman-Martinez, Professor, University of Montréal, as an individual: Good evening. My comments are based on 10 years of research experience focused on human trafficking. The research started with analysis of federal policies and practices in response to the Transnational Crime Working Group, today the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons, IWGTIP. International and national scientific and lay publications have systematically followed. Additionally, I have participated in knowledge transfer to the community sector.

I appreciate the Senate work on the dangerous issue of human trafficking, and deeply thank Senator Phalen for his commitment to the protection of trafficked persons and the introduction of Bill S-218. The general public and some state officials are still unaware of this contemporary expression of human slavery, almost undetectable in Canada.

There are a number of positive elements in the proposed bill and also some discrepancies, from my own perspective. The first element is the important recognition of the need for changes to the current immigration legislation as stated previously by various reports by the Canadian Council for Refugees, CCR, as well as the reports we heard about today.

A second element is that the bill increases the protection of trafficking victims living in Canada, foreseeing precise legislative measures to provide help and protection to those victims who are in Canada without a legal status. I will avoid the use of the term "victims" and the rationale underlying is related to the need to treat trafficked persons not as commodities but as agents of their own lives. Agency is defined as a socioculturally mediated capacity to act and is informed by western liberal humanist traditions that presume the existence of autonomous individuals deploying free will to struggle against the societal structures and, in this specific case, against their oppressors.

Protection and issuance of permits should not be conditional on cooperation with authorities. In proposed subparagraph 24.2(1)(b)(i), the long-term protection is subject to the possibility that a foreign national, or a family member, would suffer a form of harm. In proposed subparagraph 24.2(1)(b)(ii), the willingness to comply with "any reasonable request for assistance in the investigation or prosecution of acts of human trafficking" is questionable in the sense that the word "reasonable" is not defined in the text and

surtout pas me lancer dans le débat sur les compétences provinciales et fédérales. Cette discussion relève peut-être d'un autre comité, qui la tiendra plus tard. Merci d'avoir soulevé la question et merci du travail que vous faites.

Chers collègues, notre prochain témoin est Mme Jacqueline Oxman-Martinez, de l'Université de Montréal. Soyez la bienvenue, professeure. Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à nous faire, après quoi nous passerons aux questions.

Mme Jacqueline Oxman-Martinez, professeure, Université de Montréal, à titre personnel : Bonsoir. Mes observations se fondent sur dix années de recherche sur le trafic de personnes. J'ai commencé par analyser les politiques et les méthodes fédérales en réaction aux travaux du Groupe de travail sur la criminalité transnationale, devenu depuis lors le Groupe de travail interministériel sur le trafic de personnes, autrement dit le GTITP. Ces travaux ont, comme c'est toujours le cas, été suivis de publications scientifiques et non scientifiques nationales et internationales. En outre, j'ai participé au transfert de connaissances vers le secteur communautaire.

Je suis reconnaissante au Sénat d'avoir décidé de s'attaquer au dossier miné du trafic des personnes et je remercie plus particulièrement et très sincèrement le sénateur Phalen d'avoir assumé la responsabilité de protéger les personnes qui en font l'objet et d'avoir déposé le projet de loi S-218. Le grand public et certains représentants de l'État continuent de méconnaître cette forme contemporaine d'esclavage, qu'il est à peu près impossible de détecter au Canada.

Le projet de loi proposé comporte certains éléments positifs, mais aussi certaines lacunes, à mon avis. Premièrement, il reconnaît la nécessité de modifier les lois actuelles en matière d'immigration, comme l'ont recommandé le Conseil canadien pour les réfugiés, le CCR, dans divers rapports et d'autres organismes dont on vous a parlé aujourd'hui

Deuxièmement, le projet de loi accroît la protection des victimes de trafic qui vivent au Canada, et il prévoit des mesures législatives précises pour aider et protéger celles qui se trouvent au Canada sans statut juridique. Je vais éviter désormais d'employer le mot « victimes », parce que ce sont pas des objets, mais bien des maîtres de leur propre destinée, c'est-à-dire que ces personnes ont la capacité socioculturelle raisonnée d'agir, dans la plus pure tradition humaniste libérale qui présuppose l'existence de personnes autonomes qui usent de libre arbitre pour lutter contre les structures sociales et, dans le cas qui nous occupe, contre leurs oppresseurs.

La protection et la délivrance de permis ne devraient pas être limitées aux seules personnes qui coopèrent avec les autorités. Le sous-alinéa proposé 24.2(1)(b)(i) dispose qu'une protection à long terme est offerte s'il existe une sérieuse possibilité que l'étranger ou un membre de sa famille subisse un préjudice quelconque. La valeur de la disposition 24.2(1)(b)(ii), selon laquelle « l'étranger s'est conformé, ou est prêt à se conformer, à toute demande raisonnable d'aide dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à des activités de trafic de personnes » est douteuse,

it might deviate from the obligation to assist. Furthermore, trafficked persons are threatened by traffickers and fear retaliation for themselves and their families.

Among the above-mentioned measures is the legalization of the status of trafficked persons through a temporary residence permit of 108 days to later facilitate the attainment of a status for a three-year permit and, in the long term, permanent resident status under certain circumstances. Both statuses, short- and mid-term, would allow trafficked persons to have access to needed health and social services provided by the provinces that requires the existence of a status. Currently, limited emergency medical or social services might be given by the interim federal health program to trafficked persons. No fees are payable for processing an application of a victim protection permit. Moreover, the bill proposes the right to work or study in Canada and the no-fee principle is applicable.

Bill S-218 recognizes the need to grant immediate temporary protection with a low threshold of proof. It is suggested in the standard of "reasonable grounds to suspect" that the person may have been trafficked. The bill proposes protection if the person may be or may have been a victim of human trafficking. The situation is often unclear and difficult to determine quickly, especially when the persons concerned have not had an opportunity to develop trust in officials. Furthermore, officials in the respective countries are sometimes corrupt. Currently, there is no specific paragraph in the Immigration and Refugee Protection Act, IRPA, regarding trafficked persons. The definition falls within the flexible regulation as interpreted by the officers at Citizenship and Immigration Canada, CIC. Its incorporation in the act reflects stability and protection procedures.

A third element is the adoption and integration of the definition of the United Nations protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children. Bill S-218 provides a more complete definition than the one stated in section 118(1) of IRPA. Among the transitional provisions, the bill proposes the creation of a hotline under the authority of the Minister of Health. This move is appropriate, as the RCMP is associated with the security and police work. This association can create mistrust in at-risk populations.

All state agencies working with the protection of trafficked persons and the NGOs involved with the issues of structural and systemic violence should be in constant horizontal and vertical communication to act together and avoid potential tensions. The protection of trafficked persons highlights the need to consider

puisque le terme « raisonnable » n'est pas défini dans le texte et pourrait être utilisé pour déroger à l'obligation de venir en aide. En outre, les personnes qui font l'objet d'un trafic sont menacées par les trafiquants et craignent des représailles contre elles-mêmes et leurs familles.

Parmi les mesures déjà mentionnées, le statut juridique des personnes qui ont fait l'objet de trafic est légalisé au moyen d'un permis de résidence temporaire de 108 jours qui leur donne le temps de se qualifier pour un permis de résidence de trois ans et, à plus long terme, d'obtenir parfois le statut de résident permanent. Ces deux statuts, à court et à moyen terme, donneraient à ces personnes l'accès aux services de santé et aux services sociaux dont elles ont besoin, services qui sont offerts par les provinces qui exigent l'existence d'un statut. À l'heure actuelle, les personnes qui font l'objet de trafic peuvent peut-être obtenir des services médicaux d'urgence ou des services sociaux limités par le truchement du programme fédéral de santé intérimaire. Elles n'ont pas à payer de droits pour le traitement de leur demande de permis temporaire. En outre, le projet de loi propose qu'elles aient le droit de travailler ou d'étudier au Canada, et elles n'auraient pas non plus à payer de droits à cet égard.

Le projet de loi S-218 reconnaît qu'il est nécessaire d'accorder une protection temporaire immédiate aux personnes faisant l'objet de trafic sans leur imposer un lourd fardeau de preuve. D'après la norme, il suffit qu'il existe des « motifs raisonnables de soupçonner » que la personne a fait l'objet d'un trafic. Le projet de loi propose des mesures de protection à l'intention de celles qui font peut-être l'objet d'un trafic de personnes ou qui en ont peut-être fait l'objet. Il est parfois difficile de déterminer rapidement si c'est le cas, surtout lorsque les personnes en cause n'ont pas eu la possibilité d'établir de relations de confiance avec les représentants de l'ordre. En outre, les représentants de leur pays d'origine sont parfois corrompus. L'actuelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la LIPR, ne prévoit rien de précis à l'égard du trafic de personnes. La définition relève d'une réglementation souple, selon l'interprétation qu'en font les agents de Citoyenneté et Immigration Canada, CIC. L'intégration de cette définition dans la loi correspond aux méthodes visant à offrir stabilité et protection aux personnes faisant l'objet de trafic.

Troisièmement, la loi reprend et fait sienne la définition du protocole des Nations Unies pour prévenir, supprimer et punir le trafic des personnes, surtout celui des femmes et des enfants. Le projet de loi S-218 offre une définition plus complète que celle du paragraphe 118(1) de la LIPR. Parmi les dispositions transitoires, le projet de loi propose la création d'un service téléphonique d'urgence relevant du ministère de la Santé. C'est une bonne idée, car la GRC évoque un service de sécurité et de police, une association qui peut susciter de la méfiance au sein des populations à risque.

Tous les organismes publics chargés de protéger ceux qui font l'objet d'un trafic de personnes et les ONG qui s'occupent des problèmes de violence structurelle et systémique devraient être en communication horizontale et verticale constante pour agir conjointement et éviter d'éventuelles tensions. La protection

this phenomenon from a human rights perspective rather than a criminal one under which both protocols emerged in the context of the Palermo Convention.

NGOs have the advantage of creating trust in relation to their mandate. Nevertheless, they are underfunded, overloaded and their practitioners require specific training on how to reach out, protect and treat trafficked persons.

The Chair: Thank you, professor. We are now ready for questions.

[*Translation*]

Senator Dallaire: Do you think this bill is a meaningful step or it is just a first attempt at making government responsible for people caught up in an illegal system? Does this show a more humane attitude toward the people involved and a desire to resolve this problem, or is it still not enough?

Ms. Oxman-Martinez: It is a big step, Senator. I am delighted that it is a big step. There are other things to be done, but I have no doubt that this is a huge improvement in terms of the Immigration and Refugee Protection Act.

Senator Dallaire: Again, I would like to come back to the clause that talks about wanting to reasonably meet the demand. Do we not have any NGOs, supported by the federal or even provincial government, to act as a buffer between the authorities and/or maybe a bridge between the authorities and the people in order to give them the time they need to establish that atmosphere of trust in order to come to their assistance? The plan is to try to limit the problems.

Ms. Oxman-Martinez: NGOs do a huge amount of work that goes beyond their mandate. There are very few NGOs with a specific mandate to help the victims of human trafficking. Most NGOs that work with victims of trafficking, except for CATHII and some others in Vancouver or in Ontario, deal with the problems of violence against women. That type of violence, that is mostly domestic violence. Other NGOs provide protection to refugees. They are going beyond their mandate. There are very few NGOs that work directly with victims of human trafficking.

Just to make this a bit clearer, working with victims of human trafficking and getting them to disclose the sequence of events is as hard as getting a child to report incest at the hands of a parent. The control and power situation is so great that it is very difficult to get that disclosure. That is why in the first part of my presentation, I said that training should be giving to NGO workers who work with victims of human trafficking. These people are not victims of trafficking; that was a slip on my part. Specific training is needed. They do so voluntarily, in their way.

de ceux qui font l'objet du trafic des personnes exige que le phénomène soit considéré du point de vue des droits de la personne plutôt que du point de vue du droit criminel d'où procèdent les deux protocoles adoptés dans le contexte de la Convention de Palerme.

Les ONG ont l'avantage d'avoir des mandats qui inspirent confiance. Néanmoins, elles sont sous-financées, surchargées de travail et leurs intervenants doivent recevoir une formation précise sur la façon de rejoindre, de protéger et de traiter les personnes qui font l'objet d'un trafic.

La présidente : Merci, professeure. Nous allons passer aux questions.

[*Français*]

Le sénateur Dallaire : Croyez-vous que ce projet de loi fait un pas significatif ou n'est-ce qu'une première tentative pour responsabiliser le gouvernement envers les gens pris dans un engrenage illégal? Démontre-t-on une attitude plus humaine vis-à-vis les gens impliqués et un désir de venir à bout de cette problématique ou est-ce encore trop faible?

Mme Oxman-Martinez : C'est un grand pas, monsieur le sénateur. Je suis ravie que ce soit un grand pas. Il y a d'autres choses à faire, mais je ne peux pas douter que ce soit un grand progrès en termes de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Le sénateur Dallaire : Je reviens encore à cet article où on dit vouloir raisonnablement se conformer à la demande. N'a-t-on pas d'ONG, appuyées par le gouvernement fédéral ou même provincial, pour agir de tampon entre les autorités et/ou être un pont entre les autorités et les gens afin de leur donner le temps nécessaire d'établir cette atmosphère de confiance pour leur venir en aide? Le plan est d'essayer de limiter la problématique.

Mme Oxman-Martinez : Les ONG font un grand travail qui est en dehors de leur mandat. Il y a très peu d'ONG ayant comme mandat précis d'aider les victimes qui font l'objet de la traite. La plupart des ONG qui travaillent avec des victimes de la traite, à part CATHII et certaines à Vancouver, ou en Ontario, traitent de la problématique de la violence à l'égard des femmes. Ce type de violence, est surtout de la violence familiale. D'autres sont des ONG qui donnent de la protection aux réfugiés. Ils débordent de leur mandat. Il y a très peu d'ONG qui travaillent directement avec des victimes de la traite.

Pour éclairer un peu ces points, travailler avec des victimes de la traite et obtenir le dévoilement des événements qui se sont passés est aussi difficile que de dévoiler de l'inceste de la part d'un enfant à l'égard d'un parent. La situation de contrôle et de pouvoir, c'est tellement grand qu'il est très difficile d'obtenir ce dévoilement. C'est pour cette raison que dans ma dernière partie, j'ai dit qu'il faut que de l'entraînement soit donné aux intervenants des ONG qui travaillent auprès de victimes de la traite. Ce ne sont pas des personnes qui font l'objet de la traite, moi-même je me suis trahie. Un entraînement et une formation spécifique sont nécessaires. Ils le font volontairement, à leur façon.

Senator Dallaire: Does your research include any data on domestic trafficking within Canada, particularly involving Aboriginal people and specifically children under 18?

Ms. Oxman-Martinez: Justice Canada commissioned me to do a study on human trafficking and particularly domestic trafficking; that mainly involves First Nations women and children.

We have worked with over 40 NGOs that provide services, including, among the many other services they provide, what is called “hard statistics.”

[English]

We do not have hard statistics. There is no statistical evidence.

[Translation]

The only ones who could give us any reliable statistics so far were the RCMP, who gave us some data. Even we researchers do not have easy access to that data. Currently, I know that the Canadian Centre for Justice Statistics has initiated an effort to set up with Statistics Canada a database on people involved in human trafficking. I myself answered a long questionnaire that they sent us. There is a move toward getting compelling quantitative statistics. But that does not mean that just because we do not know it quantitatively, we cannot know it qualitatively. All of the testimony we have heard was qualitative testimony.

The RCMP statistics show that 600 people have been victims of human trafficking for sexual exploitation; 800 people have been victims of human trafficking for exploitation for other types of business; and there are 1600 people in total, victims of human trafficking, who go through Canada or for whom Canada is a transit country. But those are the only data we can rely on, and it is not enough, we think it just the tip of the iceberg.

[English]

The Chair: Can I ask you to give us the title of the document that you referred to, for the record?

Ms. Oxman-Martinez: *Victims of Trafficking in Persons: Perspectives from the Canadian Community Sector.*

The Chair: What is the date of the publication?

Ms. Oxman-Martinez: It was published in August 2005 by the Department of Justice.

Senator Munson: You said we have a hard time accessing the statistics. What is the barrier?

Le sénateur Dallaire : Avez-vous, dans vos études, des données en ce qui a trait au trafic interne dans le pays et particulièrement des Autochtones et spécifiquement les enfants de moins de 18 ans?

Mme Oxman-Martinez : Justice Canada m'avait commandé une étude sur la traite et particulièrement, la traite domestique; celle-ci touche surtout les femmes et les enfants des Premières nations.

Nous avons travaillé avec plus de 40 ONG qui offrent des services, parmi les plusieurs autres services qu'elles offrent, que l'on appelle « *hard statistics* ».

[Traduction]

Nous n'avons pas de pareille statistique. Il n'y a pas de preuve statistique.

[Français]

Les seuls capables de nous donner des statistiques fiables à ce jour, c'est la gendarmerie royale, qui nous a fourni quelques données. Même nous, les chercheurs, n'avons pas d'accès facile à ces données. Actuellement, je sais que Centre canadien de la statistique juridique a entamé un processus pour pouvoir établir avec Statistique Canada une banque de données pour les personnes qui font l'objet de la traite. J'ai moi-même répondu au long questionnaire qu'ils nous ont envoyé. Il y a une progression vers l'obtention de statistiques probantes en termes quantitatifs. Mais cela ne veut pas dire que, ce qu'on ne peut pas savoir par le quantitatif, on ne peut pas le savoir par le qualitatif. Tous les témoignages que nous avons entendus sont des témoignages d'ordre qualitatif.

Les statistiques de la Gendarmerie royale du Canada nous disent qu'il y a 600 personnes victimes de la traite pour l'exploitation sexuelle; qu'il y a 800 personnes victimes de la traite pour l'exploitation pour d'autres types de commerces; et qu'il y a 1600 personnes au total, victimes de la traite, qui traversent le Canada ou pour qui le Canada est un pays de transit. Mais ce sont les seules données avec lesquelles on peut compter, mais ce n'est pas assez, on pense que ce n'est que la pointe de l'iceberg.

[Traduction]

La présidente : Puis-je vous demander de nous donner le titre du document auquel vous avez fait référence?

Mme Oxman-Martinez : *Les victimes de la traite des personnes : points de vue du secteur communautaire canadien.*

La présidente : Quelle en est la date de publication?

Mme Oxman-Martinez : Il a été publié en août 2005 par le ministère de la Justice.

Le sénateur Munson : Vous dites qu'il est difficile d'obtenir des données statistiques. Qu'est-ce qui fait obstacle?

Ms. Oxman-Martinez: There are enormous barriers. Community organizations that could gather statistics are not willing to do so because they could disclose confidentiality. The issue is controversial.

Researchers do not have access to many trafficking victims except in the cases where our community organizations ask permission or consent from the victims. Researchers are ruled by an ethics board, and we need to receive signed consent from the victim to deal with trafficking issues.

It is difficult in that, first, we obtain consent from the community organizations to disclose the names of the victims and then obtain permission from our ethics boards to access the victims. We cannot access them directly. They must be accessed through the community organization.

Sometimes, community organizations are also threatened by traffickers when they know the organizations are working with trafficking victims. It is worse than drugs. One does not access drug lords easily, in the same way that one does not access human traffickers easily, either.

Senator Oliver: Is it not designed to protect the victims?

Ms. Oxman-Martinez: It is designed to protect the victims but, in the meantime, as one discloses and moves closer to the truth, and probably closer to the trafficker, one becomes endangered.

Senator Phalen: How do you account for the fact that the RCMP tell us there could be as many as 800 victims of human trafficking, and the NGOs tell us there could be as many as 16,000?

Ms. Oxman-Martinez: The RCMP cases are the cases that have been disclosed openly. The NGOs work with cases in confidentiality and secrecy because victims are afraid of the RCMP. If victims come from countries in which corrupted officials or corruption within the state system is usual, why would they trust Canadian officials? Who gives them a reason to trust?

Senator Phalen: Can I conclude, then, that the NGO figure of 16,000 victims is closer to the truth?

Ms. Oxman-Martinez: With all due respect to the RCMP, the NGO figures are much closer to reality.

Senator Goldstein: I apologize for coming late. I was at another committee meeting.

Thank you for appearing to speak with us and for sharing your expertise. I am disturbed by your assertion that the NGOs are reluctant or unable to disclose any information. Is it correct to say that without disclosing names, identities, addresses or anything that might identify victims, NGOs nevertheless could tell

Mme Oxman-Martinez : Il existe d'énormes obstacles. Les organismes communautaires qui pourraient recueillir des données statistiques ne veulent pas le faire, car elles risqueraient de compromettre ainsi la confidentialité de leurs données. La question prête à controverse.

Les chercheurs n'ont pas facilement accès aux personnes qui font l'objet de traite, sauf si les organismes communautaires sollicitent l'autorisation ou le consentement des victimes. Les chercheurs sont assujettis à une commission d'éthique, et nous devons obtenir le consentement écrit de la victime pour aborder avec elle des questions de traite des personnes.

La difficulté, c'est tout d'abord d'obtenir le consentement des organismes communautaires pour la divulgation des noms des victimes, et ensuite, d'obtenir l'autorisation de la commission d'éthique pour communiquer avec elles. Nous ne pouvons pas prendre directement contact avec elles. Nous devons le faire par l'intermédiaire d'un organisme communautaire.

Parfois aussi, les organismes communautaires reçoivent des menaces des organisateurs du trafic lorsque ceux-ci savent qu'un organisme travaille avec des victimes. C'est pire que dans le cas du trafic de drogues. On ne peut pas accéder facilement aux barons de la drogue, et c'est la même chose pour les auteurs de la traite des personnes.

Le sénateur Oliver : Ces précautions ne visent-elles pas à protéger les victimes?

Mme Oxman-Martinez : Elles visent à protéger les victimes, mais en même temps, plus on se rapproche de la vérité et sans doute des auteurs du trafic, plus on est en danger.

Le sénateur Phalen : Comment expliquez-vous que, selon la GRC, il y aurait 800 victimes de la traite des personnes, alors que les ONG évaluent ce nombre à 16 000?

Mme Oxman-Martinez : La GRC parle de cas qui ont été divulgués. Les ONG travaillent dans la confidentialité et le secret, parce que les victimes ont peur de la GRC. Lorsque la victime vient d'un pays où la corruption des fonctionnaires et des représentants de l'État est un phénomène courant, pourquoi ferait-elle confiance aux fonctionnaires canadiens? Qui peut la convaincre de leur faire confiance?

Le sénateur Phalen : Puis-je donc en conclure que le chiffre des 16 000 victimes avancé par les ONG est plus proche de la vérité?

Mme Oxman-Martinez : Sauf tout le respect dû à la GRC, les chiffres des ONG sont effectivement beaucoup plus proches de la réalité.

Le sénateur Goldstein : Veuillez excuser mon retard. J'assistais à la réunion d'un autre comité.

Je vous remercie d'être venue dialoguer avec nous et nous faire part de vos connaissances. Je m'inquiète de vous entendre dire qu'il répugne aux ONG de divulguer de l'information ou qu'elles en sont incapables. Peut-on dire que même sans divulguer de noms, de renseignements, d'adresses ou de quoi que ce soit qui

researchers, especially researchers, the quantity of victims and the characteristics of the victimization? Otherwise, how on earth are people supposed to deal with the situation?

You are right in saying that the RCMP figure of 800 victims is undoubtedly less than the reality because people do not go to the RCMP. I understand why. You provided a number of reasons for that situation, and there are additional ones. Some victims are immigrants who are concerned about being deported. There are all kinds of reasons for people not to provide information.

However, surely if NGOs have the information, they should somehow supply it so that the people of Canada can be made aware of the magnitude of this problem.

Ms. Oxman-Martinez: One simple reason they do not provide the information is that sometimes they do work that is not in their specific mandate. Therefore, they might be penalized for doing work that they are not required to do. That is one reason, but it has been argued.

Another important issue when talking about numbers is that numbers must be collected in a standardized way to be reliable. If we collect numbers in different ways, we can arrive at different conclusions. That is why the CIC and Statistics Canada attempt to collect data on trafficking victims. It seems to me reliable in terms of expertise of reliably collecting data in that we would not doubt data collected by Statistics Canada. We know they follow standards with respect to data collection, and they do so under standardized procedures.

The Chair: Are you also saying that part of the problem is that we have started to identify human trafficking as an area of concern so that we are catching up? In other words, Statistics Canada and CIC are starting to collect data because the field is becoming known and critical?

Ms. Oxman-Martinez: I think interest is growing in Canada, which is encouraging for researchers because the policy-makers are taking action. There is an interest in supporting what has been discussed about the volume, the scope, of human trafficking in Canada. I imagine that is the reason why Citizenship and Immigration Canada and Statistics Canada are willing to do it.

They are taking only the first steps, like a toddler learning to walk. They are preparing a large national consultation on the type of data they should collect and the priorities in terms of data collection.

The Chair: I have one final question. You have taken issue, as others have, with the term “victims” of human trafficking. What word or words would you substitute?

Ms. Oxman-Martinez: Agents.

puisse identifier les victimes, les ONG pourraient néanmoins renseigner les chercheurs, surtout eux, sur le nombre de victimes et la nature de ce qu'elles subissent? Comment est-on censé faire face à la situation sans ces données?

Vous avez raison de dire que le nombre cité par la GRC, soit 800 victimes, est bien inférieur à la réalité, car les gens ne veulent pas avoir affaire à la GRC. Je le comprends parfaitement. Vous avez évoqué plusieurs explications du phénomène, et il y en a d'autres. Certaines victimes sont des immigrants qui craignent d'être expulsés du Canada. Il y a toutes sortes de raisons pour lesquelles les gens ne veulent fournir aucun renseignement.

En revanche, si les ONG ont de l'information, elles devraient la communiquer de façon à ce que les Canadiens soient informés de l'ampleur du problème.

Mme Oxman-Martinez : Une raison bien simple pour laquelle elles refusent de fournir de l'information, c'est qu'elles font parfois un travail qui ne relève pas spécifiquement de leur mandat. Elles risqueraient donc d'être sanctionnées pour avoir fait un travail qu'elles n'étaient pas tenues de faire. Ce n'est qu'une raison parmi d'autres, mais elle a déjà été invoquée.

Autre élément important lorsqu'on parle de chiffres, c'est que les données doivent être recueillies de façon normalisée pour être fiables. Si la collecte de données ne se fait pas de la même façon, on peut en venir à des conclusions différentes. C'est pourquoi CIC et Statistique Canada s'efforcent de recueillir des données sur la traite des personnes. Je pense que c'est une activité fiable, car Statistique Canada a des experts en collecte de données et personne ne doute de la fiabilité de ses données. Nous savons que ces spécialistes respectent certaines normes concernant la collecte des données et qu'ils suivent des procédures standardisées.

La présidente : Êtes-vous également prête à dire que le problème tient en partie au fait que nous venons tout juste de désigner la traite des personnes comme source de préoccupation et que nous avons donc du rattrapage à faire? Autrement dit, Statistique Canada et CIC commencent à recueillir des données parce que le domaine commence à être connu et qu'on en reconnaît l'importance critique?

Mme Oxman-Martinez : Je pense que la question fait l'objet d'un intérêt croissant, et c'est très encourageant pour les chercheurs, car les décideurs politiques sont en train de passer à l'action. On s'intéresse à tout ce qui s'est dit sur l'étendue et l'ampleur de la traite des personnes au Canada. Je suppose que c'est pour cela que Citoyenneté et Immigration Canada et Statistique Canada souhaitent recueillir des données à ce sujet.

Ces deux organismes n'en sont qu'aux premières étapes, comme le bébé qui apprend à marcher. Ils préparent actuellement une vaste consultation nationale sur le type de données qu'il faut recueillir et sur les priorités en matière de collecte de données.

La présidente : Une dernière question. Comme d'autres, vous contestez l'emploi du mot « victimes » de la traite des personnes. Par quels mots faudrait-il le remplacer?

Mme Oxman-Martinez : Par le mot « agents ».

The Chair: Agents of?

Ms. Oxman-Martinez: Yes, agents of, having a free will. That would be important also in terms of the two protocols: One is against trafficking and the other is against smuggling. When we talk about trafficking, we talk about victims. When we talk about smuggling, we talk about irregular migrants and a threat to the States.

In talking about victims, on the one hand, we take away part of the empowerment or the resilience factors that these women might have. They have resilient factors because they survive. We have examples: Among others, Cherry Kingsley, who has published and has an organization that is on the Internet.

They are survivors of trafficking. They are open in the world. It is much better to talk about them in a positive way than in a way that is “misérabiliste.” I do not know how to translate it.

That is why I would rather talk about agents.

Senator Ringuette: You talked about your research briefly. I listened carefully and I appreciate your comments.

Has your research brought you to some link between drugs, smuggling and trafficking? Is there a cross-over between those organizations?

Ms. Oxman-Martinez: I have not conducted research in terms of crime rings or in terms of criminalization. I have conducted research from a sociological perspective. There is a big difference between Aboriginal trafficking — domestic trafficking — and international trafficking.

Among the persons trafficked domestically, they are willing to leave their own community to escape from poverty or alcohol. However, they are already drug addicts. Children, at the age of seven years old, who are trafficked are also already into drugs.

Victims of international trafficking, according to community organizations, come to the country clean in terms of drugs. To cope with the lives they must lead, they come into drugs. Traffickers sometimes oblige them not only to consume drugs but to sell drugs and to commit other types of infractions, which could lead them to become “criminals.”

Senator Ringuette: However, your research has not looked into the possibility of this crossover of the crimes that are committed?

In business marketing, we would say one would start with the drugs and then there would be the offspring of trade, trafficking. Then, there would be the children. Maybe I am wrong in what I foresee is a vicious cycle.

Ms. Oxman-Martinez: You are referring to an interrelation among the three. Probably, there is. I do not have evidence, but the criminal rings seem to be the same.

La présidente : Agents de quoi?

Mme Oxman-Martinez : Oui, ce sont des agents qui disposent d'un libre arbitre. C'est également important par rapport aux deux protocoles : le premier concerne le trafic des personnes, et l'autre concerne la contrebande. Lorsqu'on parle de traite des personnes, on parle de victimes, mais lorsqu'on parle de contrebande, on parle de migrants clandestins et d'une menace pour les États.

D'une part, si l'on parle de victimes, on élimine les éléments d'émancipation et de résilience dont ces femmes font preuve. Elles sont résilientes parce qu'elles survivent. Nous en avons plusieurs exemples : parlons, entre autres, de Cherry Kingsley, qui a publié son récit et qui fait partie d'un organisme présent sur Internet.

Ces personnes survivent à la traite. Elles s'affichent publiquement. Il est nettement préférable de parler d'elles en termes positifs que sur un ton misérabiliste.

Voilà pourquoi je préfère parler d'agents.

Le sénateur Ringuette : Vous avez parlé brièvement de votre recherche. Je vous ai écouté attentivement, et vos commentaires m'ont plu.

Vos recherches vous ont-elles permis d'établir un lien entre le trafic de drogues, la contrebande et la traite des personnes? Y a-t-il un point de rencontre entre ces divers milieux?

Mme Oxman-Martinez : Je n'ai pas fait de recherches sur les milieux criminels ni sur la criminalisation. J'ai abordé mes travaux d'un point de vue sociologique. Il y a une grande différence entre la traite autochtone — la traite intérieure — et la traite internationale.

Les victimes de la traite des personnes à l'échelle nationale sont prêtes à quitter leur collectivité pour échapper à la pauvreté ou à l'alcool. Elles sont cependant déjà des toxicomanes. Des enfants d'à peine sept ans qui sont parmi ces victimes consomment déjà des drogues.

Par ailleurs, d'après les organismes communautaires, les victimes de la traite des personnes à l'échelle internationale arrivent au pays sans avoir jamais consommé de drogues. Elles en prennent uniquement pour arriver à supporter la vie qu'on leur fait mener. Les trafiquants les obligent parfois non seulement à consommer des drogues, mais à en vendre et à commettre d'autres types d'infractions qui finissent par faire d'elles des « criminelles ».

Le sénateur Ringuette : Vous n'avez cependant pas envisagé, dans le cadre de vos recherches, la possibilité d'une interaction entre les différents types de crimes commis, n'est-ce pas?

En marketing, on dirait qu'il y a d'abord un produit primaire, les drogues, et un produit secondaire, le trafic. Il y a ensuite les enfants. Je me trompe cependant peut-être en croyant qu'il s'agit d'un cercle vicieux.

Mme Oxman-Martinez : Vous faites allusion à une interrelation entre ces trois types de crimes. Il en existe sans doute une. Je n'ai pas de preuve qui confirme cette hypothèse, mais les cercles criminels semblent être les mêmes.

The Chair: Thank you, professor, for giving us your perspectives and what data you could get your hands on through your research.

It is helpful in our assessment of Bill S-218. We will embark on a study on trafficking, so no doubt we will look to you for further and different aspects in the future. Thank you for coming this evening.

Ms. Oxman-Martinez: Thank you very much. I am pleased to cooperate.

The Chair: Senators, we have on our final panel this evening, from the Canada Border Services Agency, Megan Imrie, Director, Horizontal Policy and Planning Division, Enforcement Branch. From the Royal Canadian Mounted Police is Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations.

We welcome you both. We want you to tell us how the human trafficking issue is dealt with now.

We understand that you are not here to say whether the bill is good. We do not put you in that position. However, many questions came up in a last session that we were told: We cannot answer that policy implementation concept; that belongs to the RCMP; or that belongs to the border service.

You are here to enlighten us on the present state and anything else that you may wish to say. If you have opening statements, please proceed.

Megan Imrie, Director, Horizontal Policy and Planning Division, Enforcement Branch, Canada Border Services Agency: I have opening comments, which I believe you have copies of, and will also answer any questions.

It is my pleasure today to appear before you to discuss the subject of trafficking in persons and the measures that the Government of Canada, specifically the CBSA, is taking to identify and protect victims of trafficking in persons, as well as to punish the perpetrators while shutting off the flow of victims.

Trafficking in persons, TIP, is an appalling crime that exploits some of the world's most vulnerable people, including women and children. Consequently, it is of utmost concern to the CBSA as well as to our partners. While Canada has been working with its partners for many years to combat TIP, recent elevated public profile has generated new opportunities to work with the international community to come up with viable solutions.

La présidente : Je vous remercie, professeure, de nous avoir présenté vos vues et les données que vous avez pu recueillir dans le cadre de vos recherches.

Toute cette information nous sera utile dans notre examen du projet de loi S-218. Comme nous comptons entreprendre une étude sur la traite des personnes, nous ferons sans doute appel à vous de nouveau. Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité ce soir.

Mme Oxman-Martinez : Je vous remercie beaucoup. Ma collaboration vous est acquise.

La présidente : Chers collègues, nous allons maintenant entendre nos derniers témoins de la soirée. Il s'agit de Mme Megan Imrie, directrice, Division de la politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada. Nous accueillons également de la Gendarmerie royale du Canada, Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales.

Nous vous souhaitons la bienvenue à tous deux. Nous aimerions que vous nous expliquiez les mesures qui sont prises actuellement pour lutter contre la traite des personnes.

Nous comprenons que vous n'êtes pas ici pour nous dire si le projet de loi est bon. Nous ne vous mettrons pas dans l'embarras. Nous voudrions cependant obtenir réponse aux questions qui ont été soulevées lors de la dernière séance et qui relèvent de la GRC ou de l'Agence des services frontaliers.

Vous êtes ici pour nous expliquer la situation actuelle et pour nous dire aussi tout ce que vous aimeriez nous dire. Si vous avez des déclarations préliminaires, je vous invite maintenant à les faire.

Megan Imrie, directrice, Division de la politique horizontale et de la planification, Direction générale de l'exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada : J'ai une déclaration préliminaire et je crois que vous en avez déjà reçu copie. Après l'avoir faite, je répondrai volontiers à vos questions.

C'est avec grand plaisir que je me présente devant vous aujourd'hui pour vous parler de la traite des personnes et des mesures que le gouvernement du Canada, l'ASFC plus particulièrement, prend pour en repérer et en protéger les victimes, mais aussi pour en punir les auteurs et les empêcher de faire d'autres victimes.

La traite des personnes, la TP, est un crime effroyable, qui consiste à exploiter des gens parmi les plus vulnérables en ce monde, y compris des femmes et des enfants. Par conséquent, elle constitue une priorité pour l'ASFC et pour ses partenaires. Avec ses partenaires, le Canada lutte depuis de nombreuses années contre la TP, mais comme il a beaucoup été question de ce phénomène dernièrement, les possibilités de travail en collaboration avec la communauté internationale pour trouver des solutions viables se sont multipliées.

[Translation]

In order to combat human trafficking, the government of Canada has adopted a victim based strategy. Like other countries, our strategy is based on three pillars, the three “ps”: Protect the victim, prosecute the trafficker and prevent the offence. We have added a fourth “p” to that, partnership: Establishing partnerships within our organizations and federal departments, among various organizations and departments as well as with non-governmental organizations and the international community.

[English]

The Government of Canada collaborates with its international and domestic partners, including our provinces and territories, as well as with civil society members in the fight against TIP. Both Canada and the U.S. have either adopted new laws or amended existing legislation to implement the United Nations trafficking protocol.

The CBSA contributes to many international fora on trafficking in persons. Our department co-hosted a conference, along with the RCMP, titled “Empowering the Victim, Developments in Human Trafficking,” in Washington last week, and I had the pleasure of attending and opening the session. This event was an opportunity for the governments of Canada and the U.S., as well as other partners, to share information and raise awareness on the issue of trafficking in persons.

Canada also participates in the Organization of American States, the Organization for Security and Co-operation in Europe, the UN, the G8 and the Regional Conference on Migration, all of which promote the sharing of best practices and anti-trafficking efforts.

[Translation]

In order to combat human trafficking, Canada combines legislative prohibitions with other measures. The Immigration and Refugee Protection Act and the Criminal Code set the legislative framework for combating human trafficking. Transnational human trafficking has been an offence under the act since 2002. Similarly, since 2005, there have been new human trafficking offences added to the Criminal Code.

[English]

Protection of victims is a shared federal and provincial responsibility in Canada. At the federal level, the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons coordinates anti-trafficking efforts. This working group is comprised of 17 departments and agencies and is co-chaired by our Department of Justice and Department of Public Safety. CBSA has been and continues to be an active participant in this group since its inception in 2004.

[Français]

Pour lutter contre la traite des personnes, le gouvernement du Canada a adopté une stratégie centrée sur les victimes. Comme d'autres pays, nous nous fondons sur trois piliers, les trois « p » : protéger la victime, poursuivre le trafiquant et prévenir l'infraction. Nous y avons ajouté un quatrième « p », partenariat : Établir des partenariats au sein de nos organismes et ministères fédéraux, entre les différents organismes et ministères ainsi qu'avec des organismes non gouvernementaux et avec la communauté internationale.

[Traduction]

Dans sa lutte contre la TP, le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires à l'étranger comme au pays, qu'il s'agisse des provinces et des territoires ou des membres de la société civile. Pour mettre en œuvre le protocole des Nations Unies contre la traite des personnes, le Canada comme les États-Unis ont soit créé de nouvelles lois, soit modifié celles qui existaient déjà.

L'ASFC contribue à de nombreux forums internationaux sur la traite des personnes. En fait, elle a été l'un des hôtes d'une conférence intitulée « Empowering the Victim : Developments in Human Trafficking » qui s'est tenue à Washington, la semaine dernière, et à laquelle j'ai eu le plaisir d'assister. En fait, c'est moi qui ai prononcé le mot d'ouverture.

Le Canada fait également partie de l'Organisation des États américains, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de l'ONU, du G8 et de la Conférence régionale sur les migrations, autant d'organismes qui encouragent l'échange de pratiques exemplaires et les efforts communs de lutte contre la traite des personnes.

[Français]

Pour combattre la traite de personnes, le Canada combine les interdictions prévues par la loi avec d'autres mesures. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et le Code criminel dressent le cadre législatif pour lutter contre la traite de personnes. La traite transnationale des personnes constitue une infraction de la loi depuis 2002. De même, le Code criminel contient depuis 2005 de nouvelles infractions en matière de traite de personnes.

[Traduction]

Au Canada, la protection des victimes relève autant du gouvernement fédéral que des provinces. Au niveau fédéral, la lutte contre la traite des personnes est coordonnée par le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes, groupe composé de 17 organismes et ministères et présidé par nos ministères de la Justice et de la Sécurité publique. Depuis sa création en 2004, le groupe peut compter sur la participation active de l'ASFC.

This group serves as a centre of federal expertise, which works to strengthen federal responses through governmental policy development on TIP, information exchange and the facilitation of international and national cooperation. In addition, the Government of Canada works with provincial and territorial partners to combat TIP by raising awareness and by training law enforcement officials to identify victims and to prosecute offenders successfully.

Guidelines have been developed to provide information on the identification and protection of victims and useful tips for interviewing victims. Since 2007, all new border services officers receive additional training that covers trafficking in persons. The training focuses on victim identification, interviewing techniques, procedures in dealing with victims and sensitivity.

[Translation]

In 2006, Canada took steps specifically designed to protect victims. Each victim is entitled to a temporary resident permit, which gives them 180 days to get over their ordeal and consider their options, and at the same time they can access health care and trauma counselling.

[English]

Identifying trafficking victims and encouraging them to come forward is key to stopping human traffickers. When potential victims arrive in Canada, they may be unaware of what is in store for them, or when they become aware that they are being exploited, they may be sufficiently intimidated by the trafficker that they refuse to seek help from the authorities. In either case, they may deny being trafficking victims.

The identification of victims may prove especially difficult at the port of entry since victims may not be aware that they are being trafficked. Once a person is a suspected victim, the border services officers liaise with regional intelligence officers to ensure that persons concerned are referred to the RCMP for a determination of their possible status as a victim of human trafficking as well as to Citizenship and Immigration Canada for consideration of a temporary resident permit.

The CBSA is committed to continuing collaboration with its partners in the fight against TIP. Through a regime of education, outreach and understanding, this collaboration will contribute to the government response to this problem. I thank you for giving me the opportunity to be here today and I will do my best to answer any questions.

Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations, Royal Canadian Mounted Police: Chair and honourable committee members, I thank you for inviting me here today. I will be pleased to answer any questions you might have on what policy the RCMP has in place to address the needs of the victims of human

Les experts du palier fédéral s'y réunissent pour renforcer les interventions du Canada en élaborant des politiques gouvernementales en matière de traite des personnes, d'échange de renseignements et de coopération nationale et internationale. Le gouvernement du Canada et ses partenaires provinciaux et territoriaux luttent contre la traite des personnes en sensibilisant et en formant des responsables de l'application de la loi capables de repérer les victimes et de faire inculper les trafiquants.

Des lignes directrices ont été élaborées pour expliquer comment repérer et protéger les victimes et pour donner des conseils pratiques pour interroger les victimes. Depuis avril 2007, les nouveaux agents des services frontaliers reçoivent une formation supplémentaire qui porte sur la traite des personnes, plus particulièrement sur la façon de repérer les victimes, sur les techniques d'entrevue, sur la façon d'aborder les victimes et sur le tact.

[Français]

En 2006, le Canada a adopté des mesures visant expressément à protéger les victimes. Chaque victime a droit à un permis de résident temporaire, ainsi elle dispose de 180 jours pour se remettre de son épreuve et réfléchir aux possibilités qui s'offrent à elle, tout en ayant accès à des services de santé et de consultation en matière de traumatismes.

[Traduction]

Repérer les victimes de la traite des personnes et les encourager à faire les premiers pas, voilà la clé pour arrêter les trafiquants. Lorsqu'elle arrive au Canada, l'éventuelle victime ne sait pas nécessairement ce qui l'attend. Ou bien, lorsqu'elle se rend compte qu'elle est exploitée, elle a trop peur du trafiquant pour demander de l'aide aux autorités. Dans les deux cas, elle niera catégoriquement être victime de traite des personnes.

Repérer les victimes peut s'avérer difficile surtout dans un bureau d'entrée, car ces personnes ne savent pas nécessairement qu'elles font l'objet d'une traite. Si un agent des services frontaliers soupçonne une personne d'être victime de la traite des personnes, il doit communiquer avec les agents régionaux du renseignement pour que cette personne soit dirigée vers la GRC, qui déterminera s'il s'agit bien d'une victime de la traite des personnes, et ensuite vers Citoyenneté et Immigration Canada, qui évaluera la possibilité de lui attribuer un permis de résident temporaire.

L'ASFC tient à continuer de collaborer avec ses partenaires dans la lutte contre la traite des personnes. L'éducation, la prise de contact et la compréhension contribueront à la capacité du gouvernement de répondre à ce problème. Encore une fois, je vous remercie de m'avoir laissé me joindre à vous aujourd'hui. Si vous avez des questions, j'y répondrai de mon mieux.

Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales, Gendarmerie royale du Canada : Madame la présidente et mesdames et messieurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Je répondrai volontiers aux questions que vous me poserez sur la façon dont la GRC répond

trafficking once these victims come to our attention and what is offered to assist individuals who are identified as victims of trafficking.

The RCMP defines a victim of human trafficking as any person recruited by a trafficker through force, fear, fraud or deception for the purpose of exploitation.

The trafficked person may seek a better life but instead may be forced into sexual exploitation, forced labour or other forms of servitude, or may even be trafficked for organ removal.

A person can be a victim of trafficking without crossing any borders. Children are particularly vulnerable to exploitation as they have limited comprehension of events unfolding around them. Traffickers use various methods to maintain control over their victims, including force, sexual assault and threats of violence.

The extent of victimization must be recognized as a significant aspect of this crime. Persons are reduced to, and treated as, nothing more than a commodity.

[Translation]

When it comes to human trafficking, the RCMP's mandate is to cooperate with social and government organizations in Canada and abroad in order to protect and improve quality of life through education, prevention and enforcement.

[English]

To fulfill this mandate, the RCMP established the Human Trafficking National Coordination Centre here in Ottawa. The HTNCC, as we call it, works in collaboration with international, national, provincial and municipal agencies, as well as non-governmental organizations, to develop policies, mechanisms and initiatives to combat human trafficking in Canada and abroad.

One key objective of the centre is the protection of victims through the development of protocols and witness protection procedures in collaboration with the RCMP source witness protection program.

In many cases, during the initial stages of human trafficking investigations, the RCMP liaises with the Canada Border Services Agency and Citizenship and Immigration Canada to determine the status of the victims in Canada.

This partnering is critical, as it allows the RCMP to pursue the investigation. It also provides a mechanism by which victims can access various avenues of assistance available to them, such as medical treatment, trauma counselling and shelter in a safe environment away from their exploiters.

As you may be aware, identifying victims of human trafficking is challenging. They are often traumatized. They may speak a different language or they may simply be afraid of police.

aux besoins des victimes de la traite des personnes, une fois que le cas de ces victimes nous est signalé, et l'aide que nous portons à ces victimes.

La GRC estime que toute personne recrutée par un trafiquant par l'intimidation, la force, des moyens frauduleux ou trompeurs dans le but de l'exploiter est victime de trafic de personnes.

Il se peut que la victime ait cherché à améliorer son sort, mais qu'elle ait été forcée de s'adonner à un commerce sexuel, un travail forcé ou une autre forme de servitude, voire être sujette à un trafic d'organes.

Une personne peut être victime de trafic sans franchir une frontière. Les enfants sont particulièrement vulnérables à l'exploitation étant donné leur compréhension limitée de ce qui se passe autour d'eux. Les trafiquants utilisent diverses méthodes pour garder la main mise sur leurs victimes, notamment la force, l'agression sexuelle ou des menaces de violence.

Un aspect important de ce crime concerne le degré auquel une personne devient victime. La personne est réduite à rien de plus qu'un objet, et c'est ainsi qu'elle est traitée.

[Français]

En matière de traite de personnes, le mandat de la GRC consiste à collaborer avec les organismes sociaux et gouvernementaux canadiens et à l'étranger afin de protéger et d'améliorer la qualité de la vie par l'éducation, la prévention et l'application de la loi.

[Traduction]

Pour s'acquitter de ce mandat, la GRC a établi le Centre national de coordination contre la traite des personnes, ici à Ottawa. Le centre travaille avec des entités internationales, nationales, provinciales et municipales ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales pour élaborer des politiques, des mécanismes et des initiatives de lutte contre le trafic de personnes au Canada et à l'étranger.

Un des principaux objectifs du centre est la protection des victimes grâce à des protocoles et à des moyens de protection des témoins en collaboration avec le programme de protection des témoins sources de la GRC.

Bien souvent, au début des enquêtes portant sur le trafic de personnes, la GRC établit des contacts avec l'Agence canadienne des services frontaliers et Citoyenneté et Immigration Canada pour déterminer le statut des victimes qui se trouvent au Canada.

Ce partenariat est capital, car il permet à la GRC de poursuivre son enquête. Il offre également un mécanisme grâce auquel les victimes ont accès à diverses sources d'aide, comme un traitement médical, un counseling traumatologique et un refuge dans un milieu sûr, loin des exploitants.

Comme vous le savez sans doute, l'identification des victimes de trafic de personnes n'est pas facile. Très souvent, ces personnes sont traumatisées. Il se peut qu'elles ne parlent ni anglais, ni français ou qu'elles aient tout simplement peur de la police.

[Translation]

The RCMP, together with its partners, ensures that victims get the services available to them, including health care, emergency shelter, social assistance and legal aid. In conducting our investigations, out of concern for the victim, we feel that we have come up with initiatives that provide better protection for victims.

[English]

The Human Trafficking National Coordination Centre has developed policies that specifically outline the responsibilities of the RCMP field units when they suspect that a human trafficking offence has occurred, or is occurring.

Included in this policy are victim-assisted guidelines for both international and domestic victims of human trafficking. These guidelines are designed to follow a victim step by step, from point of identification onwards, and to ensure that the victim's rights and interests are protected and their needs addressed in a matter that is appropriate and effective.

The RCMP has made significant strides in the development of relationships of trust with non-governmental agencies and faith-based groups. For example, in partnership with the B.C. Ministry of Children and Family Development, they have developed a working group comprised of social service providers, law enforcement agencies and other government departments directly involved with human trafficking.

I will comment briefly on human trafficking and the 2010 Olympics. I am aware concerns have been expressed that criminal groups will use the Olympics as an opportunity to bring in large numbers of trafficking victims.

The RCMP recognizes that with any large event, there will always be people looking to profit illegally from others. The RCMP is working with federal, provincial and municipal officials, and focusing on prevention and awareness, which includes training of front-line enforcement prior to, during and after the Olympics.

The RCMP is working with the Canadian Crime Stoppers Association to develop a national awareness campaign to inform the public and possible victims of the steps to report human trafficking cases.

The RCMP, through its joint intelligence group, continues to monitor intelligence relating to all criminal activities surrounding the 2010 Olympics, including human trafficking, and will take all appropriate and necessary measures to combat criminal organizations involved in these criminal activities. This approach is entirely consistent with Canada's current effort to prevent trafficking, to protect the victims and to prosecute the offenders. We will build on these strategies

[Français]

La GRC, de concert avec ses partenaires, veille à ce que les victimes reçoivent les services qui leur sont offerts, notamment des soins de santé, un refuge d'urgence, et l'aide sociale et juridique nécessaire. En entreprenant nos enquêtes, en nous souciant de la victime, nous estimons concevoir des initiatives qui lui apportent une meilleure protection.

[Traduction]

Le Centre national de coordination contre la traite des personnes a élaboré une politique qui précise les responsabilités qui incombent aux unités divisionnaires de la GRC quand on soupçonne qu'un acte de trafic de personnes a été commis ou est en cours.

Cette politique prévoit des lignes directrices pour venir en aide aux victimes, qu'il s'agisse de citoyens canadiens ou de ressortissants étrangers. Ces lignes directrices incluent une marche à suivre, point par point, à partir de l'identification, pour veiller à ce que les droits et les intérêts de la victime sont protégés et qu'on lui vient en aide de façon efficace et appropriée au besoin.

La GRC a réalisé des progrès remarquables dans ses rapports de confiance avec les organisations non gouvernementales et les groupes confessionnels. Par exemple, en partenariat avec le ministère du Développement de la famille et de l'enfant de la Colombie-Britannique, on a formé un groupe de travail où œuvrent des représentants des services sociaux, des forces de l'ordre et d'autres ministères qui s'occupent directement du trafic de personnes.

Je vais aborder brièvement la question du trafic de personnes et des Olympiques de 2010. On s'est inquiété du fait que des groupes de criminels profiteront de l'événement pour faire entrer un grand nombre de victimes du trafic de personnes.

La GRC reconnaît qu'à l'occasion de toute manifestation d'envergure, il y aura toujours des gens qui voudront en tirer partie par des moyens illégaux. La GRC travaille en collaboration avec les autorités fédérales, provinciales et municipales, au niveau de la prévention et de la sensibilisation notamment, en donnant une formation aux intervenants de première ligne avant, pendant et après les Jeux olympiques.

La GRC travaille en collaboration avec l'Association canadienne d'échec au crime à organiser une campagne nationale de sensibilisation afin d'informer le public et les victimes éventuelles de la marche à suivre pour signaler les cas de trafic de personnes.

Par l'entremise de son groupe mixte du renseignement, la GRC continue à recueillir des renseignements sur toutes les activités criminelles entourant les Jeux olympiques de 2010, y compris la traite de personnes, et prendra toutes les mesures nécessaires et indiquées pour réprimer les activités criminelles de ces organisations. Cette approche correspond tout à fait aux efforts déployés actuellement par le Canada en vue de prévenir la traite des personnes, d'en protéger les victimes et d'en poursuivre les

to respond specifically to human trafficking in the context of the 2010 Olympics.

In closing, let me reiterate that the identification and rescue of human trafficking victims and the prosecution of traffickers is of the utmost importance to the RCMP. Thank you for inviting me, again, to appear here today and I will be pleased to answer any questions.

Senator Munson: Thank you for coming here tonight. The earlier testimony that you listened to painted a picture of the RCMP as a difficult place for victims to go. One witness said, it is clear victims would not be at ease with RCMP officers.

How will you change that whole situation or attitude when victims, whatever the figure may be, whether 16,000 or 800, are in this country and they are hiding in the shadows? They do not want to talk to you. They do not want to talk to someone in a uniform. They are scared when they left, probably, and they are scared when they are here.

With all respect to what you have said, how do you cross that bridge?

Mr. Cabana: Unfortunately, I believe that is an accurate reflection of today's realities. It is also one of the main reasons why the RCMP, with its partners, including CBSA and CIC, are focusing on the awareness campaign.

As with many new initiatives in Canada, it takes time for these initiatives to be implemented. When we deal with human trafficking, the harsh realities of the people that suffer this type of crime and the fact that a number of these individuals come from countries where, maybe, the trust or the relationship with law enforcement is not established, or not like it is here in Canada, it takes time to establish that relationship.

Through the awareness campaign, we hope to inform potential victims of the services that are available. I truly believe that, over time, as cases come to the forefront and become public, people and victims will realize that the proper procedures, guidelines and support are in place for them. I hope that, over time, more victims will self-identify.

Senator Munson: The testimony by your colleague sitting beside me, Ms. Imrie of the Canada Border Services Agency, is that the new training since April 2007 focuses on victim identification, interview techniques, procedures in dealing with victims and sensitivity. Do you both have the same training techniques? Are the same people conducting similar training on the issue of sensitivity, or are they two different departments with two different organizations?

Mr. Cabana: I am sorry, senator, your question is directed at whom?

auteurs. Ces stratégies nous aideront à réagir de façon toute particulière à la traite des personnes lors des Jeux olympiques de 2010.

Comme dernier point, permettez-moi de répéter que l'identification et le sauvetage des victimes de la traite des personnes ainsi que la poursuite des trafiquants revêtent une importance capitale pour la GRC. Je vous remercie encore une fois de m'avoir invité ici aujourd'hui et je répondrai avec plaisir à vos questions.

Le sénateur Munson : Merci d'être des nôtres. Les témoins qui ont pris la parole tout à l'heure et que vous avez entendus ont dit qu'il était difficile pour les victimes de s'adresser à la GRC. Un des témoins a même dit que les victimes n'étaient manifestement pas à l'aise avec les agents de la GRC.

Que pouvez-vous faire pour changer la situation ou l'attitude des victimes, quel que soit leur nombre au Canada — 800 ou 16 000? Elles se cachent et ne veulent pas vous parler, car elles fuient toute personne en uniforme. Elles avaient sans doute peur de le faire dans leur pays d'origine, et cette peur persiste, une fois au Canada.

Sans vouloir minimiser ce que vous avez dit, que pouvez-vous faire pour remédier au problème?

M. Cabana : Malheureusement, c'est une description assez juste de la réalité d'aujourd'hui. C'est aussi une des principales raisons pour lesquelles la GRC, avec ses partenaires dont l'ASFC et CIC, misent sur la campagne de sensibilisation.

Comme pour beaucoup d'initiatives lancées au Canada, la mise en œuvre prend un certain temps. La situation des victimes de la traite des personnes est extrêmement pénible, et beaucoup d'entre elles viennent de pays où les corps policiers n'inspirent pas nécessairement confiance, contrairement à ce qui se passe au Canada. Il faut donc un certain temps pour établir des relations avec elles.

Nous espérons que la campagne de sensibilisation nous permettra d'informer les éventuelles victimes des services qui sont à leur disposition. Avec le temps, au fur et à mesure que des affaires de ce genre deviendront publiques, la population et les victimes de traite comprendront qu'il y a des modalités et des lignes directrices pour leur venir en aide. J'espère qu'avec le temps, de plus en plus de victimes se feront connaître.

Le sénateur Munson : Dans son témoignage, votre collègue qui est assise à côté de moi, Mme Imrie de l'Agence des services frontaliers du Canada, a indiqué que la formation offerte depuis avril 2007 porte sur l'identification des victimes, les méthodes d'entrevue, les façons de traiter les victimes et la sensibilité à leur situation. Vos deux organisations vont-elles utiliser les mêmes techniques de formation? Est-ce que les mêmes personnes offrent une formation semblable sur la question de la sensibilité à la situation des victimes, ou s'agit-il de deux services différents?

M. Cabana : À qui s'adresse votre question, monsieur le sénateur?

Senator Munson: It is directed at both of you. I want to make it clear that this new program has been in place since April 2007. Are the same people training at both the CBSA and the RCMP?

Ms. Imrie: There is various training, depending on the audience and the need. From the perspective of the Canada Border Services Agency, we have training that is called port training. It is for our new officers in terms of front-line operations. There is a 13-week training program in terms of their duties to become a border services officer. We have integrated a module that deals with human trafficking, in particular, and which provides techniques with respect to the victim-centered approach to dealing with potential victims as well. That particular training is provided for our officers in line with our broad program.

In addition to that training, we have access to the RCMP training for our law enforcement officials. More experienced officers in the field also have access to the workshop. Perhaps I will let my colleague continue.

Mr. Cabana: I will echo what my colleague said. There is a range of training initiatives or responses. Both our agencies have internal training mechanisms in place to provide our respective personnel with the knowledge and expertise that they require. In addition, both agencies, in partnership with CIC as well as the Status of Women Canada, have workshops that are conducted nationally in different locations to provide awareness to other front-line personnel.

Human trafficking is not a responsibility strictly of the RCMP or CBSA. It is also a responsibility of every law enforcement officer in Canada. Jointly, we provide these awareness sessions across the country.

Senator Munson: I guess you cannot comment on the bill before us, but if someone came up with an idea of a hotline, would you like it?

Mr. Cabana: Yes, I guess we would like it. This is something that I can inform this honourable committee about. We would like it so much that we have been pursuing that avenue ourselves, recognizing the resistance or concern that the victims might have in calling law enforcement.

One of the initiatives that we have presently with Crime Stoppers is for them to assume that role. Crime Stoppers already has the infrastructure in place to manage these calls 24/7. A protocol has been developed where Crime Stoppers, in concert with the RCMP and CBSA, will roll out an awareness campaign nationally, as well as providing a 1-800 number for people to report potential incidents of human trafficking and for victims to self-identify.

Part of that process also includes protocols, should a victim self-identify, on what Crime Stoppers is supposed to do with that information to ensure that once the person comes forward, they do not have to wait for the response to be provided.

Le sénateur Munson : À vous deux. Je souligne que ce nouveau programme existe depuis avril 2007. Les formateurs sont-ils les mêmes à l'ASFC et à la GRC?

Mme Imrie : La formation varie selon les besoins et les destinataires. À l'Agence des services frontaliers du Canada, nous offrons une formation liée au point d'entrée. Elle s'adresse à nos nouveaux agents de première ligne. Il s'agit d'un programme de formation de 13 semaines portant sur les fonctions d'un agent des services frontaliers. Nous y avons intégré un module sur la traite des personnes qui porte sur la façon d'aborder des victimes ou des victimes potentielles, en axant son intervention sur les besoins des victimes. Ce module va dans le sens de l'ensemble du programme de formation de nos agents.

En plus de cette formation, nos agents responsables de l'application de la loi ont accès à la formation de la GRC. Des agents plus expérimentés dans le domaine peuvent aussi participer à cet atelier. Mon collègue pourra peut-être vous fournir plus de détails.

M. Cabana : Je vais répéter ce que mon collègue vous a dit. Il existe toute une gamme d'initiatives de formation et d'intervention. Nos deux agences se sont munies de mécanismes de formation internes afin que notre personnel détienne les connaissances nécessaires. De plus, nos deux agences, en partenariat avec CIC et Condition féminine Canada ont tenu des ateliers à divers endroits du pays afin de transmettre de l'information aux autres intervenants de première ligne.

La responsabilité en matière de trafic des personnes n'incombe pas uniquement à la GRC ou à l'ASFC. Elle relève également de chaque agent responsable d'appliquer la loi au Canada. Nous organisons ainsi conjointement des séances d'information un peu partout au pays.

Le sénateur Munson : Je sais que vous ne pouvez pas nous parler du projet de loi dont nous sommes saisis, mais si quelqu'un vous proposait l'idée de créer un service téléphonique d'urgence, seriez-vous pour?

M. Cabana : Oui, nous serions pour. Je peux d'ailleurs en parler au comité. Nous aimons tellement cette idée, que nous sommes en train de la développer. Nous avons notamment reconnu le fait que les victimes peuvent hésiter ou être réticentes à appeler des agents de la paix.

Une des initiatives menées à l'heure actuelle par Échec au crime assume notamment ce rôle. Échec au crime s'est déjà doté des infrastructures nécessaires pour répondre à ces appels 24 heures par jour et sept jours par semaine. La GRC, l'AFSC et Échec au crime ont élaboré un protocole qui permettra à Échec au crime de faire une campagne de sensibilisation nationale. L'organisation fournira également un numéro 1-800 pour que les gens puissent rapporter des incidents potentiels de traite des personnes et pour que les victimes puissent s'identifier.

Le processus comprend également des protocoles à suivre lorsque la victime s'identifie. Échec au crime a des lignes directrices quant aux mesures à prendre lorsqu'une victime se présente, afin que celle-ci n'ait pas à attendre une intervention.

Senator Goldstein: I have a number of questions. First, my recollection of the Palermo Convention is that it envisages the creation of a voluntary grouping of various national agencies, both NGOs and law enforcement people, to try to combat this horror. What has Canada done to encourage that international cooperation? I notice Ms. Imrie is making notes, so I will continue.

Second, I have a concern that thus far, everything that has been described to us by Ms. Imrie and Officer Cabana — and I am not belittling it because you are working well within the resources you have — is that there is no outreach program. There is no program where, for instance, you inform First Nations communities that there is a voice and a heart on the other side of a telephone to listen, without their being identified, to problems occurring in their families. That situation is true not only in terms of First Nations but of everyone else.

I see, day after day in every newspaper I read, publicity with respect to Employment Canada. Obviously, they have a budget for public relations alone, which is well beyond the aggregate budget of both your groups.

Surely, we should devote money to creating outreach programs where people can assert their concerns without identifying themselves, but possibly talking about victims and encouraging victims to identify themselves once their friends, relatives or acquaintances know that facility is available to them.

Third, how many individuals suspected of trafficking or suspected of being victims of trafficking — and I use the term although we are told we should not — have been stopped at our borders in the past year? Do you have any statistics?

How many prosecutions have taken place? I am not talking about successful prosecutions. I am talking simply about prosecutions. Do you have those statistics?

Mr. Cabana: There are many questions there. First, thank you for recognizing that both our agencies are doing the best we can to work within the resources available to us.

I will try to break down your questions, and then possibly pass them on to my colleague.

We agree wholeheartedly on the importance of outreach. In 2008, the Government of Canada provided new funding. Again, in the big scope of things, some would say it was a relatively small amount, but it is a start. There was \$6 million provided to strengthen the initiative to combat sexual exploitation and trafficking of children.

Part of these funds went to the National Child Exploitation Coordination Centre that the RCMP manages here in Ottawa, and part of the funding went to the Human Trafficking National Coordination Centre I referred to earlier. The centre used these funds to implement or put in place coordinators regionally, across

Le sénateur Goldstein : J'ai plusieurs questions à vous poser. D'abord, si ma mémoire est bonne, la Convention de Palermo vise à créer un regroupement volontaire d'agences nationales, en provenance du secteur des ONG et des forces de l'ordre, afin que l'on puisse lutter contre cette situation horrible. Qu'a fait le Canada pour encourager la coopération internationale? Je vois que Mme Imrie prend des notes, alors je vais poursuivre mes questions.

Ensuite, je suis préoccupé. J'ai l'impression que tout ce que Mme Imrie et l'agent Cabana nous ont dit — et je ne suis pas en train de vous critiquer parce que vous travaillez très bien avec les ressources qui sont à votre disposition — c'est qu'il n'y a pas de programme de rayonnement. Il n'existe ainsi aucun programme dans le cadre duquel, par exemple, on pourrait dire aux Autochtones qu'il y a une voix et un cœur qui est là pour écouter les problèmes auxquels ils font face dans leurs familles et qui ne leur demandera pas de s'identifier. Ce cas s'applique non seulement aux Autochtones mais à tout le monde.

Tous les jours, dans le journal, je vois des publicités pour Emploi Canada. De toute évidence, ils ont un budget pour les relations publiques qui dépasse le budget cumulatif de vos deux organisations.

Je pense que nous devrions octroyer plus d'argent pour créer des programmes de d'approche permettant aux gens d'exprimer leurs préoccupations sans avoir à s'identifier. Si les amis, la famille ou les connaissances de la victime ont accès à un tel outil, ils pourront parler de son cas et l'encourager à se manifester.

Maintenant, dites-moi combien d'individus soupçonnés de traite de personnes ou de victimes présumées de trafic — j'utilise le terme même si je sais qu'on n'est pas censé le faire — ont été arrêtés à nos frontières au cours de la dernière année? Avez-vous des données à nous fournir?

Combien de poursuites ont eu lieu? Je ne parle pas seulement des poursuites avec gain de cause. Je parle tout simplement des poursuites. Avez-vous des statistiques à ce sujet?

M. Cabana : Vous nous posez beaucoup de questions. J'aimerais d'abord vous remercier d'avoir reconnu que nos deux agences font de leur mieux pour travailler avec les ressources à leur disposition.

Je vais essayer de répondre à vos questions et je céderai peut-être ensuite la parole à ma collègue.

Nous sommes tout à fait d'accord avec vous quant à l'importance du rayonnement. En 2008, le gouvernement du Canada nous a fourni de nouveaux fonds. Si l'on considère la situation dans son ensemble, certains diront que ces montants étaient minimes. Néanmoins, il s'agit d'un début. Six millions de dollars ont été octroyés pour renforcer l'initiative visant à lutter contre l'exploitation sexuelle et le trafic des enfants.

Une partie de ces fonds ont été versés au Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, qui est géré par la GRC à Ottawa. Une autre partie du financement a été donnée au Centre national de coordination contre la traite des personnes. Ce centre dont j'ai parlé un peu plus tôt, a utilisé ces fonds pour créer

the country. The sole role of these coordinators is outreach, engaging in discussions with NGOs, municipal, provincial and other federal level agencies; developing protocols and solutions; and reaching out to the community to provide necessary information to ensure the victims have an idea of what is available to them.

In terms of expanding on outreach, part of the workshops that the CBSA, the RCMP and the CIC conduct across the country through the various enforcement agencies also include human trafficking kits that include posters and business cards. Soon, Crime Stoppers information will be added to these kits. The kits are left with the investigators in attendance to distribute and post in appropriate locations.

In terms of statistics, the number of potential victims who have been intercepted at the border, I will let Ms. Imrie answer, given the role of the CBSA at the ports of entry.

Ms. Imrie: To my knowledge, there have not been any victims of trafficking intercepted at the border. Generally, in terms of all the instances that I am aware of, they would have been found inland, not at the border. If you want me to comment on the scarcity of those statistics, I believe we talked about the challenges with respect to identifying victims.

There is also the fact that, in terms of incidents of trafficking, where there has been exploitation, at the border, the exploitation would not have occurred at that time. It would have occurred subsequent to their arrival in Canada.

To my knowledge, there are no statistics with respect to incidents of trafficking at the border or victims of trafficking. Principally, the incidents in existence would be, for instance, human smuggling, which we know to be different.

If I can comment on the international aspects in terms of coordination, from the CBSA perspective, there is a great deal of international cooperation with respect to general issues of migration, human trafficking in particular. We work closely, as we do with the RCMP, with our U.S. partners with respect to issues of border protection through the Integrated Border Enforcement Teams, IBETs, that would look for instances of either smuggling or trafficking.

We also have a network of migration integrity officers abroad who are experienced and trained to work with their partners and the airlines to address the flow of irregular migration, whether it is trafficking or others. There is a network that tries to combat the flow of irregular migration as well.

Senator Goldstein: Can you give me some idea about the quantity of prosecutions?

Mr. Cabana: Unfortunately, I have a suspicion that my answer will probably not come close to addressing your question.

des postes de coordonnateurs dans les régions, un peu partout au Canada. La fonction principale de ces coordonnateurs en est une de rayonnement. Ils ont pour tâche d'entamer les discussions avec les ONG et les agences municipales, provinciales ou fédérales. De plus, ils élaborent des protocoles, trouvent des solutions et travaillent dans des communautés pour les munir des renseignements nécessaires de sorte que les victimes puissent connaître les ressources disponibles.

Parlons de l'augmentation de notre rayonnement. Les ateliers menés par l'ASFC, la GRC et le CIC dans les agences d'application de la loi, comprennent des trousseaux d'information sur le trafic des personnes avec des affiches et des cartes d'affaires. Nous allons bientôt inclure dans ces trousseaux les renseignements relatifs à Échec au Crime. Elles sont laissées aux enquêteurs qui ont pour devoir de les distribuer dans des endroits opportuns.

Je laisserai le soin à Mme Imrie de vous répondre quant aux statistiques relatives au nombre de victimes potentielles interceptées aux frontières. En effet, c'est l'ASFC qui se trouve au port d'entrée du pays.

Mme Imrie : À ma connaissance, aucune victime de trafic n'a été interceptée aux frontières. D'habitude, dans les cas que je connais, ces gens se retrouvent à l'intérieur du pays et non pas aux frontières. Si vous voulez comprendre davantage le manque de statistiques, je reviendrai aux défis que nous avons soulevés quant à l'identification des victimes.

De plus, si l'on parle de trafic des personnes, l'exploitation des victimes n'a pas encore débuté lorsqu'elles traversent la frontière. C'est après leur arrivée au Canada que l'exploitation commence.

Je ne crois pas qu'il existe de statistiques sur des cas de traite de personnes ou des victimes de trafic interceptées aux frontières. Nous avons rapporté des cas de passage de clandestins, mais ce n'est pas la même chose.

L'ASFC se réjouit de l'excellente coopération dont elle peut bénéficier à l'échelle internationale pour toutes les questions touchant la migration et, plus particulièrement, la traite des personnes. Nous collaborons de près, tout comme la GRC, avec nos partenaires américains pour la protection des frontières, grâce à l'EIPF, l'Équipe intégrée de la police des frontières, qui s'occupe des cas de traite ou de passage de clandestins.

Nous collaborons également avec un réseau d'agents en intégrité des mouvements migratoires qui se trouvent à l'étranger. Ces agents expérimentés ont été formés pour travailler avec leurs partenaires et avec les compagnies aériennes pour traiter les cas de migration irrégulière, qu'il s'agisse de traite des personnes ou d'autre chose. Il existe également un réseau qui tente de contrer le flot de migration irrégulière.

Le sénateur Goldstein : Pouvez-vous me dire combien de poursuites ont eu lieu?

M. Cabana : Malheureusement, je ne pense pas pouvoir vous donner une réponse satisfaisante à ce sujet.

I think there must be recognition by this committee that human trafficking in Canada is a relatively new phenomenon. Even though it has been discussed, in my lifetime as a police officer for some number of years, it is still a relatively new phenomenon.

In following the wonderful work you have completed, I want to address some of the statistics that have been used.

The RCMP, in trying to wrap its mind around this emerging problem and trying to scope out the extent of the problem, conducted a survey of investigations conducted in Canada, recognizing that, at that point in time — I believe the study was completed in 2004 — the collection of statistics specifically dealing with human trafficking did not take place. They did not exist.

Therefore, the RCMP looked at other investigations that may have had an underlying human trafficking component that, at the time, was not detected because our investigators were not looking for it; we were not attuned to it.

I am leery of using the figures of 600 to 800. I suggest the committee should approach them with caution because that is how those numbers were developed. Again unfortunately, it will take time to establish credible statistics.

We still have front-line investigators who do not recognize the extent of the problem and do not necessarily know what to look for. This situation is what we are trying to address via the workshops. We know, and can advise the committee, that we are realizing some success.

I believe the committee is likely familiar with the case in 2006, I believe, with regard to the Peel regional police force. The investigators had recently attended one of these workshops and were probably a little more attuned to what to look for, and their ability to detect the existence of the potential trafficking case was greatly enhanced.

Presently, we have 17 cases. I am sure you understand I cannot give the specifics of any one of those cases. However, 17 investigations are ongoing. This does not mean that all 17 are, in fact, human trafficking cases. Some are suspected of being human trafficking. Others, to a large extent, have been confirmed. Investigations are happening.

All this is to say that, with time, I believe we will improve at what we are doing and the statistics will be more meaningful.

Senator Goldstein: What would you need and what would it take in terms of human resources to establish an optimal ability, from both your perspectives, to deal with this terrible tragedy?

Mr. Cabana: Thank you for your question, senator. It pains me to say that, until we have scoped the problem in more detail, it would be premature for me to explain exactly what is required.

I think what is required at this point is probably an enhanced collaboration of the law enforcement communities across the country to ensure every front-line officer we have has the expertise

Le comité doit reconnaître que le trafic de personnes est un phénomène relativement récent au Canada. Même s'il en a été question durant ma longue carrière d'officier de police, c'est un phénomène assez nouveau.

Pour faire suite à l'excellent travail que vous avez réalisé, je vais vous parler de certaines des statistiques qui ont été utilisées.

Pour essayer de comprendre ce nouveau problème et d'évaluer la portée, la GRC a mené une étude sur les enquêtes réalisées au Canada tout en tenant compte, à ce moment-là — je crois que l'étude a été faite en 2004 — qu'il n'y avait pas eu de statistiques recueillies expressément sur le trafic de personnes. Il n'existait pas de telles statistiques.

Par conséquent, la GRC a examiné d'autres enquêtes qui pouvaient comporter un élément sous-jacent lié à la traite de personnes qui, à l'époque de ces enquêtes, n'avait pu être détecté parce que nos enquêteurs n'en cherchaient pas d'indices; ce n'était pas un facteur pris en compte.

J'hésite à parler de 600 à 800 cas. Le comité devrait être prudent dans l'usage de ces chiffres compte tenu de la façon dont ils ont été obtenus. Malheureusement, il faut du temps pour compiler des statistiques crédibles.

Nous avons encore des enquêteurs de première ligne qui ne reconnaissent pas l'étendue du problème et qui ne savent pas nécessairement quels indices ils doivent rechercher. C'est cette lacune que nous essayons de combler au moyen de nos ateliers. Je puis informer le comité que nous réalisons des progrès.

Le comité connaît sans doute le cas du service policier régional de Peel, en 2006. Les enquêteurs venaient de suivre l'un de nos ateliers et étaient sans doute mieux en mesure de chercher les indices; ils avaient une meilleure capacité de détecter les cas possibles de trafic.

Actuellement, nous avons 17 cas. Vous comprendrez bien sûr que je ne peux vous donner de détails sur aucun d'eux. Cependant, 17 enquêtes sont en cours. Cela ne signifie pas qu'il s'agit de 17 dossiers de trafic de personnes. Dans certains de ces dossiers, on soupçonne qu'il y a eu traite de personnes. Dans d'autres, ces soupçons ont été confirmés dans une large mesure. Les enquêtes sont en cours.

Tout cela pour dire que nous améliorons nos méthodes au fil des ans et que nous aurons de meilleures statistiques.

Le sénateur Goldstein : Dans l'optique de vos deux services, quelles seraient les ressources humaines nécessaires pour que nous ayons une capacité optimale de mettre fin à cette terrible tragédie?

M. Cabana : Je vous remercie de votre question, sénateur. Je dois malheureusement vous répondre en disant que tant que nous n'aurons pas examiné le problème de façon plus détaillée, il serait prématuré pour moi de dire ce qui serait nécessaire.

Ce dont nous avons besoin pour l'instant, c'est probablement d'une collaboration accrue entre les services policiers de tout le pays pour garantir que les agents de première ligne aient tous les

necessary to deal with this issue. The only way we can attain that goal is if the law enforcement communities, along with the NGOs, participate in this awareness campaign.

Ms. Imrie: I reiterate that point as well. From a CBSA perspective, likewise, we would not be in a position to comment on the resource implications of enhancing the efforts. Certainly, we feel we could do more in the area of raising awareness and ensuring our officers are trained, and that there is greater collaboration. We are taking those steps and will continue to take them. Further than that, I do not think I could comment.

Senator Oliver: The good news, Madam Chair, is that I started with three questions and now I have one. Senator Munson asked my hotline question, and Senator Goldstein asked my question about the number of people intercepted at the border and the success with their international cooperation. Therefore, I will not go over the same two things again.

My question relates to Ms. Imrie's statement on page 4:

Canada introduced measures specifically designed to protect victims of human trafficking in 2006. Victims are now provided temporary residence permits, giving them up to 180 days to recover from their ordeal and reflect on their options while having access to health services and trauma counselling.

One question prepared for us for this meeting says: The bulk of Bill S-218 is already contained in a citizenship and immigration policy with respect to victims of human trafficking. Why is the proposed legislation necessary? Second, what is different between what you said in 2006 and now?

Ms. Imrie: I was referring to the measures taken by Citizenship and Immigration Canada with respect to the temporary residence permits. I was introducing the current system we have today, where victims of trafficking would have access to a temporary resident permit. It was 120 days; now it is 180 days where they can reflect on their options, recover from the trauma and work with partners and NGOs, et cetera. We are referring to what has been introduced by Citizenship and Immigration Canada recently.

Senator Oliver: Have you taken a look at Bill S-218?

Ms. Imrie: Yes, I have.

Senator Oliver: What do you say about it?

Ms. Imrie: I cannot comment on the bill. CIC would have the policy leadership with respect to temporary residence permit and would be the one to comment on the bill as it is proposed. From a

compétences nécessaires pour traiter ce problème. Pour atteindre cet objectif, le seul moyen est que les services policiers, de même que les ONG, participent à cette campagne de sensibilisation.

Mme Imrie : Je répéterai la même chose. L'Agence des services frontaliers du Canada n'est pas non plus en mesure de discuter des répercussions de l'accroissement des efforts sur les ressources. Nous croyons cependant que nous pouvons faire davantage pour sensibiliser et former nos agents, ainsi que pour intensifier la collaboration. Nous prenons ces mesures et nous continuerons de le faire. Pour le reste, je ne crois pas que je puisse en dire davantage.

Le sénateur Oliver : La bonne nouvelle, madame la présidente, c'est que j'avais trois questions au début et qu'il ne m'en reste plus qu'une. Le sénateur Munson a posé ma principale question et le sénateur Goldstein a posé ma question quant au nombre de personnes arrêtées à la frontière et la réussite en matière de coopération internationale. Je ne vais donc pas revenir sur ces deux sujets.

Ma question porte sur un passage de l'exposé de Mme Imrie qui se trouve à la page 4 :

En 2006, le Canada a adopté des mesures visant expressément à protéger les victimes. Chaque victime a droit à un permis de résident temporaire; ainsi, elle dispose de 180 jours pour se remettre de son épreuve et réfléchir aux possibilités qui s'offrent à elle, tout en ayant accès à des services de santé et de consultation en matière de traumatisme.

Voici une des questions qui nous a été préparée pour cette réunion : la majeure partie du projet de loi S-218 existe déjà dans une politique du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration concernant les victimes de la traite des personnes. Pourquoi ce projet de loi est-il nécessaire? Deuxièmement, quelle est la différence entre ce que vous avez dit en 2006 et ce que vous dites aujourd'hui?

Mme Imrie : Je faisais référence aux mesures prises par Citoyenneté et Immigration Canada au sujet des permis de résidence temporaire. Je présentais le système que nous avons actuellement, et dans lequel les victimes de la traite auraient déjà droit à un permis de résidence temporaire. Auparavant, il venait à échéance après 120 jours, mais aujourd'hui c'est 180 jours. Pendant ce temps, les victimes peuvent réfléchir aux possibilités qui s'offrent à elles, se remettre des traumatismes subis et travailler avec nos partenaires et les ONG, entre autres. Nous faisons référence aux mesures qui ont été adoptées récemment par Citoyenneté et Immigration Canada.

Le sénateur Oliver : Avez-vous lu le projet de loi S-218?

Mme Imrie : Oui.

Le sénateur Oliver : Qu'en pensez-vous?

Mme Imrie : Je ne peux pas commenter le projet de loi. CIC est responsable de la politique sur les permis de résidence temporaire et ses représentants pourraient répondre à cette question.

CBSA perspective, we enforce the acts and legislation that are in place and, should there be any changes, we enforce any new laws. I do not believe I can comment further on Bill S-218.

Senator Dallaire: Ms. Imrie, I want to ask you about the training side of the house. How long does it take to train one border services officer?

Ms. Imrie: Formal training is provided in our training facility. It is a 13-week training program that covers the gamut of their operations. That training is not the only training; it is the training that is provided to new recruits to ensure they have a particular level of awareness. Additional refresher training or regional training is provided, as necessary.

Senator Dallaire: That is what I am trying to address. Is this subject covered in one lecture? Is it covered over a day, or three days? Do they go through scenario exercises to understand this issue, or is a supplementary course given for weeks somewhere else for everyone?

Ms. Imrie: Again, training has a multi-pronged approach. There is a specific module. I believe it is a day, but I can confirm that for the committee. This module would go through the principles around identifying a victim: Taking a look at the attributes of the individual, what are the physical aspects of someone, what are the indicators to look for, what are the statements made and that kind of thing. It would also talk about the protocols with respect to the legislation that would apply and the process to follow, et cetera.

As we spoke about earlier, there are also workshops that are more interactive and case specific. Perhaps Mr. Cabana can comment more on those workshops. They provide videos, and NGOs are there as well as some case studies that are available to law enforcement officers that attend the workshops.

Senator Dallaire: That training is not obligatory for every border services officer?

Ms. Imrie: Not at this time.

Senator Dallaire: Will border services officers be armed?

Ms. Imrie: We are phasing that in.

Senator Dallaire: Every one of them will take training with the weapon and every one of them will take annual refreshers with the weapon. Additionally, you will put in place all kinds of ensuring rules and training to be sure they do not shoot themselves or others.

Why would a subject like this not take a more significant presence in the training? If you want to work in something as complex as collaborative efforts with other agencies, you have to spend a lot of time on that subject. Are you enhancing your training programs because of this requirement?

L'ASFC, elle, applique les lois actuelles et, le cas échéant, les lois telles qu'elles seraient amendées à l'avenir. Je ne crois pas que je puisse dire autre chose sur le projet de loi S-218.

Le sénateur Dallaire : Madame Imrie, j'aimerais vous poser une question sur la formation que vous donnez. Combien de temps faut-il pour former un agent des services frontaliers?

Mme Imrie : La formation officielle est donnée à notre centre spécialisé. Le programme dure 13 semaines et couvre tous les secteurs de nos opérations. Mais il s'agit là uniquement de la formation de base offerte aux nouvelles recrues. Les agents reçoivent ensuite une formation d'appoint ou régionale, dépendamment des besoins.

Le sénateur Dallaire : C'est ce à quoi je veux en venir. Le sujet dont nous parlons est-il abordé au cours d'un seul cours? Ou est-ce que la formation sur la traite des personnes dure un jour ou peut-être trois? Est-ce que les agents simulent des situations réelles pour mieux se préparer, ou est-ce qu'ils reçoivent une formation supplémentaire donnée ailleurs et qui durerait plusieurs semaines?

Mme Imrie : Je répète, la formation comporte plusieurs volets. Il y a un module portant sur cet aspect. Je crois que ce module dure une journée, mais je peux confirmer cela pour le comité. Le module examine les principes à suivre pour identifier une victime : il faut étudier les caractéristiques de la personne, les aspects physiques, les indicateurs révélateurs, ce que la personne dit, et cetera. Le module traite aussi notamment des protocoles relatifs à la loi et du processus à suivre.

Comme nous le disions plus tôt, nous avons également des ateliers interactifs qui présentent des cas précis. M. Cabana pourra vous en dire davantage. Au cours de ces ateliers, les agents regardent des vidéos et des représentants d'ONG sont invités à parler de cas réels. Parfois des agents de la paix suivent également ces ateliers.

Le sénateur Dallaire : Cette formation n'est pas obligatoire pour tous les agents des services frontaliers?

Mme Imrie : Pas encore.

Le sénateur Dallaire : Ces agents des services frontaliers seront-ils armés?

Mme Imrie : Cela se fait progressivement.

Le sénateur Dallaire : Chaque agent suit une formation sur la manutention des armes, et reçoit une formation annuelle d'appoint. De plus, vous allez adopter des règles et donner une formation sur la manutention sécuritaire des armes pour éviter des accidents.

Pourquoi n'accorde-t-on pas plus d'importance à un sujet comme celui-ci dans la formation? Si vous devez travailler avec d'autres agences dans un domaine aussi complexe, vous devez passer beaucoup de temps à étudier le sujet. Allez-vous améliorer vos programmes de formation à cause de cette exigence?

Ms. Imrie: I definitely agree that more can be done and should be done. For instance, when I say there is mandatory training for new officers, they receive a module on human trafficking. It is part of the process or the agenda. Certainly, more can be done.

For instance, we have identified that our inland enforcement officers need greater training with respect to identifying victims, identifying who to work with and identifying when to go to the CIC.

It is something we will continue to enhance in cooperation with our interdepartmental working group, and maximize or leverage any training that exists. CIC is working on an interactive CD and updating their training, and that training is made available to our officers.

Senator Dallaire: You have a zillion subjects, I am sure. What this bill is trying to do, at least with the Minister of Health, is to enhance training and capabilities. We do not have a warm, fuzzy feeling that a lot of effort will be put into training. Hopefully, it will be offered sometimes. There is not often a sense that these subjects will become mainstream training requirements of the staff.

Mr. Cabana, you are part of the national police services capabilities, are you not?

Mr. Cabana: Yes, senator.

Senator Dallaire: Do you provide this capability throughout the nation to all the other enforcement agencies in the country in regards to the investigation of trafficking?

Mr. Cabana: I am not sure, senator, that I understand your question. I want to ensure that I focus my answer to address your question. If you are asking whether the RCMP's responsibility is to investigate human trafficking cases across the country, clearly, yes, it is part of our responsibility. It is also the responsibility, under the Criminal Code, of the police of jurisdiction. It is also a responsibility of our partners at the municipal and provincial level.

[Translation]

Senator Dallaire: Why is it apparently essential to follow up with the RCMP? After all, immigration staff are supposedly trained, and it is an immigration problem too because there is illegal entry. Why not leave it in their hands for a certain period of time, which might give people a chance to adjust?

I think that is what this bill intends. I do not think the bill says provide the information or you cannot stay.

Mr. Cabana: Absolutely, but in today's reality, it is important to involve law enforcement agencies as soon as possible to enable these agencies to secure any potential evidence. That

Mme Imrie : Je conviens tout à fait qu'on peut faire mieux et qu'on doit faire mieux. Par exemple, quand j'ai dit que les nouveaux agents reçoivent une formation obligatoire, cela inclut un module sur la traite des personnes. Cela fait partie du processus ou du programme. Mais oui, on peut en faire plus.

Par exemple, nous avons réalisé que nos agents d'exécution travaillant en sol canadien ont besoin de plus de formation sur l'identification des victimes et des partenaires avec qui on doit collaborer, et quant au moment de faire appel au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Nous allons continuer de travailler sur ces aspects en collaboration avec notre groupe de travail interministériel, et nous allons utiliser la formation actuelle comme fondation. CIC s'emploie à concevoir un CD interactif et à mettre à jour la formation donnée à tous nos agents.

Le sénateur Dallaire : Je suis sûr que vous devez couvrir d'innombrables sujets. Ce projet de loi vise l'amélioration de la formation et le renforcement des capacités, tout au moins pour ce qui relève du ministre de la Santé. Nous n'avons pas vraiment l'impression que beaucoup d'efforts seront déployés aux fins de la formation. Il faut espérer que les agents auront accès à cette formation. Nous n'avons pas l'impression que ces questions seront intégrées à la formation générale des agents.

Monsieur Cabana, vous faites partie des services de police nationaux, n'est-ce pas?

M. Cabana : Oui, sénateur.

Le sénateur Dallaire : Est-ce que vous apportez votre aide à tous les autres services de police au pays relativement aux enquêtes sur la traite des personnes?

M. Cabana : Sénateur, je ne suis pas sûr d'avoir compris votre question. Je veux m'assurer de bien répondre à la question que vous avez posée. Si vous demandez si la GRC est responsable d'enquêter sur les cas de traite des personnes au Canada, la réponse est oui, absolument, cela fait partie de notre mandat. En vertu du Code criminel, c'est également la responsabilité des forces policières. De plus, c'est une responsabilité de nos partenaires au niveau municipal et provincial.

[Français]

Le sénateur Dallaire : Pourquoi semble-t-il essentiel de faire le suivi avec la GRC? On a tout de même des gens supposément entraînés au niveau de l'immigration, et c'est un problème d'immigration aussi puisqu'il s'agit d'une entrée illégale. Pourquoi ne pas laisser cela entre leurs mains pour une certaine période de temps, ce qui pourrait donner l'opportunité aux gens de s'adapter?

Je crois que c'est ce que veut dire le projet de loi. Je ne crois pas que le projet de veuille dire donner l'information ou ne pas pouvoir rester.

M. Cabana : Absolument, mais la réalité d'aujourd'hui rejoint ce concept en ce sens que l'importance d'impliquer les agences d'application de la loi le plus tôt possible peut permettre à ces

does not necessarily mean that the victim has to cooperate right away and commit to participate in subsequent court proceedings.

But it is important for investigators and law enforcement agencies to get involved in the file as soon as possible and to try to establish some relationship with the victim, even though it may take several months to establish that trust.

Senator Dallaire: The Health minister, in the bill, is mandated to do many things progressively in order to improve these peoples' ability not only to survive their ordeal, but also to become a citizen and ultimately, I think, stop the traffickers.

Does RCMP philosophy or culture include a meaningful move toward cooperation or even integration with NGOs that pick up the pieces and ultimately perhaps have considerably more data and information than you? Do you have a formal education process at various levels to enter into and become a part of that network?

Mr. Cabana: The relationship among police officers, police forces and NGOs has existed for a long time. So that relationship is already there. Where the thinking has changed somewhat, is in relation to the reality of human trafficking. Is there anything concrete in place? Yes. That is why there are coordinators. These coordinators, for the most part, are not police officers. They are set up in the regions precisely to engage in discussion with NGOs and bring them to the table to develop solutions. We realize, as a police force, that the experts in victim care are not necessarily in our agencies. So we realize that it has to be a cooperative approach.

Senator Dallaire: Does that mean that you employ civilians who are responsible for integration with NGOs?

Mr. Cabana: Yes.

[English]

Senator Phalen: Do we export victims as well as import them? Do we export anyone? I have heard at conferences that other countries have as big a problem exporting as importing. Are we in that position?

Mr. Cabana: Although the empirical data may not be there or it may be sporadic, I believe Canada is recognized as a transit country. I believe the potential is also recognized for some of our own people, Canadians, to be exported or trafficked abroad. My answer to you is yes, I believe that is a reality.

Senator Phalen: When I first started looking at this issue about a year and a half ago, the figure they were throwing around was that it was a \$9.5-billion criminal industry. When I was in Vienna at two conferences, the figure thrown around

agences de sécuriser l'évidence qui peut potentiellement exister. Cela ne veut pas nécessairement dire que la victime doit à ce moment-là coopérer et donner son engagement à participer dans les poursuites judiciaires plus tard.

Mais il est important pour les enquêteurs et pour ces agences d'application de la loi de s'impliquer au niveau du dossier le plus tôt possible et de tenter d'établir une certaine relation avec la victime, tout en réalisant que cette relation de confiance peut prendre plusieurs mois avant d'être établie.

Le sénateur Dallaire : Le ministre de la Santé, dans le projet de loi, est mandaté pour faire beaucoup de choses de façon progressive afin d'améliorer la capacité de ces gens à non seulement survivre à leur traumatisme, mais aussi à devenir citoyen et, ultimement je pense, arrêter les trafiquants.

Est-ce que dans la philosophie ou dans la culture de la GRC, il y a une orientation significative vers une collaboration ou même une intégration avec les ONG qui ramassent les pots cassés et qui, en bout de ligne, n'ont peut-être pas mal plus de données et d'informations que vous pouvez posséder? Avez-vous un processus formel d'éducation à différents niveaux pour entrer dans ce réseau et vous y intégrer?

M. Cabana : La relation entre les agents de police, les corps policiers et les ONG existe depuis belle lurette. Cette relation est donc déjà en place. Là où les concepts ont changé un peu, c'est en relation avec la réalité du trafic d'êtres humains. Y a-t-il quelque chose de concret en place? Oui. C'est la raison pour laquelle il y a des coordonnateurs. Ces coordonnateurs, pour la majorité, ne sont pas des policiers. Ils sont en place dans les régions pour justement engager des discussions avec les ONG et les amener à la table pour développer des solutions. On réalise, en tant que corps policier, que l'expertise pour les soins aux victimes ne réside pas nécessairement au sein de notre agence. On réalise donc qu'il faut que ce soit une approche coopérative.

Le sénateur Dallaire : Cela veut dire que vous avez des civils qui travaillent pour vous et qui ont cette responsabilité d'intégration avec les ONG?

M. Cabana : Oui.

[Traduction]

Le sénateur Phalen : Est-ce que nous exportons des victimes comme nous en importons? Est-ce que nous exportons qui que ce soit? J'ai entendu lors de conférences que pour d'autres pays le problème de l'exportation est tout aussi important que celui de l'importation. Est-ce que cela tiendrait également pour le Canada?

M. Cabana : Des données empiriques ne sont pas nécessairement toujours disponibles, mais je crois que le Canada sert de pays de transition. J'estime également qu'il est possible que des Canadiens soient exportés ou victimes de la traite vers l'étranger. Ma réponse est donc oui, je crois que c'est le cas au Canada.

Le sénateur Phalen : Lorsque j'ai commencé à étudier cette question il y a environ un an et demi, on disait que le marché de la traite des personnes valait environ 9,5 milliards de dollars. Mais lors de deux conférences auxquelles j'ai participé à Vienne, on

there is \$30 billion. How big is trafficking in persons as a crime? Previously, it was compared with drugs and armaments. Where does \$30 billion put it?

Mr. Cabana: Senator, if I may be so bold, and again this goes to my aversion to statistics, I submit that where this offence fits into the scheme of things is not relevant when you look at the impact it has on the victims and the communities they come from. Regardless of where it fits in, it is still something we must look at.

Senator Phalen: I am only trying to establish the enormity of the crime. How big is this crime? That is the information I am looking for. I think it is probably one of the biggest.

Mr. Cabana: It might well be. I hope it is not.

Senator Phalen: You said a while ago that you have established a hotline. Do you think it would be better if it went through another department that would walk callers through the process rather than talking directly to the RCMP?

Mr. Cabana: To clarify my previous answer, senator, the hotline does not come to the RCMP. The hotline comes to the International Crime Stoppers Association, which is not law enforcement but a civilian body. Our role is to provide the necessary support to Crime Stoppers and to help them develop the expertise required to address each and every call properly to ensure that it receives the importance it deserves.

Senator Phalen: When was the hotline introduced?

Mr. Cabana: I do not know whether it is operational yet. If not, it will shortly.

The Chair: I understand police work, having prosecuted, defended, and so on. I know how you will go about human trafficking. You will look at the law to see how you will apply it. You will look to your guidelines.

One question we had last time could not be answered by the witnesses who appeared before us. Say you are an officer standing at the border and someone is coming through. Do you have a profile? Do you have a guide to alert you? If that person is carrying weapons, there are certain things that you look for; perhaps under the seat of a car, as someone said.

What are the officers given to alert them to the fact that it might be a human trafficking case and that this person might have been trafficked? I do not mean a definition here, but what do the border agents use as an aid? Do they have a manual that you can file with us, or do you have an answer to that question for us tonight?

Ms. Imrie: Yes, that question is a timely one. We are working at updated guidelines on human trafficking that will be part of our enforcement manuals and will be accessible to all border service officers. Those guidelines will talk about all those things.

parlait de 30 milliards de dollars. Quelle est l'ampleur de la traite des personnes? Auparavant, on comparait ce phénomène au trafic de la drogue et des armes. Comment se comparerait donc la traite des personnes si elle rapporte 30 milliards de dollars?

M. Cabana : Sénateur, si vous me le permettez, et je répète que je n'aime pas les statistiques, je vous soumetts que ce crime est incomparable à cause de l'impact qu'il a sur les victimes et leurs communautés. Qu'importe l'ampleur du problème, nous devons nous y attaquer.

Le sénateur Phalen : J'essaie tout simplement de comprendre l'ampleur de ce crime. Qu'est-ce que cela représente? Voilà l'information que je recherche. Je crois que c'est peut-être l'une des infractions les plus importantes.

M. Cabana : Peut-être, mais j'espère que non.

Le sénateur Phalen : Vous avez indiqué avoir mis en place un service téléphonique d'urgence. Pensez-vous qu'il serait préférable que ce service soit offert par un autre ministère qui accompagnerait les gens dans le processus, plutôt que de les amener à s'adresser directement à la GRC?

M. Cabana : Pour préciser ma réponse précédente, sénateur, les appels logés à ce service téléphonique d'urgence n'arrivent pas à la GRC. Ils sont reçus par la International Crime Stoppers Association, qui n'est pas une entité de police, mais bien une organisation civile. Notre rôle est de fournir le soutien requis à l'échec au crime et de les aider à développer l'expertise dont ils ont besoin pour répondre à tous les appels de façon appropriée.

Le sénateur Phalen : Quand ce service téléphonique d'urgence a-t-il été mis en place?

M. Cabana : Je ne sais pas s'il est déjà en place. Sinon, cela ne tardera pas.

La présidente : Je comprends le travail fait par les forces policières, puisque j'ai travaillé comme avocate à poursuivre et à défendre. Je sais comment vous allez tenter d'éradiquer le trafic de personnes. Vous allez étudier la loi pour savoir comment vous allez la mettre en application. Vous allez examiner vos directives.

Les témoins qui ont comparu lors de notre dernière séance n'ont pas pu répondre à la question suivante. Disons que vous êtes un agent à la frontière et quelqu'un arrive pour traverser. Avez-vous un profil à votre disposition? Avez-vous un guide pour vous mettre en garde? Si cette personne transporte des armes, il y a certaines choses que vous recherchez; par exemple, comme quelqu'un a dit, vous pouvez regarder sous les sièges d'auto.

Quelles informations ou quels documents sont donnés aux agents pour les aviser que tel ou tel cas pourrait en être un de traite de personnes, et que telle ou telle personne est peut-être l'objet d'un trafic? Je ne vous demande pas une définition, je veux savoir quels outils sont mis à la disposition des agents frontaliers pour les aider? Ont-ils un manuel que vous pourriez nous soumettre ou avez-vous une réponse à cette question?

Mme Imrie : Oui, cette question est opportune. Nous sommes en train de mettre à jour les directives sur le trafic de personnes, directives qui seront intégrées à notre manuel d'application et accessibles à tous les agents des services frontaliers. Ces directives

What are the indicators to look for in terms of identifying a victim of human trafficking? What is the protocol with regard to referrals to the CIC, work with the RCMP as necessary, and NGO contacts in terms of services that may be available?

That manual is currently being updated and will be available for our border services officers. That manual complements the training that currently exists, which covers that material.

The Chair: Anything that you can give us will be helpful.

Ms. Imrie: Sure.

The Chair: The other part is that we want to identify the nature of this trafficking problem. It is horrific; it is horrendous.

On the other hand, in the human rights field, I want to be sure that someone who enters the country is not unduly labelled. For example, the world is full of stories about young women coming out of Eastern Europe. We almost jump to the conclusion that they are being trafficked because they fit a certain profile. What about the person who truly wants to come into the country as a visitor, an immigrant or a refugee? We do not want them profiled inappropriately. Have you given that subject any thought?

Senator Goldstein: That is a good question.

Ms. Imrie: Currently, our border service officers deal with that issue on a daily basis in terms of dealing with individuals coming to our border. They are trained with sensitivity in terms of determining immigration status. I believe they have the wherewithal to deal with that issue in terms of questioning the individual, taking a look at the travel documents, any certain indicators, treating people with respect, and so on.

We do not have a lot of evidence at this time with respect to trafficking because there is not a great deal of evidence in incidence. However, those issues are ones where we have certain specific indicators where they would then provide a referral to CIC without making those judgments. I am not sure if that answers your questions.

The Chair: Thank you. If you can give us any information, I would appreciate it.

On the one hand, we want to identify the crime. On the other hand, we want the process of entry to Canada to be legitimate for everyone so people who enter are not put into a category. There is always that tension that legislation like this act gives us an opportunity to think about.

Ms. Imrie: Certainly.

The Chair: I thank the witness and I thank senators for their patience. We have sat in a cold room. We tried to change that, but, unfortunately, could not.

The committee adjourned.

feront référence à tous ces éléments. On y précisera, par exemple, les indicateurs à repérer pour l'identification des victimes du trafic de personnes. On expliquera aussi la marche à suivre en ce qui concerne les renvois à la CIC, le travail avec la GRC, le cas échéant, et les ONG pouvant offrir des services appropriés.

Ce manuel est en cours de mise à jour et sera disponible pour nos agents des services frontaliers. Il complète la formation actuellement dispensée, qui traite de tous ces éléments.

La présidente : Tout ce que vous pouvez nous donner sera utile.

Mme Imrie : D'accord.

La présidente : L'autre chose, c'est que nous voulons cerner la nature de ce problème du trafic de personnes. C'est effroyable.

D'un autre côté, dans le domaine des droits de la personne, je veux m'assurer que quelqu'un qui entre au pays n'est pas indument catalogué. Par exemple, nous entendons beaucoup d'histoires de jeunes femmes provenant de l'Europe de l'Est. Nous sommes souvent portés à conclure qu'elles sont l'objet du trafic parce qu'elles correspondent à un certain profil. Mais qu'en est-il des personnes qui veulent simplement entrer au pays à titre de visiteur, d'immigrant ou de réfugié? Il faut éviter le profilage abusif de ces gens. Avez-vous réfléchi à ce sujet?

Le sénateur Goldstein : C'est une excellente question.

Mme Imrie : À l'heure actuelle, nos agents des services frontaliers doivent s'occuper de tels cas tous les jours lorsque les gens arrivent à notre frontière. Ils reçoivent une formation qui leur permet de déterminer le statut d'immigrant. Ils ont les outils nécessaires pour ce qui est d'interroger les personnes, d'examiner les documents de voyage, de tenir compte de certains indices, de traiter les gens avec respect, et cetera.

Nous ne disposons pas de beaucoup de preuves à l'heure actuelle en ce qui concerne le trafic, car il n'existe pas tellement d'éléments permettant d'en établir l'ampleur. Toutefois, nous pouvons compter dans de tels cas sur des indicateurs particuliers, et ces cas seraient renvoyés à CIC sans nécessiter de tels jugements. Je ne suis pas certaine que cela réponde à vos questions.

La présidente : Merci. Si vous pouviez nous fournir de l'information, nous vous en serions reconnaissants.

D'une part, nous voulons détecter les actes criminels. D'autre part, nous voulons que les gens puissent arriver au Canada de façon légitime sans être automatiquement associés à une catégorie quelconque. Il s'agit toujours de trouver le juste équilibre et une mesure législative comme celle-ci nous donne l'occasion d'y réfléchir.

Mme Imrie : C'est exact.

La présidente : Je remercie les témoins et les sénateurs de leur patience. Il faisait froid dans la salle; nous avons essayé de corriger la situation, mais c'était malheureusement impossible.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, May 12, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 5:05 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are convened this afternoon to study Bill C-280. We have a panel comprised of three groups for our first hour. We have, from the Canadian Council for Refugees, Ms. Janet Dench; from KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives, Mr. Alfredo Barahona; and from Amnesty International Canada, Ms. Gloria Nafziger and Ms. Naomi Kikoler.

Alfredo Barahona, Coordinator, Refugee and Migration Program, KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives: Thank you on behalf of KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives for the opportunity to participate in this important dialogue for the refugee community.

KAIROS is a partnership of 11 churches and church-related organizations. We work for human rights and social and economic justice in Canada and around the world. KAIROS promotes the rights of refugees and migrants in the context of the human rights of all peoples.

On behalf of KAIROS, I wish to express our strong disappointment that the Refugee Appeal Division, RAD, has not been implemented to date. Refugees' lives are as we speak in the hands of a single person since the reduction of the number of Immigration and Refugee Board of Canada members hearing our claims; they have gone from two members to one. The RAD was to balance this decision.

KAIROS believes that the implementation of the Refugee Appeal Division is an issue of fundamental justice for refugees. In 2002, the government promised to implement the Refugee Appeal Division that is part of the 2001 Immigration and Refugee Protection Act. Despite repeated promises, this appeal process has not been implemented.

Canadian churches and many other colleagues have been working tirelessly to hold their government accountable to this promise. The current government claims that it places priority on government accountability; yet a government that is accountable implements laws passed by a duly elected Parliament. Parliament voted for the RAD when the act was passed in 2001. How many more letters, meetings and presentations do we have to go through before we see the Refugee Appeal Division implemented?

OTTAWA, le lundi 12 mai 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 17 h 5 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous sommes réunis cet après-midi pour étudier le projet de loi C-280. Pendant la première heure, nous entendrons des représentants de trois groupes. Il s'agit de Mme Janet Dench, du Conseil canadien pour les réfugiés; de M. Alfredo Barahona, de KAIROS — Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice; et de Mesdames Gloria Nafziger et Naomi Kikoler, d'Amnistie internationale Canada.

Alfredo Barahona, coordonnateur, Programme des réfugiés et de la migration, KAIROS: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice : Merci, au nom de KAIROS: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice, de nous permettre de prendre part à cet important dialogue concernant les réfugiés.

KAIROS est un partenariat entre 11 organisations religieuses ou liées à des églises. Nous nous efforçons de promouvoir les droits de la personne ainsi que la justice sociale et économique au Canada et ailleurs dans le monde. KAIROS fait la promotion des droits des réfugiés et des migrants, qui sont aussi importants que ceux de n'importe quel autre être humain.

Au nom de KAIROS, je tiens à dire que nous sommes profondément déçus que la section d'appel des réfugiés n'ait pas encore été mise sur pied. La vie de réfugiés est, en ce moment même, entre les mains d'une seule personne depuis que le nombre d'agents de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada qui examinent nos demandes est passé de deux à un. La création de la section d'appel des réfugiés devait contrebalancer cette réduction.

KAIROS croit que la mise sur pied de la section d'appel des réfugiés est une question de justice fondamentale pour les réfugiés. En 2002, le gouvernement avait promis de mettre sur pied cette section, tel que prévu dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2001. Malgré de multiples promesses, la section d'appel des réfugiés n'est toujours pas en fonction.

Les églises canadiennes et bien d'autres collègues n'ont pas ménagé leurs efforts pour que le gouvernement rende des comptes au sujet de cette promesse. Le gouvernement actuel prétend accorder la priorité à la responsabilité gouvernementale. Pourtant, un gouvernement responsable met en vigueur les lois adoptées par un Parlement dûment élu. Le Parlement a voté en faveur de la section d'appel des réfugiés lorsqu'il a adopté la loi en 2001. Combien d'autres lettres, réunions et exposés seront encore nécessaires pour que la section d'appel des réfugiés soit mise sur pied?

Our deep concern and frustration is justified if you consider that almost six years have passed and successive governments have not complied with their own laws. Refugee advocates have been calling for the implementation of the Refugee Appeal Division ever since the Immigration and Refugee Protection Act came into effect.

The Refugee Appeal Division has been a long-standing concern of KAIROS and KAIROS member churches. I would like to give you an overview of what KAIROS and others have been doing. In 2003 and 2004, KAIROS members wrote numerous letters calling for the government to fulfill its promise. On Refugee Rights Day, April 4, 2005, two members of Parliament presented the first 10,000 signatures that KAIROS members had collected calling for the implementation of the Refugee Appeal Division. In the spring of 2006, KAIROS presented to the House of Commons over 24,000 signatures from concerned Canadians calling on the government to immediately implement the Refugee Appeal Division.

KAIROS remains concerned about the government's continued use of different reasons and excuses to postpone the implementation of an appeal process that has been part of Canadian law since 2002. Canada, as we know, has international obligations to refugees. As a signatory of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Canada has an obligation not to return refugees to a country where they will face persecution and torture.

Failure to implement the Refugee Appeal Division undermines our ability to live up to this obligation. Both the Inter-American Commission on Human Rights and the United Nations High Commissioner for Refugees have stated time and time again that a merit-based appeal process is fundamental to a just refugee determination system.

KAIROS would like to make the following recommendations, and we hope that you will listen. KAIROS urges you to pass this bill as quickly as possible and implement the Refugee Appeal Division without delay. It has already been five and a half years since the Immigration and Refugee Protection Act was passed. For those many years, as I said, the decision has been in the hands of one single person.

In a system that has not even been approved by Parliament, correcting this injustice is long overdue. Incorrect decisions at the refugee hearing that go uncorrected can lead to refugees being returned to persecution, torture and, as traumatic this may sound, even death. Contrary to popular opinion, there is currently no appeal on the merits to refugee claimants. The limited recourse that is available is not capable of correcting the many errors that can occur in a refugee determination process.

Notre sentiment de profonde inquiétude et de frustration est justifié par le fait que près de six années se sont écoulées depuis l'adoption de la loi et que les gouvernements qui se sont succédé depuis n'ont pas respecté leurs propres lois. Les défenseurs des droits des réfugiés exigent la mise sur pied de la section d'appel des réfugiés depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

La section d'appel des réfugiés est depuis longtemps une source de préoccupations pour KAIROS et les églises qui en font partie. J'aimerais vous donner un aperçu des initiatives entreprises par KAIROS et d'autres organismes. En 2003 et 2004, les membres de KAIROS ont écrit de nombreuses lettres au gouvernement en lui demandant de respecter sa promesse. Le jour de la Journée des droits des réfugiés, le 4 avril 2005, deux députés ont présenté à la Chambre des communes des pétitions de 10 000 signatures recueillies par les membres de KAIROS et demandant la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. Au printemps 2006, KAIROS a présenté à la Chambre des communes d'autres pétitions portant plus de 24 000 signatures de Canadiens inquiets demandant au gouvernement l'entrée en service immédiate de la section d'appel des réfugiés.

KAIROS demeure préoccupée par les divers motifs et excuses que le gouvernement continue de présenter pour retarder la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés, qui est inscrite dans les lois canadiennes depuis 2002. Comme on le sait, le Canada a des obligations internationales envers les réfugiés. En tant que signataire de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Canada est tenu de ne pas expulser les réfugiés vers un pays où ils seraient soumis à la persécution et à la torture.

Le fait de ne pas mettre sur pied la section d'appel des réfugiés nuit à notre capacité de respecter cette obligation. Tant la Commission interaméricaine des droits de l'homme que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont déclaré à maintes reprises qu'un processus d'appel sur le fond est essentiel à un système équitable de détermination du statut de réfugié.

KAIROS souhaite présenter les recommandations suivantes, en espérant que vous en tiendrez compte. KAIROS vous demande instamment d'adopter ce projet de loi le plus rapidement possible et de mettre en œuvre sans délai la section d'appel des réfugiés. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés a été adoptée il y a maintenant cinq ans et demi et, comme je l'ai dit, la décision repose entre les mains d'une seule personne depuis tout ce temps.

Il y a déjà longtemps que cette injustice aurait dû être corrigée, vu que le système actuel n'a pas été approuvé par le gouvernement. Des décisions incorrectes rendues à l'audience et non corrigées par la suite peuvent faire en sorte que des réfugiés soient retournés à la persécution, à la torture et même, aussi terrible que cela puisse paraître, à la mort. Contrairement à la croyance populaire, il n'existe actuellement aucun mécanisme d'appel sur le fond pour les demandeurs au statut de réfugié. Le recours actuellement disponible ne permet pas de corriger les nombreuses erreurs qui peuvent se produire pendant le processus de détermination du statut de réfugié.

KAIROS strongly recommends that this bill should not be amended to delay further the implementation of the Refugee Appeal Division. Please remember that this bill simply calls for the implementation of legislation already studied and passed by the Senate. Delaying the implementation of the RAD any further could cost refugees' lives. It is time to implement it. I would like to repeat that the failure to implement the Refugee Appeal Division puts people in real danger.

I know you wanted me to be brief, so I thank you very much for listening and for your time.

The Chair: Thank you, Mr. Barahona.

Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees: I am pleased to have the opportunity on behalf of the Canadian Council for Refugees to appear before you on the question of access for refugees to an appeal on the merits. We have been waiting a long time for this. In fact, we have been waiting over 20 years. In 1986, 22 years ago, the Canadian Council for Refugees adopted a resolution opposing governmental legislative proposals that violated the principle of an appeal on the merits. Those proposals became the new refugee determination system that came into effect in 1989, still without an appeal on the merits.

In the following decades, for the refugee advocacy community in Canada, led by the Canadian Council for Refugees, the two most fundamental and persistent criticisms of the refugee determination system have been the lack of appeal and the quality of appointments of board members.

The need for an appeal is constantly reasserted by our members across Canada, who, year after year, are confronted with the dilemma of responding to refugee claimants who appear to have been rejected in error. In many cases, there is simply no mechanism to address those errors because there is currently no appeal on the merits.

The relevant international human rights bodies have also identified the need for an appeal. The UN High Commissioner for Refugees has been clear. In a letter to the Minister of Citizenship and Immigration in 2000, the High Commissioner's representative stated: "UNHCR believes that an appeal on the merits of negative decisions at first instance is a fundamental feature of a credible refugee status determination system." The same message was repeated in 2002: "UNHCR considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process."

In February 2000, the Inter-American Commission on Human Rights published its *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers Within the Canadian Refugee Determination System*. They stated that:

KAIROS recommande fortement de ne pas apporter d'amendement à ce projet de loi afin de ne pas retarder davantage la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. N'oubliez pas que ce projet de loi vise simplement l'application d'une mesure législative qui a déjà été examinée et adoptée par le Sénat. Tout retard supplémentaire dans la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés risque de coûter la vie à des réfugiés. Il est temps de mettre en œuvre cette section. Je tiens à répéter que le fait de ne pas mettre en œuvre la section d'appel des réfugiés met vraiment en danger la vie de certaines personnes.

Je sais que vous teniez à ce que je sois bref. Je vous remercie donc beaucoup de votre attention et du temps que vous nous avez accordé.

La présidente : Merci, monsieur Barahona.

Janet Dench, directrice exécutive, Conseil canadien pour les réfugiés : Je suis heureuse d'avoir, au nom du Conseil canadien pour les réfugiés, l'occasion de venir témoigner devant vous au sujet du droit d'appel sur le fond de la décision pour les demandeurs du statut de réfugié. Nous attendions cette occasion depuis longtemps, plus de 20 ans en fait. En 1986, il y a 22 ans de cela, le Conseil canadien pour les réfugiés a adopté une résolution s'opposant à des mesures législatives proposées par le gouvernement qui violaient le principe de l'appel sur le fond. Ces mesures proposées sont devenues le nouveau système de détermination du statut de réfugié en 1989, système ne prévoyant toujours pas de possibilité d'appel sur le fond.

Depuis deux décennies, l'absence de mécanisme d'appel et la qualité de la nomination des commissaires sont demeurés les deux lacunes fondamentales et constantes pour les organismes canadiens de défense des droits des réfugiés, dirigés par le Conseil canadien pour les réfugiés.

Nos membres d'un bout à l'autre du Canada ne cessent de rappeler la nécessité d'un mécanisme d'appel. Année après année, ils sont confrontés au dilemme de devoir s'occuper de demandeurs du statut de réfugié dont la demande semble avoir été rejetée par erreur. Dans bien des cas, il est tout simplement impossible de corriger ces erreurs, car il n'existe actuellement aucun mécanisme d'appel sur le fond.

Les organismes internationaux pertinents de défense des droits de la personne ont eux aussi déterminé qu'il fallait disposer d'un mécanisme d'appel. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été clair à ce sujet. Dans une lettre adressée à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en 2000, la représentante du Haut Commissariat disait ceci : « L'UNHCR croit qu'un mécanisme d'appel sur le fond des décisions négatives de première instance constitue un élément fondamental d'un système crédible de détermination du statut de réfugié. » Le même message a été répété en 2002 : « L'UNHCR juge qu'un processus d'appel constitue un élément fondamental nécessaire à tout processus de détermination du statut de réfugié. »

En février 2000, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a publié un rapport sur la situation des droits de la personne des demandeurs d'asile dans le système canadien de détermination du statut de réfugié. Elle y déclarait ceci :

Where the facts of an individual's situation are in dispute, the effective procedural framework should provide for their review. Given that even the best decision-makers may err in passing judgment, and given the potential risk to life which may result from such an error, an appeal on the merits of a negative determination constitutes a necessary element of international protection.

In 2004, the UN Committee against Torture, hearing a complaint from Enrique Falcon Ríos, a rejected refugee claimant, found that the Canadian refugee determination system had been unable to correct a wrong decision in his case. The committee found that the Immigration and Refugee Board of Canada, IRB, had discounted strong evidence that Mr. Falcon Ríos had been tortured and that the way the evidence had been treated represented a denial of justice. It concluded that removing him would constitute a violation of Canada's obligation under article 3 of the Convention against Torture. Because of the lack of an appeal to correct the error at the first instance, Mr. Falcon Ríos was forced to turn to the UN to protect himself from refoulement to torture.

As you know, the Immigration and Refugee Protection Act passed by Parliament in 2001 contains a right of appeal on the merits for refugee claimants. As a trade-off for the introduction of the appeal, the parliamentarians accepted that the number of board members deciding a first-level hearing be reduced from two to one. Parliament never debated, let alone approved, a refugee determination process with a single decision maker and no right of appeal. Yet, such a process has been in place for nearly six years, and it is an outrage against the principles of democracy, the rule of law and respect for human rights.

We are here today to urge you to use all your power and influence to have this bill passed as quickly as possible. Bill C-280 does no more than implement the law already thoroughly debated and passed by the Senate. The House of Commons passed Bill C-280 last June. The Senate has already had nearly a year to consider the bill. The government has similarly had 10 months to prepare itself for the implementation of the Refugee Appeal Division. Meanwhile, the human rights of refugees continue to be violated, with life-threatening consequences.

Let me give you an example. A man came to Canada with his family in 2005, fleeing threats to his life. Some of his family members had actually been attacked. He was poorly represented in his refugee hearing and the board member denied his claim. He applied in 2007 for judicial review, but leave was denied, as it is in some 90 per cent of cases. He knew he had nothing to gain from a pre-removal risk assessment, PRRA, because he had no new evidence to present; the problem lay with the initial decision, which, in the absence of an appeal, no one would review. In late

Dès que les faits d'une situation individuelle sont disputés, le cadre d'une procédure efficace devrait permettre leur révision. Puisque même les meilleurs des décideurs peuvent se tromper en rendant leur jugement, et compte tenu des dangers potentiels pour la vie des personnes qui résultent de telles erreurs, un appel sur le bien-fondé d'une détermination négative constitue un élément nécessaire de la protection internationale.

En 2004, après avoir examiné la requête d'Enrique Falcon Ríos, dont la demande de statut de réfugié avait été rejetée, le Comité des Nations Unies contre la torture a jugé que le système canadien de détermination du statut de réfugié avait été incapable de corriger une mauvaise décision dans son cas. Ce comité a établi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada n'avait pas tenu compte d'importants éléments démontrant que M. Falcon Ríos avait été torturé et que la façon de traiter les éléments de preuve constituait un déni de justice. Il concluait que l'expulsion de M. Falcon Ríos constituerait une violation par le Canada de l'article 3 de la Convention contre la torture. En raison de l'absence d'un mécanisme d'appel permettant de corriger l'erreur commise en première instance, M. Falcon Ríos avait été contraint de se tourner vers les Nations Unies pour éviter d'être refoulé et de nouveau soumis à la torture.

Comme vous le savez, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés adoptée en 2001 par le Parlement prévoit un droit d'appel sur le fond pour les demandeurs du statut de réfugié. En contrepartie de la création de cette possibilité d'appel, les parlementaires ont accepté de réduire de deux à un le nombre de commissaires chargés d'entendre les demandeurs au premier niveau d'audience. Le Parlement n'a jamais débattu, et encore moins approuvé, un processus de détermination du statut de réfugié comportant un seul décideur et sans droit d'appel. Un tel processus existe pourtant depuis près de six ans, ce qui est contraire aux principes de la démocratie, à la primauté du droit et au respect des droits de la personne.

Nous sommes ici aujourd'hui pour vous demander d'utiliser votre pouvoir et votre influence pour faire adopter ce projet de loi aussi vite que possible. Le projet de loi C-280 ne fait rien d'autre que mettre en œuvre une loi que le Sénat a déjà examiné en profondeur et approuvé. La Chambre des communes a adopté le projet de loi C-280 en juin dernier. Le Sénat a déjà eu presque un an et demi pour l'examiner, et le gouvernement a eu par la même occasion 10 mois pour se préparer à la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. Pendant ce temps, les droits des réfugiés continuent d'être violés, avec des conséquences qui risquent d'être mortelles.

Permettez-moi de vous donner un exemple. En 2005, un homme est arrivé au Canada avec sa famille, fuyant des menaces pour sa vie. Certains membres de sa famille avaient, eux, été attaqués. Il a été piètrement représenté à son audience et le commissaire a rejeté sa demande. Il a demandé un contrôle judiciaire en 2007, qui lui a été refusé, comme c'est le cas neuf fois sur dix. Il savait qu'il n'avait rien à gagner d'un examen des risques avant renvoi, ou ERAR, parce qu'il n'avait aucun nouvel élément de preuve à présenter. Le problème résidait dans la

March of this year, the family returned to the country of origin. Less than two weeks later, his persecutors attempted to kill him. He was fortunate to get away with his life but was badly beaten and stabbed.

It is to avoid other refugees facing such threats to their lives that we ask you to expedite passage of this bill.

I would like to comment briefly on remarks made to you recently by government officials. Several points they made are highly questionable. I would point out, for example, that the PRRA cannot serve to correct errors in the initial decision because it only considers new evidence. Judicial review at the Federal Court is available only if leave is granted. As a result, most claimants do not receive any review of the initial decision. The arguments about costs and delays do not take into account the savings that would be generated through the introduction of the appeal, for example from fewer people applying for judicial review or PRRA if they had access to the appeal.

More generally, I would put it to you that it is improper to be arguing against the implementation of the Refugee Appeal Division on the basis of criticisms of the process as established in the law. In a democratic country committed to the rule of law, we expect that the laws passed by Parliament will be implemented by government. From time to time, as the government finds the laws inadequate to the realities, we expect that it will propose amendments to the law. More than six years have passed since Parliament passed the Immigration and Refugee Protection Act, creating a refugee determination system that gave refugee claimants a right of appeal on the merits. No amendments to the act have been introduced by the government to the refugee claim process.

The law as passed by Parliament needs to be implemented. If in the coming months and years the government wishes to change the process, it is of course open to the government to introduce amendments. The Canadian Council for Refugees would be happy to participate in a process to develop improvements to the current system, but the first and pressing priority is to respect what is already in the law.

It has been proposed in the Senate that Bill C-280 be amended to delay implementation of the Refugee Appeal Division for a further six months. We urge you not to make such an amendment. Refugees have already been waiting far too long. Further delays may cost lives. The government has had years to get ready for the implementation of the Refugee Appeal Division, including nearly a year since the House of Commons passed this bill, which was taken as a signal that the bill might well pass into law.

décision initiale qui, en l'absence d'un mécanisme d'appel, ne pouvait être réexaminée. À la fin du mois de mars 2008, il est retourné dans son pays d'origine avec sa famille. Moins de deux semaines plus tard, ses persécuteurs ont tenté de l'assassiner. Il a été chanceux de s'en sortir vivant, mais il a été violemment battu et poignardé.

C'est afin d'éviter que d'autres réfugiés ne se retrouvent face à de tels risques pour leur vie que nous vous demandons d'adopter ce projet de loi le plus rapidement possible.

J'aimerais émettre quelques commentaires au sujet d'observations que des fonctionnaires vous ont faites récemment. Plusieurs des points qu'ils ont présentés sont fortement discutables. Je tiens par exemple à souligner que l'ERAR ne peut servir à corriger une décision initiale erronée parce qu'il ne tient compte que de nouveaux éléments de preuve. Il ne peut y avoir contrôle judiciaire à la Cour fédérale que si la demande à cet effet est accueillie. C'est pourquoi la majorité des décisions initiales ne sont jamais réexaminées. Les arguments concernant les coûts et les retards ne tiennent pas compte des économies qui pourraient être réalisées grâce à un mécanisme d'appel. Par exemple, il y aurait moins de demandes de contrôle judiciaire ou d'ERAR s'il était possible d'interjeter appel.

De façon plus générale, j'aimerais vous dire qu'il est inapproprié d'argumenter contre la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés en se fondant sur des critiques d'un processus prévu par la loi. Dans un pays démocratique respectant la primauté du droit, on est en droit de s'attendre à ce que le gouvernement mette en œuvre les lois adoptées par le Parlement. Il est normal que, de temps à autre, le gouvernement propose des modifications à des lois qu'il juge mal adaptées à la réalité. Il s'est écoulé plus de six ans depuis que le Parlement a adopté la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, créant par la même occasion un système de détermination du statut de réfugié accordant aux demandeurs un droit d'appel sur le fond. Le gouvernement n'a présenté aucune modification à la loi en ce qui concerne le processus de demande de statut de réfugié.

Il faut mettre en application la loi adoptée par le Parlement. Si, au cours des mois ou des années à venir le gouvernement souhaite apporter des modifications à ce processus, il est évidemment libre de les soumettre au Parlement. Le Conseil canadien pour les réfugiés serait heureux de participer à un processus destiné à améliorer le système actuel, mais il faut d'abord et avant tout respecter le contenu de la loi actuelle.

Il a été proposé au Sénat d'amender le projet de loi C-280 afin de retarder d'encore six mois la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés. Nous vous implorons de ne pas apporter un tel amendement. Les réfugiés attendent déjà depuis bien trop longtemps. D'autres retards pourraient coûter des vies. Le gouvernement a eu des années pour se préparer à la mise en œuvre de la section d'appel des réfugiés, dont près d'un an depuis l'adoption de ce projet de loi par la Chambre des communes, ce qui a été considéré comme une indication que ce projet de loi pourrait devenir loi.

Just a few years ago, I appeared before another Senate committee studying amendments to the Citizenship Act. Despite some concerns about the amendments, the committee agreed that the bill should be passed without amendment and as quickly as possible so that a number of lost Canadians could recover their citizenship.

I hope that you will act similarly in the case of Bill C-280. The injustice that needs to be corrected is at least as great. What is at stake here is not only citizenship but life itself. Refugees are among the most vulnerable groups of people in Canada; it is easy to discount, neglect and mistreat them. Many of them are people of colour; many are women; many are children. We ask you to act quickly on behalf of their human rights by ensuring that they have access to the right of appeal to which the law entitles them.

The Chair: Thank you, Ms. Dench.

Gloria Nafziger, Refugee Coordinator, Amnesty International Canada: As a worldwide human rights organization, Amnesty International Canada attaches great concern to refugee protection systems. Refugee protection is a preventive measure necessary to ensure the protection of human rights. When refugees are well protected, persecutors cannot get their victims.

Our core work with refugees in Canada is to review the cases of failed refugee claimants to ensure that no one is removed from Canada back to a country where they may face risk of a grave human rights violation. We have been doing work for the better part of the past 20 years, and we have extensive experience reading negative decisions from the IRB and preparing letters of support on behalf of individuals for pre-removal risk assessment and humanitarian and compassionate applications.

In 2001, we welcomed the Immigration and Refugee Protection Act and the creation of the Refugee Appeal Division. While we raised concerns at that time about the RAD, with its lack of oral hearing, its reliance on a paper review and its focus limited to the original record with no room for new evidence to be presented, concerns that we still have today, we believe that Canada must follow through with the promise that was made in the law to establish the Refugee Appeal Division.

We believe that this is a vital step in order for Canada to uphold its international obligations to ensure that convention refugees are afforded the protection they are entitled to by law. The system as it exists today creates a protection gap that must be rectified immediately,

Naomi Kikoler, Articling Student, Amnesty International Canada: Since World War II, Canada has been a leader in the area of refugee protection. In recent years, our commitment to

Il y a quelques années seulement, je suis venue témoigner devant un autre comité sénatorial qui étudiait des amendements à la Loi sur la citoyenneté. Malgré des préoccupations au sujet des amendements, le comité a convenu qu'il faudrait adopter ce projet de loi sans attendre afin que des Canadiens qui avaient perdu leur citoyenneté puissent la récupérer.

J'espère que vous agirez de façon semblable dans le cas du projet de loi C-280, car l'injustice qu'il faut corriger est au moins aussi grande. Ce n'est pas seulement la citoyenneté qui est en jeu ici, mais la vie elle-même. Les réfugiés comptent parmi les groupes les plus vulnérables au Canada. Il est facile de les ignorer, de les négliger et de les maltraiter. Il s'agit souvent de gens de couleur, de femmes, d'enfants. Nous vous demandons d'agir rapidement au nom des droits qu'ils ont en tant qu'êtres humains, en vous assurant qu'ils aient accès au droit d'appel, comme le prévoit la loi.

La présidente : Merci, madame Dench.

Gloria Nafziger, coordonnatrice des réfugiés, Amnistie internationale Canada : En tant qu'organisme international de défense des droits de la personne, Amnistie Internationale Canada accorde une grande importance aux systèmes de protection des réfugiés. La protection des réfugiés est une mesure préventive nécessaire au maintien de la protection des droits de la personne. Lorsque les réfugiés sont bien protégés, ceux qui les persécutent ne peuvent les atteindre.

Notre travail concernant les réfugiés au Canada consiste principalement à revoir les cas de demandeurs du statut de réfugié dont la requête a été rejetée afin que personne ne soit expulsé du Canada vers son pays d'origine s'il risque d'y subir une violation grave des droits de la personne. Nous faisons cela depuis près de 20 ans et nous avons constaté de nombreux cas de décisions négatives de la part de la CISR, au sujet desquels nous avons rédigé des lettres d'appui au nom de personnes afin qu'elles bénéficient d'un examen des risques avant renvoi ou d'un examen pour des motifs d'ordre humanitaire.

En 2001, nous avons accueilli favorablement la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés ainsi que la création de la section d'appel des réfugiés. Même si nous avions à l'époque des réserves au sujet de cette section, notamment à cause de l'absence d'audience, du recours à un examen sur papier et d'une portée limitée à la demande initiale, sans aucune place à de nouveaux éléments de preuve. Nous avons encore les mêmes préoccupations aujourd'hui, mais nous croyons que le Canada doit respecter sa promesse inscrite dans la loi au sujet de la création de la section d'appel des réfugiés.

Nous croyons qu'il s'agit d'une étape essentielle afin que le Canada respecte ses obligations internationales visant à s'assurer que les réfugiés au sens de la Convention bénéficient de la protection à laquelle ils ont droit selon la loi. Tel qu'il existe aujourd'hui, le système crée une brèche dans la protection, brèche qu'il faut colmater immédiatement.

Naomi Kikoler, étudiante en stage, Amnistie internationale Canada : Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada fait figure de chef de file dans le domaine de la protection des réfugiés.

refugees has been cast in doubt by the government, as the government has stalled with the implementation of the Refugee Appeal Division.

Under article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, the right to seek asylum from persecution is a basic human right. This principle has been echoed in numerous treaties to which Canada is a party. As a signatory of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the subsequent 1967 protocol, Canada has further acknowledged that it respects the right to seek asylum and that it has subsequent obligations under international law to fulfill, in good faith, its treaty obligations and institute a procedure that allows for the effective determination of those who are convention refugees and, therefore, entitled to protection under the convention and the corresponding rights enshrined in the convention.

A fair assessment that provides, as the UNHCR requires, an effective remedy entails ensuring that refugee claimants have an opportunity, immediately prior to being removed, to present new or previously unrecognized evidence to support their claim for convention refugee status. RAD, in conjunction with the PRRA, allows for that. One without the other fails to meet this international standard.

Furthermore, under article 33 of the 1951 convention, Canada has a non-derogable obligation of no refoulement. This obligation is similarly echoed in article 3 of the Convention against Torture and article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights. These obligations require states to establish a remedy where a first-instance decision faces thorough scrutiny on points of both fact and law.

The UNHCR's handbook, established in 1977 to establish procedural guidelines for the implementation of the convention, further requires that the right of appeal be afforded to the applicant and also stipulates that the applicant should be permitted to remain in the country while their appeal is pending. Canada has an obligation to ensure that a well-functioning system is in place for refugee determination. The absence of such a system will result in situations of refoulement and thus the violation of international law by Canada. As Ms. Nafziger mentioned, Canada has been criticized by the UNHCR and the Inter-American Commission on Human Rights for its failure to implement a merits-based appeal.

Canada's international obligations are clear. A body must be established through which new and unrecognized facts can be presented as a means of ensuring that refoulement does not occur, that protection is granted and, therefore, that the rights of refugees are respected. Right now, Canada stands alone in the industrialized world as the only country that does not allow rejected asylum seekers the possibility to have first-instance decisions reviewed on points of fact and law.

Ces dernières années, notre engagement envers les réfugiés a été remis en question par le gouvernement, qui a retardé l'entrée en service de la section d'appel des réfugiés.

En vertu de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le droit de chercher asile contre la persécution constitue un droit fondamental de la personne. Ce principe a été repris dans de nombreux traités ratifiés par le Canada. En tant que signataire de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et du protocole subséquent de 1967, le Canada a reconnu davantage qu'il respectait le droit de chercher asile et qu'il a donc des obligations à respecter en toute bonne foi en vertu des lois internationales. Il doit donc instituer une procédure permettant de déterminer efficacement qui est réfugié au sens de la Convention et qui, par conséquent, a droit à une protection selon cette Convention et aux droits correspondants qui y sont inscrits.

Une juste évaluation prévoit, comme l'exige l'UNHCR, un moyen efficace de faire en sorte que les demandeurs du statut de réfugié aient l'occasion, juste avant d'être expulsés, de présenter des éléments de preuve nouveaux ou qui n'avaient pas été reconnus afin d'appuyer leur demande de reconnaissance du statut de réfugié. C'est ce que permet la section d'appel des réfugiés de concert avec l'ERAR. L'absence de l'un de ces mécanismes ne permet pas de respecter les normes internationales.

De plus, selon l'article 33 de la Convention de 1951, le Canada est tenu de respecter une obligation de non-refoulement. Cette obligation est reprise à l'article 3 de la Convention contre la torture et à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En vertu de ces obligations, il faut instaurer un mécanisme permettant d'examiner une décision de première instance selon des questions de fait et de droit.

Le manuel de l'UNHCR, rédigé en 1977 afin d'établir des règles de procédure sur l'application de la Convention, exige également d'accorder le droit d'appel au demandeur et précise que le demandeur devrait être autorisé à demeurer dans le pays d'accueil pendant que l'appel est en instance. Le Canada a l'obligation d'assurer le maintien d'un système efficace de détermination du statut de réfugié. L'absence d'un tel système entraînera des refoulements et donc la violation des lois internationales par le Canada. Comme Mme Nafziger l'a indiqué, le Canada a fait l'objet de critiques de la part de l'UNHCR et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme parce qu'il n'a pas instauré de système d'appel sur le fond.

Les obligations internationales du Canada sont claires. Il faut constituer une entité chargée d'examiner les faits nouveaux et non reconnus qui permettraient de prévenir le refoulement, d'accorder une protection et, par conséquent, de respecter les droits des réfugiés. En ce moment, le Canada est le seul pays industrialisé qui refuse aux chercheurs d'asile dont la demande a été rejetée la possibilité de faire réexaminer la décision de première instance en fonction de questions de fait et de loi.

The European Union has codified the right of refugee claimants to an effective remedy, including the right to apply to a court or tribunal to review a refusal or withdrawal of refugee status.

In the course of some of our research, we have also seen the significant impact that an appeal division can have on refugee determination cases. In Ireland, between 2000 and 2006, 6,814 asylum seekers were recognized as refugees. Of that number, 4,022, or 59 per cent of the cases, were recognized on appeal.

The government must implement the Refugee Appeal Division and, through establishing a merit-based appeal, reaffirm Canada's commitment to refugee protection.

The government has argued that RAD is not needed as there are alternatives in the form of judicial review, pre-removal risk assessment, and humanitarian and compassionate grounds. A careful examination of those so-called alternatives reveals that they do not provide the same remedy as RAD.

During earlier testimony before this committee, there was much discussion of judicial review. Amnesty International Canada would like to stress that seeking a judicial review before the Federal Court is not the same as seeking an appeal before RAD. First of all, one must apply for leave for judicial review, which is given in approximately one out of ten cases. This leaves approximately 90 per cent of leave applicants without the opportunity for review and no decision is given as to why leave was denied.

In keeping with our international obligations, with RAD, all denied refugee claimants would be entitled under the law to a merit-based review of their case. Second, in accordance with section 18.1(4) of the Federal Courts Act, a judicial review focuses primarily on legal and technical deficiencies of the Immigration and Refugee Board, and is therefore not the same as a merit-based review.

Third, the Federal Court grants a high degree of deference to the board's decisions on issues of fact, credibility and evidence, as they are of the opinion that the decision makers who directly interviewed the claimants and were presented with the evidence were in the best place to make a decision. This hampers the ability for a merits-based review.

As the UN High Commissioner for Refugees has stated, unlike the Refugee Appeal Division, the Federal Court judicial review is not an appeal on the merits. The court cannot replace a decision by the IRB with its own judgment.

Limitations in the scope of review by the Federal Court make it all the more important for applicants to present a strong application to be granted leave. Therefore, it is essential they have a lawyer to negotiate the system, thus raising a serious access to

L'Union européenne a codifié le droit des demandeurs au statut de réfugié à disposer d'un moyen efficace, dont le droit de soumettre à un tribunal une demande visant à réexaminer le refus ou le retrait du statut de réfugié.

Dans le cadre d'une partie de nos recherches, nous avons aussi constaté les répercussions importantes que peut avoir une section d'appel sur les cas de détermination du statut de réfugié. Entre 2000 et 2006, en Irlande, 6 814 demandeurs d'asile ont été reconnus comme étant des réfugiés. De ce nombre, 4 022, soit 59 p. 100 d'entre eux, l'ont été en appel.

Le gouvernement doit mettre en œuvre la section d'appel des réfugiés et, en instaurant l'appel sur le fond, réaffirmer l'engagement du Canada envers la protection des réfugiés.

Le gouvernement a prétendu que la section d'appel des réfugiés était inutile car il existe d'autres solutions sous la forme de contrôle judiciaire, d'examen des risques avant renvoi et d'examen pour motifs d'ordre humanitaire. Un examen attentif de ces soi-disant solutions de rechange révèle qu'elles ne sont pas équivalentes à une section d'appel des réfugiés.

À l'occasion de témoignages précédents devant ce comité, il a été beaucoup question du contrôle judiciaire. Amnesty internationale Canada aimerait souligner que soumettre une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale n'équivaut pas à présenter une demande à la section d'appel des réfugiés. Tout d'abord, il faut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire, qui n'est accordée que dans un cas sur dix environ. On refuse donc à neuf demandeurs sur dix la possibilité d'un second examen, en ne leur fournissant même pas les raisons de ce refus.

En respectant, grâce à la section d'appel des réfugiés, nos obligations internationales, tous les demandeurs à qui l'on a refusé le statut de réfugié auraient droit à un appel sur le fond de leur dossier. De plus, conformément à l'alinéa 18.1(4) de la Loi sur les Cours fédérales, un contrôle judiciaire se concentre principalement sur les lacunes d'ordre juridique et technique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ce qui n'est donc pas la même chose qu'un examen sur le fond.

Finalement, la Cour fédérale fait preuve d'un niveau élevé de retenue à l'égard des décisions de la commission quant aux questions de fait, de crédibilité et de preuve, car elle est d'avis que les décideurs qui ont directement interrogé les demandeurs et à qui on a présenté des éléments de preuve étaient les mieux placés pour prendre une décision. Cela limite la possibilité d'un examen sur le fond.

Comme l'a déclaré le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, contrairement à la section d'appel des réfugiés, le contrôle judiciaire par la Cour fédérale ne constitue pas un examen sur le fond. La Cour fédérale ne peut, à partir d'un jugement, renverser une décision prise par la CISR.

Compte tenu des limites de la portée de l'examen par la Cour fédérale, il est d'autant plus important que les demandeurs présentent un dossier solide pour obtenir une autorisation. Il est donc essentiel d'avoir recours aux services d'un avocat pour

justice problem. Without adequate legal aid, it is difficult for many refugee claimants to afford to hire a knowledgeable lawyer or have legal representation at all.

All of these problems raise serious questions about the legitimacy of referring to the judicial review as an effective remedy to a negative refugee determination.

We have a series of example cases that Amnesty International Canada has worked with. I will describe one to you with in regard to Mr. M. In 2001, Amnesty International Canada reviewed the case of Mr. M, the son of a prominent Uighur leader in China. He was detained and beaten by Chinese authorities on numerous occasions. In 1999, he was an eyewitness to the public execution of a leader in his community. The execution was followed by a demonstration which led to a riot, resulting in the detention of 500 to 600 people. Given his participation in the demonstration and his family's high profile, he fled in the days following the execution, as all who were present at the demonstration were being hunted and detained. He was found not to be credible by the IRB. Much of the credibility findings resulted from problems with translation at the refugee hearing as well as a lack of understanding of the Uighurs' history and culture in China.

Mr. M.'s case was one of several Uighurs cases that Amnesty International examined in 2001-02, all with similar problems. At this time, Uighurs were a relatively new group of asylum seekers in Canada about whom little was known. The majority of these cases were eventually successful by way of either a pre-removal risk assessment or humanitarian and compassionate grounds, but only after several years.

While there were some glaring errors in the original decision, Mr. M. had to remain in Canada for many years before he was eligible to apply for a PRRA, as other failed asylum seekers have had to do. A pre-removal risk assessment is initiated by the Canada Border Services Agency, CBSA, and only when a person is removal-ready, which means they must have a valid passport and a means to return to their country. An appeal immediately following a negative decision would provide the opportunity to more quickly resolve their immigration status in Canada and reduce the burden of subsequent applications to the Federal Court and PRRA or humanitarian and compassionate grounds decision makers. It is in everyone's interest to resolve refugee cases in as timely a manner as possible.

Ms. Nafziger: I will spend a few moments referring to some of the problems we see with the PRRA and the humanitarian and compassionate grounds tool.

The pre-removal risk assessment is not a merit-based appeal of the original claim. There is a serious restriction on new evidence at the PRRA, which we have seen in numerous cases that have come to our office and, again, there is a very low decision rate. The new

naviguer dans les méandres du système, ce qui pose un sérieux problème d'accès à la justice. De nombreux demandeurs au statut de réfugié ne peuvent se permettre de retenir les services d'un avocat compétent en la matière ou d'avoir tout simplement à recourir aux services d'un avocat.

Tous ces problèmes soulèvent de sérieuses questions quant à la pertinence de recourir au contrôle judiciaire comme remède efficace à une décision défavorable relative à une demande d'asile.

Amnistie internationale Canada dispose d'une série d'exemples à cet effet. Je vais vous décrire le cas de M. M. Amnistie internationale Canada a examiné en 2001 le dossier de M. M, fils d'un leader ouïgour bien connu en Chine. Il a été emprisonné et battu à de nombreuses reprises par les autorités chinoises. En 1999, il a été témoin de l'exécution publique d'un leader de sa communauté. Cette exécution a été suivie par une démonstration qui a tourné à l'émeute, entraînant l'emprisonnement de 500 à 600 personnes. Compte tenu de sa participation à la démonstration et de la notoriété de sa famille, il s'est enfui dans les jours suivant l'exécution, toutes les personnes ayant pris part à la démonstration étant recherchées puis emprisonnées. Son dossier a été jugé non crédible par la CISR. Les conclusions quant à la crédibilité de son dossier étaient dues à des problèmes de traduction à l'audience et à la méconnaissance de l'histoire et de la culture ouïgoure en Chine.

Le dossier de M. M n'est qu'un des divers dossiers de demandeurs ouïgours examinés par Amnistie internationale Canada en 2001-2002, et tous comportaient le même problème. À cette époque, les ouïgours constituaient un groupe relativement nouveau de demandeurs d'asile au Canada, et on ne connaissait presque rien à leur sujet. La majorité des demandes ont fini par être accueillies favorablement à la suite de l'examen des risques avant renvoi ou pour des motifs d'ordre humanitaire, mais seulement au bout de quelques années.

Même si la décision initiale était fondée sur des erreurs flagrantes, M. M a dû demeurer au Canada de nombreuses années avant d'être admissible à un examen des risques avant renvoi, tout comme d'autres demandeurs d'asile déboutés. L'Agence des services frontaliers du Canada entreprend un examen des risques avant renvoi uniquement lorsqu'une personne est prête pour le renvoi, ce qui signifie qu'elle détient un passeport en règle et a les moyens de retourner dans son pays. Un appel suivant immédiatement une décision négative permettrait de déterminer plus rapidement le statut d'immigrant au Canada et de réduire le fardeau des demandes subséquentes à la Cour fédérale et aux décideurs d'examen des risques avant renvoi et de demandes pour des motifs d'ordre humanitaire. C'est dans l'intérêt de tous de résoudre les dossiers des réfugiés le plus rapidement possible.

Mme Nafziger : Je vais prendre quelques minutes pour parler des problèmes que nous constatons au sujet de l'examen des risques avant renvoi et pour motifs d'ordre humanitaire.

L'examen des risques avant renvoi ne constitue pas un appel sur le fond de la demande d'origine. Il est assorti de rigoureuses restrictions concernant la présentation de nouveaux éléments de preuve, comme nous avons pu le constater dans le cas de

evidence restriction was particularly problematic in a case we saw from Colombia. The Colombian asylum seeker provided extensive testimony at his hearing but was found not to be credible. At the time of his PRRA determination, he presented more evidence that he had not provided at the earlier testimony, but the new documents were not accepted by the PRRA officer because they were not considered to be new evidence. It was found that they were reasonably available at the time of the refugee hearing and they should have been introduced at that time. The only new evidence the individual could present was the fact that an additional family member had been shot and killed in Colombia. This evidence in and of itself was not enough to convince the PRRA decision maker that the individual was at risk, and he was rejected.

The PRRA review does not review the evidence that was before the board at the original claim and limits what it considers to be new evidence, and therefore it is an ineffective tool for properly examining risk and cannot be considered a remedy following a negative refugee decision.

We also have concerns with respect to the single decision maker and the onus of responsibility that lands on a single decision maker, and how the reduction of two decision makers to one has put inordinate pressure on a single decision maker who is required to make extremely complex decisions that require sensitive examination without the ability to consult and defer to another member with more experience.

In the case of a refugee claimant that we examined from Iran, the individual made a claim for protection shortly after arriving in Canada. He was a victim of torture and suffered from a serious head injury. His claim was denied. Shortly after this, his mother arrived in Canada and made a refugee claim on essentially the same facts. Her claim was accepted.

It is often the case that victims of torture and serious traumatization, such as women who have been raped, are the most adversely affected by a lack of appeal.

It is our conclusion that the current refugee process does not provide a meaningful protection to refugees. The RAD was designed to support the implementation of a single decision panel at the Refugee Protection Division. It was meant to provide an opportunity to ensure quality and consistency in IRB decision making. It was meant to offer the opportunity to correct errors in the first instance, thereby mitigating costly and time-consuming subsequent proceedings. The refugee determination system as it stands is worse than it was prior to the introduction of the current act. Introducing the RAD would be one step toward correcting this wrong. We urge you to pass the bill without delay.

nombreux dossiers dont nous prenons connaissance et au sujet desquels, je le répète, le taux de décision est très faible. La restriction concernant les nouvelles preuves a été particulièrement problématique dans le dossier d'un demandeur d'asile provenant de la Colombie. Ce demandeur a fourni un témoignage exhaustif à son audience, mais n'a pas été jugé crédible. À l'examen des risques avant renvoi, il a présenté davantage de preuves qu'il ne l'avait fait à son premier témoignage, mais les nouveaux documents n'ont pas été admis par l'agent d'ERAR parce qu'ils n'étaient pas considérés comme des nouvelles preuves. Il a été déterminé que ces preuves étaient raisonnablement disponibles au moment de l'audience de détermination du statut de réfugié et qu'elles auraient dû être présentées à ce moment. La seule nouvelle preuve que le demandeur a été autorisé à présenter a été le fait qu'un autre membre de sa famille avait été tué en Colombie. Le décideur de l'ERAR n'a pas jugé cette preuve suffisante en soi pour démontrer que le demandeur lui-même courait des risques, et sa demande a été rejetée.

L'ERAR ne porte pas sur les preuves présentées à la commission au moment de la demande initiale et limite ce qui est jugé être de nouvelles preuves, ce qui en fait un outil inefficace pour évaluer adéquatement les risques. On ne peut donc pas considérer cet examen comme une solution efficace à la suite d'une décision défavorable à une demande de statut de réfugié.

Nous avons également des réserves quant au fait qu'il n'y a plus qu'un seul commissaire. En outre, le fait de réduire de deux à un le nombre de commissaires impose une pression indue sur les épaules de cette personne, qui doit prendre des décisions extrêmement complexes nécessitant un examen rigoureux sans pouvoir consulter un collègue ayant plus d'expérience.

Nous avons aussi examiné le cas d'un Iranien qui avait présenté une demande de protection peu après son arrivée au Canada. Il avait été victime de torture et souffrait d'une grave blessure à la tête. Sa demande a été rejetée. Peu après, sa mère est arrivée au Canada et a présenté une demande de statut de réfugié pour sensiblement les mêmes motifs. Sa demande a été acceptée.

C'est souvent aux victimes de torture et d'autres traumatismes graves comme le viol que l'absence d'un mécanisme d'appel nuit le plus.

En conclusion, le processus actuel de détermination du statut de réfugié n'offre pas une protection adéquate aux réfugiés. La section d'appel des réfugiés avait été conçue pour appuyer l'instauration d'une instance décisionnelle unique à la Section de protection des réfugiés. Elle devait permettre d'assurer un processus décisionnel uniforme et de qualité. Elle devait permettre de corriger les erreurs commises en première instance, réduisant ainsi des démarches subséquentes longues et coûteuses. Tel qu'il est en ce moment, le système de détermination du statut de réfugié est pire qu'il ne l'était avant l'adoption de la loi actuelle. L'entrée en service de la section d'appel des réfugiés serait une étape dans la correction de cette situation. Nous vous demandons d'adopter ce projet de loi sans tarder.

In 2004, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration adopted a motion asking the government to implement the RAD or to advise the committee of alternatives. Since then, numerous members of Parliament, refugee advocacy groups, refugees and concerned Canadians have repeated this demand. The time to act is now. Amnesty International respectfully requests that Canada respect its international obligations and implement the RAD without delay.

The Chair: One clarification, Ms. Dench. You said that in Mr. Falcon Ríos' case the appeal was necessary because Mr. Falcon Ríos was poorly represented in his claim. What did you mean by that? Who represented him and who came to the conclusion he was poorly represented?

Ms. Dench: I did not say he needed an appeal because he was poorly represented. He needed an appeal because he was wrongly rejected. It happens that he was poorly represented at the hearing. That is a judgment made by people who know the case. The person who was supposed to be representing him was not available at the last moment and someone else stepped in who did not know the case and tried to represent him before the board without knowing the case properly. That did not help in the presentation of the case.

The Chair: Was it a lawyer representing him?

Ms. Dench: I believe it was a non-lawyer.

Senator Poy: Any of you can answer, but perhaps Ms. Dench can begin. You spoke about the position of government officials. We have heard from a number of government officials, and I gathered that their main concerns were the huge backlog we have and false claims resulting in an even larger number of refugee claimants.

They said, without really explaining, that the RAD would be based on the original documentation, that it would not be an oral appeal and would not make any difference. They said also that there are enough legal steps to allow appeals at this time. How would you respond to that?

Ms. Dench: First, we appreciate that managing the refugee determination system is a challenging and difficult task. We know that no government will find it easy to do. Having said that, we are dealing with fundamental human rights, and one must deal with the difficulties that that necessarily entails.

With regard to the huge backlog and encouragement of false claims, we would agree that a very long processing time encourages claims by people who do not have a well-founded fear of persecution but feel they may have some advantage by being in the claims process for some time. Our members are aware of such scenarios. We understand that for that reason it is important that a backlog not develop. It is also in the interest of refugees that they get swift determination, so we fully support the goal of quick determination.

En 2004, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a adopté une motion demandant au gouvernement de mettre en œuvre la section d'appel des réfugiés ou de présenter au comité une solution de rechange. Depuis, de nombreux députés, des groupes de défense des droits des réfugiés et des Canadiens préoccupés par la question ont réitéré cette demande. Il est temps d'agir. Amnesty internationale demande respectueusement que le Canada respecte ses obligations internationales et mette en œuvre sans délai la section d'appel des réfugiés.

La présidente : Une précision, madame Dench. Vous avez dit que dans le cas de M. Flacon Ríos, l'appel était nécessaire parce qu'il était piètrement représenté. Que voulez-vous dire? Qui le représentait et qui en est venu à la conclusion qu'il avait été piètrement représenté?

Mme Dench : Je n'ai pas dit qu'il devait aller en appel parce qu'il avait été piètrement représenté. Il devait aller en appel parce qu'on avait rejeté sa demande pour les mauvaises raisons. Il se trouve qu'il a été piètrement représenté à l'audience. C'est là un jugement porté par les personnes qui connaissent le dossier. Celui qui devait le représenter n'a pu se présenter à l'audience au dernier moment et a été remplacé par une personne qui ne connaissait pas assez bien le dossier. Cela n'a pas aidé le demandeur.

La présidente : Était-il représenté par un avocat?

Mme Dench : Je crois qu'il s'agissait d'un non-juriste.

Le sénateur Poy : Vous pouvez tous me répondre, mais peut-être que Mme Dench pourrait commencer. Vous avez parlé de la position des fonctionnaires. Nous avons entendu les témoignages de divers fonctionnaires, et j'ai cru comprendre qu'ils étaient surtout préoccupés par l'immense arriéré et les fausses demandes, qui entraînent une hausse encore plus importante du nombre de demandeurs au statut de réfugié.

Ils ont dit, sans vraiment offrir d'explications, que la section d'appel des réfugiés s'appuierait sur les documents d'origine, qu'il n'y aurait pas d'audience et que cela ne ferait aucune différence. Ils ont également dit qu'il existait suffisamment de recours juridiques pour permettre l'appel. Que répondez-vous à cela?

Mme Dench : Tout d'abord, nous sommes conscients que la gestion du système de détermination du statut de réfugié est difficile et remplie de défis. Nous savons que cela n'est facile pour aucun gouvernement. Ceci étant dit, nous parlons ici de droits fondamentaux de la personne, et il faut tenir compte des difficultés qui y sont inhérentes.

En ce qui concerne l'énorme arriéré et les fausses demandes, nous convenons que l'extrême longueur du processus incite certaines personnes n'ayant pas de motifs valables de craindre une persécution mais qui trouvent un avantage à faire partie de ce processus à présenter une demande. Nos membres sont au courant de tels scénarios. Nous comprenons que, pour cette raison, il est important qu'il n'y ait pas d'arriéré. Il est aussi dans l'intérêt des réfugiés qu'ils obtiennent rapidement une décision, et c'est pourquoi nous appuyons la notion de processus de détermination rapide.

There is currently a backlog, and that is largely the result of the failure to appoint sufficient decision makers to the board. This problem has occurred at various times in the board's existence. I think it is currently at its most acute state because of a chronic problem of failing to appoint sufficient board members. It is a basic principle that if there are not enough decision makers, they will not be able to make the decisions, and backlogs will develop.

Any process depends upon the government's managing it correctly. There is no way to legislate a refugee determination system that will work smoothly. It depends upon the people in charge of making it function doing their job well, with all the difficulties that entails.

Over the years, we have found that there are constantly proposals for changing the refugee determination system, as if one could invent a sort of self-executing refugee determination system that, just by the rules themselves, would miraculously lead to swift and fair refugee determination. Whatever the laws are, human beings actually have to put the refugee determination system in place.

We could get into more detailed arguments about what the impacts would be of having the RAD. Aside from that, if the government wishes to deal with the backlog and address the need for a swift determination process, it has the tools it needs to put in the resources to make it happen. The decision makers need to be in place.

Regarding false claims, we have frequently discussed with the government that if people making claims that the government believes are not founded are coming from a particular part of the world — and sometimes people are misled into making claims — then that needs to be addressed as a problem in the refugee claim process. We have repeatedly invited the government to work with us on that particular problem. For some reason, there is no follow-up to it.

You also mentioned the fact that the RAD would be based on the same documents the claimant had at the initial hearing. This is true. Many refugee advocates felt like the Refugee Appeal Division is not the full appeal that one would like. Amnesty International just made comments about that. That comment was made frequently. The RAD is a very limited sort of appeal. The reason we refugee advocates are consistently arguing for it to be implemented is because it is in the law. It is what has been established and approved by Parliament, and that should at least be put into place.

Finally, you say that the government argues there are enough legal steps. That argument is repeated on many occasions, but it fails to take into account that no step provides an appeal on the merits. The judicial review is the only review of the decision, and that is only in some cases because most cases are not granted leave by the Federal Court. Therefore they do not receive any

Il existe actuellement un arriéré, mais il est en grande partie dû au fait qu'il manque de commissaires. Ce problème est survenu à diverses reprises au cours de l'existence de la Commission. Je crois qu'il est actuellement plus grave que jamais car il y a un manque chronique de nominations à la commission. Il est logique de conclure que s'il n'y a pas suffisamment de décideurs, ils ne pourront pas prendre toutes les décisions, ce qui occasionnera un arriéré.

Tout processus dépend d'une saine gestion de la part du gouvernement. Il est impossible de légiférer afin qu'un système de détermination du statut de réfugié fonctionne sans anicroche. C'est aux personnes chargées de son fonctionnement qu'il revient de bien faire leur travail, avec toutes les difficultés que cela suppose.

Au fil des ans, nous avons constaté qu'on propose sans cesse de modifier le système de détermination du statut de réfugié, comme s'il était possible d'inventer une sorte de système autonome de détermination qui, simplement grâce aux règles établies, serait en mesure de prendre des décisions rapides et justes. Peu importe les lois, ce sont les êtres humains qui doivent gérer le système de détermination du statut de réfugié.

Nous pourrions présenter des arguments plus détaillés concernant les répercussions de l'entrée en vigueur de la section d'appel des réfugiés. Mais cela mis à part, si le gouvernement souhaite s'occuper de l'arriéré et du besoin d'un processus de détermination rapide, il dispose des outils nécessaires à la mise en œuvre des ressources appropriées. Il doit y avoir des commissaires.

En ce qui concerne les fausses demandes, nous avons souvent dit au gouvernement que s'il croit que des gens provenant de certaines parties du monde présentent des demandes non fondées — et il arrive que des personnes sont amenées à tort à croire qu'elles peuvent soumettre une demande —, il doit s'occuper de ce problème dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié. Nous avons maintes fois invité le gouvernement à collaborer avec nous à ce sujet. Pour quelque raison que ce soit, il n'a pas donné suite à nos invitations.

Vous avez aussi parlé du fait que la section d'appel des réfugiés se fonderait sur les mêmes documents que ceux présentés par le demandeur à l'audience d'origine. C'est vrai. De nombreux défenseurs des droits des réfugiés ont jugé que la section d'appel des réfugiés ne constituait pas une possibilité d'appel aussi complète qu'ils le voudraient. Amnesty internationale vient d'en parler. C'est un commentaire qui revient souvent. La section d'appel des réfugiés constitue une forme d'appel très limitée. Si nous, défenseurs des droits des réfugiés, ne cessons d'en réclamer la mise en œuvre, c'est parce que la loi l'exige. C'est ce que le Parlement a décidé et approuvé, et il faudrait au moins la mettre en œuvre.

Finalement, vous dites que le gouvernement prétend qu'il existe suffisamment de mesures juridiques. Cet argument a été repris à maintes occasions, mais il ne tient pas compte du fait qu'il n'existe aucun mécanisme d'appel sur le fond. Le contrôle judiciaire constitue le seul outil de révision de la décision, et il n'est valable que dans certains cas car la Cour fédérale n'accorde pas

kind of review. Even if they make it to the Federal Court, it is a narrow review, which means some errors go uncorrected. The pre-removal risk assessment is not a review of the IRB and so it does not correct errors. The humanitarian and compassionate grounds are not a review of the original decision.

Some people who are refugees and who are wrongly refused may be accepted under humanitarian and compassionate grounds, but it is not a review and there is no stay of removal when making an application. A person who applies for that can be removed and sent back to face persecution, despite the fact that they have applied under humanitarian and compassionate grounds.

Senator Poy: Therefore, no process exists where there could be an oral appeal?

Ms. Dench: In the law or what is implemented?

Senator Poy: What is implemented.

Ms. Dench: No. With the humanitarian and compassionate grounds process, the person making the decision could ask someone in for an interview. They do not do that often. With the pre-removal risk assessment, they could ask a person in for an interview. The person in the pre-removal risk assessment can look only at new evidence. They cannot go back and say that the board was wrong. They must base themselves on new evidence only.

Senator Poy: Therefore, the refugee cannot ask for an oral review?

Ms. Dench: Not an oral review, no.

Ms. Nafziger: Regarding the RAD being limited to the facts that were in front of the Immigration and Refugee Board, based on the number of decisions that we have reviewed in our office, I would say there is still significant opportunity, upon review of those original documents, to correct errors that were made. It would still be a very significant and giant step forward for many refugees, even if there was an opportunity on the limited basis that does exist.

Ms. Kikoler: Regarding the backlog, we were in contact with several of our colleagues at various Amnesty International sections around the world. We asked for information about their appeal process. Echoing Ms. Dench's point, the right to an appeal is a fundamental human right. In the United States, there is currently a backlog of 166,200 cases. Recognizing it is not an ideal system and that there are problems with the American system as well, in the United States you can appeal your decision. Your first appeal will be on all issues and a new decision can be rendered. If you get a negative determination at that stage, you can appeal that decision as well and ask them to reconsider it arguing points of law and fact. If you get a negative determination at that stage, you can then appeal one more time

d'autorisation dans la majorité des cas. Les demandeurs n'ont donc droit à aucun appel. Même si les demandeurs se rendent jusqu'en Cour fédérale, il s'agit alors d'un examen restreint, ce qui signifie que certaines erreurs ne sont pas corrigées. L'examen des risques avant renvoi ne constitue pas une révision de la décision de la CISR et ne permet donc pas de corriger les erreurs. L'examen pour motifs d'ordre humanitaire ne constitue pas non plus une révision de la décision d'origine.

Certaines demandes refusées par erreur peuvent être acceptées pour des motifs d'ordre humanitaire, mais il ne s'agit pas d'une révision et il n'y a pas de sursis à la mesure de renvoi. Une personne qui présente une demande pour motifs d'ordre humanitaire peut être renvoyée dans son pays pour y affronter la persécution, même si elle a présenté une demande pour des motifs d'ordre humanitaire.

Le sénateur Poy : Il n'existe donc aucun processus d'appel verbal?

Mme Dench : Dans la loi ou dans ce qui est en vigueur?

Le sénateur Poy : Dans ce qui est en vigueur.

Mme Dench : Non. Dans le cas du processus pour motifs d'ordre humanitaire, le décideur peut convoquer le demandeur à une entrevue, mais cela n'arrive pas souvent. C'est la même chose dans le cas de l'examen des risques avant renvoi, mais le décideur s'en tient généralement aux nouveaux éléments de preuve et ne peut déclarer que la décision initiale de la commission était erronée. Le décideur ne peut fonder sa décision que sur de nouvelles preuves.

Le sénateur Poy : Les réfugiés ne peuvent donc pas demander une révision verbale?

Mme Dench : Non, en effet.

Mme Nafziger : En ce qui concerne le fait que la section d'appel des réfugiés est limitée aux faits présentés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, compte tenu du nombre de décisions que nous avons examinées dans nos bureaux, je dirais qu'il est encore très possible, à la révision des documents d'origine, de corriger des décisions erronées. Il s'agirait malgré tout d'un pas très important pour de nombreux réfugiés, même si cela constituait une possibilité sur les bases limitées qui existent.

Mme Kikoler : En ce qui concerne l'arriéré, nous avons communiqué avec plusieurs de nos collègues d'Amnistie internationale ailleurs dans le monde et leur avons demandé des renseignements au sujet de leur processus d'appel. Comme Mme Dench l'a dit, le droit d'appel est un droit fondamental de la personne. Aux États-Unis, il existe actuellement un arriéré de 166 200 dossiers. Même si le système n'est pas non idéal et qu'il comporte des lacunes, il est possible d'en appeler de la décision dans ce pays. Le premier appel porte sur tous les points et une nouvelle décision peut être rendue. Si cette deuxième décision est elle aussi négative, il est possible d'aller de nouveau en appel en argumentant des questions de fait et de loi. Si la décision est toujours négative, il est encore possible d'aller en appel et de

and file a motion to reopen. At that point, you will have to argue that new and previously unavailable evidence has come to your attention.

Even where there are quite serious backlog issues, alternatives and appeals have been implemented in other countries. That is one thing to keep in mind.

The Chair: Since I have a list of questioners, I ask that senators pose questions and that we shorten our answers to give everyone an equal opportunity to be involved.

Senator Munson: I will keep it short. Senator Poy covered some of the basic questions I wanted to ask. I will try to get away from abbreviations on the Refugee Appeal Division and the pre-removal risk assessment, for the odd person watching CPAC who is interested in this debate.

On a personal view, I have been a senator for four and a half years, but I have the impression that all governments have the ability, when they do not like something, to talk it out. What I have learned in the Senate is that if someone says "I adjourn this debate," that means it continues and continues. Why are governments so afraid of this Refugee Appeal Division? Do you get the impression that we are talking to ourselves sometimes? We continue talking and talking. You talked about 2001. It is now 2008. You have talked about thousands of people slipping through the cracks, going back to their own countries and probably getting killed. Do you feel that this will pass or that there will be light at the end of the tunnel on this issue?

Ms. Dench: I will plead guilty both to talking too long and to using acronyms.

Thank you for the question. Looking at the situation and the failure to implement the Refugee Appeal Division, it comes down to the fact that we are dealing with refugees whose lives do count for too little in the Canadian context and also around the world. It is necessary for everyone who cares about human rights to remind ourselves that refugees are human beings and that it is not acceptable to treat them as problems to be managed and as objects of bureaucratic processing challenges. We are talking about human lives.

I find it inconceivable that if we were talking about the rights of Canadian citizens the government would fail to implement a fundamental piece of a system that was passed by Parliament. For example, imagine a bill dealing with young offenders, and a trade-off was made where there would be a single member decision in return for an appeal, but you do not implement the appeal.

We are here to assert, as Canadians, that refugees need to be treated with full respect and their rights must be respected. We are here before you, the Standing Senate Committee on Human Rights, and we are optimistic that this disgrace will come to an end and that in the coming weeks there will be an appeal for refugees.

présenter une requête en réouverture. À cette étape toutefois, il faut présenter de nouveaux éléments de preuve qui n'étaient pas disponibles auparavant.

Même si le problème de l'arriéré est très important, il existe malgré tout des solutions de rechange et des possibilités d'appel dans d'autres pays. Il ne faut pas l'oublier.

La présidente : Comme j'ai la liste des personnes qui souhaitent poser des questions, je demanderais aux sénateurs de poser leurs questions et aux témoins de répondre succinctement afin que tous aient l'occasion de s'exprimer.

Le sénateur Munson : Ma question sera courte. Le sénateur Poy a posé certaines des questions que je voulais poser. Je tenterai de ne pas utiliser d'acronymes pour la section d'appel des réfugiés et l'examen des risques avant renvoi, au cas où quelqu'un intéressé par ce débat nous regarderait sur la chaîne CPAC.

D'un point de vue personnel, je suis sénateur depuis quatre ans et demi, mais j'ai l'impression que tous les gouvernements sont en mesure, lorsqu'un sujet ne fait pas leur affaire, de l'étouffer. J'ai appris au Sénat que lorsqu'un sénateur déclare « Je propose l'ajournement du débat », cela signifie qu'il continue et continue. Pourquoi les gouvernements ont-ils si peur de cette section d'appel des réfugiés? Avez-vous parfois l'impression que nous nous parlons à nous-mêmes? Nous n'arrêtons pas de parler. Vous avez parlé de 2001. Nous sommes maintenant en 2008. Vous avez parlé de milliers de personnes laissées pour compte et qui retournent dans leur pays d'origine pour y être probablement tuées. Croyez-vous que cela va passer, ou voyez-vous de la lumière au bout du tunnel dans ce dossier?

Mme Dench : J'admets que je parle trop longtemps et que j'utilise des acronymes.

Merci pour votre question. En examinant la situation et le fait que la section d'appel des réfugiés n'a pas encore été mise en œuvre, force est d'admettre que la vie des réfugiés compte peu au Canada et dans le monde. Tous ceux qui tiennent aux droits de la personne ne doivent pas oublier que les réfugiés sont des êtres humains et qu'il est inacceptable de les traiter comme des problèmes à gérer et des défis de traitement bureaucratique. C'est d'êtres humains dont il est question ici.

Je trouve inconcevable que si l'on parle des droits des citoyens canadiens, le gouvernement ne mette pas en œuvre un élément fondamental d'un système adopté par le Parlement. Imaginez par exemple un projet de loi sur les jeunes contrevenants au sujet duquel il y aurait un compromis prévoyant une décision par une seule personne en échange d'une possibilité d'appel, mais qu'on ne mettrait jamais cet appel en œuvre.

Nous sommes ici pour nous assurer, en tant que Canadiens, que les réfugiés soient traités avec respect et que leurs droits soient respectés. Nous venons témoigner devant vous, membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, et nous sommes confiants que cette situation disgracieuse prendra fin et qu'au cours des prochaines semaines les réfugiés pourront interjeter appel.

Senator Munson: Just a brief question on substance. Would it cost less for a claimant to bring an appeal to the Refugee Appeal Division than it would for the claimant to seek leave for judicial review at the Federal Court?

Ms. Dench: I think it could cost much less at the Refugee Appeal Division. It is a much less heavy judicial process than the Federal Court, which involves the expenses from the claimant's point of view, the expense of the court as well as the expenses from the Department of Justice, which represents the other side. The Refugee Appeal Division would be a quasi-judicial process and therefore much less expensive overall.

Senator Di Nino: Welcome, particularly to Ms. Kikoler. Is this your first time here?

Ms. Kikoler: Yes.

Senator Di Nino: I suspect we will be seeing much more of you. Welcome and good luck to you.

Ms. Kikoler: Thank you very much.

Senator Di Nino: My line of questioning will change somewhat after having heard Ms. Dench. I will start by quoting Ms. Kikoler when she said that we need "a well-functioning system in place."

The last five immigration ministers — three from the Liberal government and two from the Conservative government — have said we do not need this. We have, in Ms. Kikoler's words, a well-functioning system in place. I may read you the quotes in a while.

I am concerned about some of the criticism being directed at Canadian legislatures and Canadian governments of at least two different stripes. In particular, I am concerned by the comment made by Ms. Dench that lives count for very little in the Canadian context. I think that is offensive. I do not believe any of the five ladies and gentlemen who have held the position of immigration minister, including the current one, could be described as not caring about people's lives. Are you telling me, then, that these five ministers really do not care what happens to these people? Is that what you are saying, Ms. Dench?

Ms. Dench: I think it is not just the individual ministers. I think collectively we all have a responsibility to play in how Canada receives refugees.

As I said, it is not just in Canada; if you look around the world at the way refugees are treated, huge violations of rights happen. We ask ourselves, "Why do we let these things happen?"

The ministers have a certain level of authority. However, we as individual citizens have authority, and so do you, as senators.

Senator Di Nino: We will discharge that to the best of our ability.

Le sénateur Munson : J'ai une courte question de fond à poser. Serait-ce moins coûteux pour un demandeur d'interjeter appel auprès de la Section d'appel des réfugiés que de déposer à la Cour fédérale une demande d'autorisation d'introduire une instance de contrôle judiciaire?

Mme Dench : Je pense que ce serait beaucoup moins cher de recourir à la Section d'appel des réfugiés. C'est un processus judiciaire beaucoup moins lourd que le fait de s'adresser à la Cour fédérale, démarche qui implique des dépenses de la part du demandeur, de la cour ainsi que du ministère de la Justice, qui représente l'autre partie. Interjeter appel auprès de la Section d'appel des réfugiés consisterait en un processus quasi-judiciaire et, partant, ce beaucoup moins onéreux dans l'ensemble.

Le sénateur Di Nino : Je vous souhaite la bienvenue, en particulier Mme Kikoler. Est-ce la première fois que vous comparez ici?

Mme Kikoler : Oui.

Le sénateur Di Nino : J'ai l'impression que nous vous reverrons à de nombreuses reprises. Bienvenue et bonne chance.

Mme Kikoler : Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Di Nino : L'intervention de Mme Dench m'amène à modifier l'angle de mes questions. Je vais commencer par citer Mme Kikoler, qui a insisté sur la nécessité que nous disposions d'un « système efficace ».

Les cinq derniers ministres de l'Immigration — trois libéraux et deux conservateurs — ont dit que nous n'en avons pas besoin. D'après Mme Kikoler, nous avons un système efficace. Je pourrai vous lire les citations dans un instant.

Certaines critiques à l'endroit des corps législatifs et des gouvernements du Canada, d'au moins deux allégeances politiques différentes, me préoccupent. En particulier, j'ai été alarmé par l'observation de Mme Dench selon laquelle on se soucie très peu des vies humaines au Canada. Je pense que c'est un commentaire offensant. Je ne crois pas qu'on puisse décrire les cinq hommes et femmes qui ont occupé le poste de ministre de l'Immigration, y compris celle qui détient ce poste à l'heure actuelle, comme des gens qui ne se préoccupent pas de la vie d'autrui. Êtes-vous en train de me dire que ces cinq ministres se fichaient de ce qui arrive à ces personnes? Est-ce là ce que vous dites, Mme Dench?

Mme Dench : Il ne s'agit pas seulement des ministres eux-mêmes. Je pense que nous avons tous, collectivement, un rôle à jouer dans la manière dont le Canada reçoit les réfugiés.

Comme je l'ai précisé, la situation n'existe pas qu'au Canada. Si nous nous penchons sur le traitement des réfugiés aux quatre coins de la planète, nous constatons d'énormes violations des droits. Nous pouvons nous demander pourquoi nous laissons ces choses se produire.

Les ministres ont un certain pouvoir. Toutefois, les citoyens aussi ont un pouvoir et vous en avez aussi, comme sénateurs.

Le sénateur Di Nino : Nous l'exercerons au mieux de nos capacités.

When Bill C-280 was in the House, Mr. Volpe voted against the bill. He was Minister for Citizenship and Immigration. Two other ministers, as well as others, refused to vote for this bill. They said, in effect, “We have one of the best systems in the world and we have a process that is fair.” Nothing is perfect — I am not suggesting that even if we had the RAD, certain things would not slip through. They believe, as we believe, that for all the reasons that have been stated, at this time we really do not need to implement that portion of the legislation passed in 2001.

The Auditor General pointed out this week that 41,000 refugees are lost or missing; we cannot find them. There are somewhere between 900,000 to 950,000 in backlog. The ministers have said that if this bill were implemented we might have to go back for years and review all of those decisions. That is 40,000 to 50,000 files. That means those people who are now in the backlog will be there for a longer period of time. They may have to wait years. Is that fair to them?

Five immigration ministers — people who were given the responsibility for this file by two different governments, one Liberal and the other Conservative — have said that we have a good enough system to be able to deal with these things here. You obviously disagree. I would like to hear an opinion from all of you on this one.

Mr. Barahona: We have differing opinions. We truly believe this bill needs to be passed as soon as possible. It has been approved by Parliament.

I want to echo Senator Munson’s comments. You are not alone in feeling that governments find the ability to talk over and over when they do not want to pass something. This is an example of that.

Senator Di Nino, you said we have one of the best systems in the world. Yes, we do, but it is not perfect. This is an opportunity to improve on it and to respect human rights. This is an issue of respecting the human rights of people. The Canadian government, both the House of Commons and the Senate, studied this bill. We continue to talk. Your observations are shared by many Canadians with whom we talk and work.

I urge you once again to please pass the bill. Let us make our system even better than it already is.

Ms. Nafziger: Our current immigration system is adequate, but it is not perfect. The legislation was created with two legs, but it is missing one of those legs. It is limping along.

The pre-removal risk assessment and the Refugee Appeal Division were created to work together. One cannot be effective without the other. The PRRA can look only at new evidence and not at the record. That is the fundamental problem. There is nowhere to look at the original decision.

I do not know how you can understand what that is like until you sit in a room, read the refugee claims, talk to the people who have been failed at the initial decision making process and

À la Chambre des communes, M. Volpe a voté contre le projet de loi C-280. Il était ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration. Deux autres ministres, de même que d’autres personnes, ont refusé de voter pour le projet de loi. Ils se sont dit : « Nous possédons l’un des meilleurs systèmes du monde et notre processus est équitable. » La perfection n’existe pas — même si la SAR existait, tout ne serait pas parfait. Les gens qui ont voté contre la mesure estiment, comme nous, pour toutes les raisons qui ont été mentionnées, que nous n’avons pas vraiment besoin à ce moment-ci de mettre en œuvre cet élément de la loi adoptée en 2001.

Cette semaine, la vérificatrice générale a indiqué que nous avons perdu la trace de 41 000 réfugiés. Nous n’arrivons pas à les trouver. Il existe un arriéré de 900 000 à 950 000 demandes. Selon les ministres, la mise en vigueur de ce projet de loi nous obligerait peut-être à examiner rétrospectivement les décisions prises pendant des années. Il est question de 40 000 à 50 000 dossiers. Les personnes dont la demande fait partie de l’arriéré devront attendre encore plus longtemps, peut-être des années. Est-ce juste?

Cinq ministres de l’Immigration, des gens à qui deux gouvernements différents — un libéral et un conservateur — ont demandé de s’occuper du dossier, ont dit que nous disposions déjà d’un bon système nous permettant de régler ces questions. Visiblement, vous n’êtes pas d’accord. J’aimerais que chacun d’entre vous nous fasse part de son opinion à cet égard.

M. Barahona : Nous avons une opinion divergente. Nous croyons vraiment qu’il faut adopter le projet de loi le plus rapidement possible. Le Parlement l’a approuvé.

Je reprends les propos tenus par le sénateur Munson. Vous n’êtes pas le seul à penser que les gouvernements prolongent le débat d’un projet de loi quand ils ne veulent pas l’adopter. Cette mesure législative en est un exemple.

Sénateur Di Nino, vous avez dit que nous avons l’un de meilleurs systèmes du monde. C’est vrai, mais il n’est pas parfait. Nous avons l’occasion de l’améliorer et de respecter les droits de la personne. L’enjeu est le respect des droits de la personne. Le Parlement du Canada, tant la Chambre des communes que le Sénat, a étudié le projet de loi. Et la discussion se poursuit. De nombreux Canadiens avec qui nous parlons et travaillons partagent votre point de vue.

Je vous exhorte encore une fois à adopter le projet de loi. Rendons notre système encore meilleur.

Mme Nafziger : Notre système d’immigration actuel est adéquat, mais il n’est pas parfait. La loi devait s’appuyer sur deux jambes, mais il lui en manque une. Elle est boiteuse.

L’examen des risques avant renvoi et la Section d’appel des réfugiés ont été conçus pour aller de pair. L’un ne peut fonctionner efficacement sans l’autre. Dans le cadre de l’ERAR, on peut seulement examiner de nouveaux éléments de preuve, pas le dossier. C’est là le problème fondamental. Rien ne permet de retourner à la décision initiale.

J’ignore comment on peut comprendre de quoi il retourne tant qu’on n’a pas attendu dans une salle, lu les revendications du statut de réfugié, parlé aux gens qui ont vu leur demande initiale

understand how, once you have that negative decision in your pocket, there is nothing in the system that will ever correct the negative decision. It is like a death sentence. Trying to overcome the impact of an initial negative decision at the Immigration and Refugee Board is like climbing Mount Everest. It is a huge, insurmountable challenge; it is virtually impossible.

Senator Di Nino: Are the other steps available to these individuals not sufficient? I am referring to the pre-removal risk assessment, which I believe Canada is one of the few countries to have, and the other two steps.

Ms. Nafziger: They are absolutely insufficient because they do not review the initial decision and the original error. The limitation on new evidence at the PRRA is serious. I provided you with an example that illustrated, in the case of a particular individual, that when you put together everything he had on his application from the beginning, along with his new evidence — when it was all collected in one place at one time and you could look at the entire record — it was an overwhelming list of things that had happened to that man. However, he did not have some of that documentation when he appeared at the Immigration and Refugee Board. There was never an opportunity again to present that information at a second place.

He was certainly treated unjustly in Canada. Ultimately, his decision had to be resolved by an immigration minister. I am glad our ministers have the discretion to resolve cases, but it pains me that we have to go to the minister to have those issues resolved. We need a system that can resolve errors.

Senator Di Nino: When you have cases that need to be looked at again, do you use local members of Parliament to help you? Is that an effective way for you to at least get the case in front of a minister?

Ms. Nafziger: We do that as little as possible. I would like to believe that we have created a system that we can use as is to do that. I would say that going to a member of Parliament to resolve an immigration or a refugee case is a last resort. I do not believe that we should have to rely on members of Parliament to resolve failures in the refugee protection system in Canada. Yet it happens all too frequently. I think any member of Parliament will tell you that a huge part of their work is trying to resolve the damage that has been done by failed refugees at first instance.

Senator Di Nino: We will ask some of them. Thank you.

Senator Lovelace Nicholas: This might be a naive question, but I am fairly new to this subject, so please bear with me. How do refugees choose to come into the country, or do the countries pick them to come into their country? I do not understand. If I was a refugee, would I say, “Do I want to go to Canada or do I want to go to the United States?”

Ms. Nafziger: I could give you a basic course on refugees, but I am not sure we have time for that. We are talking in this case about spontaneous arrivals. We are talking about people

rejetée et constaté que le système ne prévoit rien pour corriger cette réponse négative. C’est comme une condamnation à mort. Essayer de surmonter les contrecoups d’une décision initiale négative prononcée par la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, c’est comme escalader le mont Everest. C’est un défi immense, insurmontable. C’est pratiquement impossible.

Le sénateur Di Nino : Les autres outils offerts à ces personnes ne suffisent-ils pas? Je veux parler de l’examen des risques avant renvoi — mesure dont le Canada est l’un des rares pays à disposer, je crois — et des deux autres outils.

Mme Nafziger : Ces outils sont absolument insuffisants, car ils ne permettent pas qu’on examine la décision initiale et l’erreur de départ. Les limites relatives aux nouveaux éléments de preuve lors de l’ERAR sont grandes. Je vous ai fourni tout à l’heure l’exemple d’un homme. En regroupant tout ce que contenait sa demande depuis le début ainsi que les nouveaux éléments de preuve — quand tout était rassemblé et qu’on pouvait voir le dossier complet — on obtenait une liste énorme de choses qui étaient arrivées à cet homme. Cependant, quand il a comparu devant la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, il n’avait pas certains documents. Par la suite, il n’a jamais eu d’autre occasion de présenter cette information.

Il a assurément reçu un traitement injuste au Canada. En fin de compte, un ministre de l’Immigration a dû résoudre son cas. Je me réjouis que nos ministres aient le pouvoir discrétionnaire de régler les cas, mais cela me peine qu’il faille nous adresser à eux pour résoudre ces questions. Nous avons besoin d’un système qui peut corriger les erreurs.

Le sénateur Di Nino : Quand vous avez des cas qui doivent être examinés à nouveau, faites-vous appel aux députés de la région pour vous aider? Est-ce un moyen efficace d’amener un ministre à se pencher sur un dossier?

Mme Nafziger : Nous le faisons le moins possible. J’aimerais croire que nous avons créé un système que nous pouvons utiliser tel quel. Je dirais que, si nous nous adressons à un député pour régler un problème lié à l’immigration ou au statut de réfugié, c’est en dernier recours. Je ne crois pas que nous devrions avoir à nous appuyer sur les députés pour corriger les ratés du système canadien de protection des réfugiés. Or, cela arrive trop souvent. N’importe quel député vous dira qu’une énorme partie de son travail consiste à essayer de réparer les torts causés par le rejet de demandes de statut de réfugié en première instance.

Le sénateur Di Nino : Nous demanderons à certains députés. Je vous remercie.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question est peut-être naïve, mais c’est un sujet relativement nouveau pour moi. Je vous demanderais d’être indulgents avec moi. Comment les réfugiés choisissent-ils d’aller dans un pays? Est-ce ce sont les pays qui les choisissent pour qu’ils viennent chez eux? Je ne comprends pas. Si j’étais réfugié, est-ce que je me dirais ceci : « Est-ce que je veux aller au Canada ou aux États-Unis? »

Mme Nafziger : Je pourrais vous donner un cours de base sur les réfugiés, mais je ne suis pas sûre que nous ayons le temps. Nous parlons en l’occurrence d’arrivées spontanées. Nous parlons

who are outside of their country and who believe that they need protection immediately. They go wherever they can to find that protection. Sometimes that means they get to Canada, but not always, and there are many reasons why they might get to Canada and not somewhere else. People could wait outside Canada or outside other country in the hope that eventually they could be eligible for a resettlement place. That is done through the overseas selections process, but often that process can take years and years. Many of the people who arrive in Canada and making refugee claims here have urgent protection needs. They are not in a position where they can sit and wait for years for someone to decide whether they are refugees.

The Chair: The debate is long as to whether those who wait in the queues and follow UNHCR are any more disadvantaged than those who come to our shores. You have entered into that debate before, and so have I, and the debate should continue.

However, at the moment we are looking at this bill. I thank all of you for your opinions and your experiences that you have shared with us. We will continue with our study on Bill C-280.

Honourable senators, our next panel of witnesses will give you some of the legal implications of Bill C-280 and hopefully of the entire previous immigration bill. We have before us, from the Canadian Bar Association, Mr. David Matas and Ms. Kerri Froc; and from the Barreau du Québec, Mr. Jacques Beauchemin, Mr. Mitchell Goldberg and Ms. Catherine Dagenais.

Welcome. As you know, we are studying Bill C-280, the appeal mechanism. We are looking forward to your advice and information. Please make your interventions as crisp as you can so that we can have time for questions from all senators.

[Translation]

Catherine Dagenais, lawyer, Research and Legislation Services, Barreau du Québec: Madam Chair, thank you for inviting me. The Barreau du Québec is a professional association with just over 22,000 members whose mandate is to protect the public. The association carries out this mandate by ensuring the rule of law, supporting the separation of powers, promoting the equality of all people in the eyes of the law and protecting the often precarious balance between citizens' rights and the powers of the state.

As a lawyer with the Barreau du Québec's Research and Legislation Services, I coordinate the work of the Barreau du Québec's citizenship and immigration law committee, which is composed of about ten citizenship and immigration law practitioners.

The committee analyzes various questions concerning immigration and was directed to examine Bill C-280.

de personnes qui sont à l'extérieur de leur pays et qui estiment avoir besoin d'une protection immédiate. Ils se rendent à n'importe quel endroit où ils peuvent obtenir cette protection. Parfois, cela les mène au Canada, mais pas toujours. Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles ils peuvent venir au Canada et pas ailleurs. Il y a aussi des gens qui attendent à l'extérieur du Canada ou d'un autre pays dans l'espoir d'être un jour admissible à la réinstallation. Il s'agit d'un processus de sélection à l'étranger, mais, souvent, ce processus prend des années. Bon nombre des personnes qui arrivent au Canada et revendiquent le statut de réfugié ont des besoins urgents de protection. Elles ne sont pas dans une position où elles peuvent attendre pendant des années que quelqu'un décide si elles sont ou non des réfugiés.

La présidente : Depuis longtemps, on se demande si ceux qui sont sur une liste d'attente et qui se fient au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sont désavantagés par rapport à ceux qui se présentent aux portes de notre pays. Vous avez participé à ce débat auparavant, comme moi, et les discussions à ce sujet devraient se poursuivre.

Cependant, en ce moment, nous étudions le projet de loi. Je remercie chacun d'entre vous de nous avoir fait part de ses opinions et de ses expériences. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-280.

Honorables sénateurs, notre prochain groupe de témoins nous parlera des répercussions juridiques du projet de loi C-280 et, espérons-le, de l'ancien projet de loi sur l'immigration. Comparaisissent devant nous M. David Matas et Mme Kerri Froc, de l'Association du Barreau canadien, et M. Jacques Beauchemin, M. Mitchell Goldberg et Mme Catherine Dagenais, du Barreau du Québec.

Je vous souhaite la bienvenue. Comme vous le savez, nous examinons le projet de loi C-280, qui porte sur le mécanisme d'appel. Nous serons heureux d'écouter vos avis et les renseignements que vous avez à nous donner. Je vous prierais d'être aussi concis que possible pour que tous les sénateurs aient le temps de poser des questions.

[Français]

Catherine Dagenais, avocate, Service de recherche et de législation, Barreau du Québec : Madame la présidente, je tiens d'abord à vous remercier de l'invitation. Le Barreau du Québec est un ordre professionnel comptant un peu plus de 22 000 membres qui a comme principal mandat la protection du public. Il s'assure de l'exécution de ce mandat notamment en veillant à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

En tant qu'avocate au service de recherche et de législation du Barreau du Québec, je coordonne notamment les travaux du comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté du Barreau du Québec qui est composé d'une dizaine de praticiens en droit de l'immigration et de la citoyenneté.

Le comité analyse diverses questions relatives à l'immigration et a reçu le mandat d'examiner le projet de loi C-280.

I am here today with Mitchell Goldberg and Jacques Beauchemin, members of the Barreau du Québec's citizenship and immigration law committee. Mr. Goldberg was called to the bar in 1989 and Mr. Beauchemin in 1975.

Today, the Barreau du Québec will comment on the implementation of the Refugee Appeal Division. I will briefly explain the Barreau du Québec's position, which is detailed in the letter we submitted, and my colleagues will provide additional information and answer your questions.

The Barreau du Québec believes it is critically important to set up the Refugee Appeal Division in order to fully realize the right to appeal that is essential to the proper administration of justice.

Under the Immigration and Refugee Protection Act passed by Parliament in 2001, members of Parliament agreed to reduce the number of members in each case from two to one, and to grant refugee claimants protection in the form of the right to appeal claims that have been denied. These two elements of the Immigration and Refugee Protection Act are inextricably linked. Despite the fact that this bill, including clauses creating the Refugee Appeal Division, was passed in 2001, the government has not followed up on its intention to set up the Refugee Appeal Division when the act came into force in April 2002.

As such, the Barreau du Québec believes that the appeal mechanism for negative decisions is an essential element because mistakes can be made, mistakes that can have a profound impact on the lives of claimants.

In the existing process, a refugee whose claim is denied can ask the Federal Court of Canada to conduct a review of the decision. However, in such cases, these are limited judicial reviews that require approval, and previous decisions are overturned in very few cases. Judicial reviews of the legality of Federal Court decisions are more limited in scope than the appeal that would go before the Refugee Appeal Division.

Conducting a judicial review does not enable the Federal Court to look at a case from the beginning and to arrive at conclusions that differ from those of the board. The Refugee Appeal Division would allow for a new interpretation of the evidence and the documents, which could address issues relating to erroneous findings and credibility.

There are also different kinds of remedies for different purposes, such as applications to become a permanent resident on humanitarian and compassionate grounds and pre-removal risk assessments. First, it is important to note that this is not a remedy against the board's decision. These processes do not dispute the board's decisions. Further, the review is limited to new and different elements arising since the board's decision. That means that mistakes made by a member cannot be corrected,

Je suis accompagnée de Me Mitchell Goldberg et de Me Jacques Beauchemin, membres du comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté du Barreau du Québec. Me Goldberg a été admis au Barreau en 1989 et Me Beauchemin en 1975.

Les commentaires du Barreau du Québec portent aujourd'hui sur la mise en place de la Section d'appel des réfugiés. J'exposerai brièvement la position du Barreau du Québec qui est élaborée dans une lettre que nous avons transmise et mes collègues pourront ajouter tout élément pertinent et répondre à vos questions.

Le Barreau du Québec estime qu'il est impératif de mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés et de donner sa pleine valeur au droit d'appel qui est essentiel pour bien administrer la justice.

En effet, aux termes de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés adoptée en 2001 par le Parlement, les députés ont convenu de faire passer de deux à un le nombre de décideurs pour chaque cas tout en octroyant aux demandeurs de statut de réfugié, un dispositif de protection, soit le droit d'interjeter en appel leur demande rejetée. Ces deux éléments de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sont intrinsèquement liés. Malgré l'adoption de cette loi en 2001, qui incluait les articles créant la Section d'appel des réfugiés, le gouvernement n'a pas donné suite à votre volonté d'implanter la Section d'appel des réfugiés au moment de l'entrée en vigueur de la loi en avril 2002.

Dans ce contexte, le Barreau du Québec est d'opinion que ce mécanisme d'appel au mérite relativement à une décision défavorable constitue un élément essentiel d'autant plus que des erreurs peuvent être commises, erreurs qui peuvent avoir de profondes répercussions sur la vie des demandeurs.

Dans le processus actuel, il est vrai qu'un demandeur débouté peut s'adresser à la Cour fédérale du Canada pour solliciter un contrôle de la décision. Cependant, il s'agit dans ce cas d'un examen juridique restreint effectué seulement sur autorisation et qui n'est accordé que dans un faible pourcentage. Le contrôle judiciaire de la légalité de la décision à la Cour fédérale a une portée plus limitée que l'appel qui serait interjeté devant la Section d'appel des réfugiés.

En effet, l'exercice du contrôle judiciaire ne permet pas à la Cour fédérale de trancher une affaire de nouveau et d'en venir à des conclusions différentes de celles auxquelles la commission est arrivée. La Section d'appel des réfugiés permettrait une nouvelle interprétation des faits et des documents qui pourraient intervenir notamment sur des questions de conclusion de faits erronés et de crédibilité.

Il existe également des recours distincts ayant des buts différents telle la demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire et un examen des risques avant renvoi. En premier lieu, il importe de noter que ce ne sont pas des recours à l'encontre de la décision de la commission; ils ne remettent pas en cause les décisions de la commission. De plus, l'examen est limité à des éléments nouveaux et différents survenus depuis la décision de la commission. On ne peut donc aucunement réparer

nor can the merits of a particular case be verified using either of these remedies.

Moreover, a major advantage of the Refugee Appeal Division is that it would develop expertise that the Federal Court does not have when it comes to ruling on refugee status determination. Jurisprudence could be established to ensure the uniformity and coherence in the analysis of evidence and the interpretation of legal concepts relating to this subject. This would certainly improve justice and constitute progress in terms of law. We might even hope that by creating a legal body, by contributing benchmarks and rigour to the process, the decisions made by those handling these cases initially might be made more rapidly and might be better informed. This could result in a reduced number of cases going to the Refugee Appeal Division, and even to the Federal Court because claimants would be less likely to take their cases that far.

In conclusion, the Barreau du Québec believes that the appeals procedure is fundamental because it is the only procedure that would make it possible to amend a substantive decision for unsuccessful refugee claimants. The repercussions are too serious for one single person to decide their fate.

Furthermore, the division would ensure coherence of case law in this field. The Barreau du Québec therefore urges the Senate to recommend that this bill be passed as soon as possible.

Thank you for your attention, and we are available to answer your questions.

[English]

The Chair: We will turn to the Canadian Bar Association. In the interests of time, if the Barreau du Québec has covered some of your points, perhaps you could allude to that and go on to other critical points you may wish to make so that we can leave time for questions.

Kerri Froc, Legal Policy Analyst, Canadian Bar Association: The Canadian Bar Association, CBA, is pleased to appear before this committee today on Bill C-280, implementing the Refugee Appeal Division. Our written submission has been circulated to you in advance. As you will see from our submission, the CBA has been advocating for the Refugee Appeal Division for some time.

The Canadian Bar Association is a national association with about 38,000 members from across the country. The primary objectives of the organization are improvements in the law and in the administration of justice. It is in this light that we have made our written submission and make our comments to you today. I will ask Mr. Matas, who is a member of the Citizenship and Immigration Law Section and a past chair, to address some of the substantive issues of the bill.

une erreur qui aurait pu être commise par un commissaire ni vérifier les mérites d'un cas particulier en utilisant l'un ou l'autre de ces recours.

De plus, un grand avantage de la Section d'appel des réfugiés est qu'elle développerait une expertise que la Cour fédérale ne possède pas en matière de détermination du statut de réfugié. Une jurisprudence pourrait être établie assurant ainsi une uniformisation, une cohérence de la jurisprudence dans l'analyse des faits et dans l'interprétation des concepts juridiques en cette matière. Ceci constituerait certes une amélioration de la justice, un avancement au niveau du droit. On pourrait même envisager qu'en constituant un corpus jurisprudentiel, en donnant des balises et de la rigueur au processus, les décisions des premiers décideurs pourraient être plus rapidement décidées et mieux fondées et il pourrait s'ensuivre une diminution des dossiers à la Section d'appel des réfugiés et peut-être même à la Cour fédérale puisque les demandeurs pourraient être moins tentés d'y recourir.

En conclusion, le Barreau du Québec croit que la procédure d'appel est fondamentale puisqu'elle est la seule procédure qui permettrait une modification de la décision sur le fond pour les demandeurs de statut de réfugié déboutés. Les enjeux sont trop importants pour qu'une seule personne décide de leur sort.

De plus, cette section assurerait une cohérence jurisprudentielle en cette matière. Le Barreau du Québec exhorte donc le Sénat de recommander le plus rapidement possible l'adoption du projet de loi.

Je vous remercie de votre attention et nous sommes disponibles pour répondre à vos questions.

[Traduction]

La présidente : Nous nous tournons maintenant vers l'Association du Barreau canadien. Si jamais le Barreau du Québec a abordé certains points que vous vouliez soulever, vous pourriez y faire allusion, puis passer à d'autres points essentiels que vous désirez faire valoir. Cela nous laissera du temps pour poser des questions.

Kerri Froc, analyste des politiques juridiques, Association du Barreau canadien : L'Association du Barreau canadien, l'ABC, est heureuse de comparaître devant votre comité aujourd'hui pour parler du projet de loi C-280, qui vise l'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives à la Section d'appel des réfugiés. Nous vous avons transmis au préalable notre mémoire. Comme vous pouvez le constater à la lecture de notre mémoire, l'ABC prône depuis un certain temps la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui compte environ 38 000 membres de partout au pays. L'organisation a pour principal objectif l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans cette optique que nous avons rédigé notre mémoire et que nous formulons nos observations aujourd'hui. Je demanderai à M. Matas, membre de la Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté et ancien président, d'aborder certaines des questions de fond du projet de loi.

David Matas, Member, Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association: Thank you for inviting us. I have listened to the prior presentations and I also read through the prior session of this committee. To my mind, a fundamental aspect of this debate has been overlooked. Much of the discussion that I have heard is about the rights of refugees, and that of course is very important. However, what is at issue is not just the rights of refugees; it is the rights of Canadians, all Canadians — the rights of Parliament, the rights of the Senate, your rights and the rights of the people around the table. Legislation has already been passed, legislation you or your colleagues approved. The issue is whether the proclamation power can be used to change the sense of that legislation.

To me, it is a violation of the fundamental rights of the Canadian people for the will of Parliament to be thwarted, for the rights of the senators to be thwarted, when they have approved legislation and then the sense of that legislation is changed by the proclamation power. That is independent of the content of this particular piece of legislation. Obviously, through the bar, we believe in the rights of refugees and we endorse all the arguments we have heard about those rights. However, the issue here is not whether we should, for the first time, decide whether or not there should be an appeal for refugees. You have already decided that. Parliament has already decided that. The issue is whether the government, through the proclamation power, can change that decision. Surely, I would say, it should not.

I point out, first, that the appeal was an integral part of the legislation. All of the government statements leading up to the legislation linked the reduction of two board members to one board member with an appeal. The two went hand in hand. Every time the government made a statement about this legislation, saying that the board is going from two to one, it said “and there will be an appeal.”

For instance, in March 2001, the government said that to ensure consistency in decision making and fairness to all refugee claimants, a paper review on the merits may be conducted by a division of the Immigration and Refugee Board. When the bill was introduced in the House of Commons, the same sort of statement was made: the government said that by consolidating several steps into a single decision and by combining the increased use of single-member panels of the board with an internal appeal on the merit, we will see faster but fairer decisions.

When the bill was first enacted and there was partial proclamation, the ministers did not say they had changed their minds about the appeal; they only said they will do it later, because right now they have a backlog. That backlog was basically resolved by the management of Jean-Guy Fleury when he was head of the board and by the introduction of the Safe Third Country Agreement, which raises other issues, but it

David Matas, membre, Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien : Je vous remercie de nous avoir invités. J'ai écouté les exposés précédents et j'ai lu le compte rendu de la dernière réunion du comité. À mes yeux, on a négligé un élément clé du débat. Le gros de la discussion que j'ai entendue a porté sur les droits des réfugiés. C'est un aspect très important, évidemment. Toutefois, l'enjeu n'est pas uniquement les droits des réfugiés. C'est aussi les droits des Canadiens — de tous les Canadiens — les droits du Parlement, les droits du Sénat, vos droits et les droits des personnes autour de la table. La loi a déjà été adoptée, une loi que vous ou vos collègues avez approuvée. Ce qu'il faut déterminer, c'est si on peut utiliser le pouvoir de promulgation pour modifier la signification de la loi.

Selon moi, c'est une violation des droits fondamentaux des Canadiens que de contrecarrer la volonté du Parlement et la volonté des sénateurs, quand ceux-ci ont approuvé une loi. Ici, le pouvoir de décider de l'entrée en vigueur de la loi en modifie le sens. C'est indépendant du contenu du présent projet de loi. Les membres du Barreau croient dans les droits des réfugiés et souscrivent à tous les arguments entendus à propos de ces droits. Toutefois, la question n'est pas de déterminer, pour la première fois, s'il devrait exister ou non un mécanisme d'appel pour les réfugiés. Vous avez déjà pris une décision à cet égard. Le Parlement a déjà pris une décision à ce sujet. Ce qu'il convient de déterminer, c'est si le gouvernement, par le pouvoir de promulgation, peut changer cette décision. Assurément, je dirais qu'il ne le devrait pas.

Tout d'abord, je souligne que le mécanisme d'appel faisait partie intégrante de la mesure législative. Toutes les déclarations du gouvernement qui ont conduit à la mesure législative établissaient un lien entre la réduction du nombre de commissaires de deux à un et le mécanisme d'appel. Les deux éléments allaient de pair. Chaque fois que le gouvernement faisait une déclaration au sujet de cette loi et qu'il disait que le nombre de commissaires passerait de deux à un, il ajoutait « et il y aura un processus d'appel ».

Par exemple, en mars 2001, le gouvernement a déclaré que, pour que toute décision prise sur une demande de statut de réfugié soit cohérente et équitable, une section de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pourrait procéder à un examen écrit fondé sur le mérite. Lorsque le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes, le gouvernement a fait le même genre de déclarations. Il a dit que, en regroupant plusieurs étapes sous le pouvoir de décision unique de la CISR et en combinant l'utilisation accrue de groupes spéciaux à membre unique au processus d'appel interne par écrit fondé sur le mérite, le projet de loi ferait en sorte que les demandes du statut de réfugié puissent faire l'objet de décisions plus rapides et plus équitables.

Quand le projet de loi a été approuvé et qu'il y a eu une entrée en vigueur partielle des dispositions, les ministres n'ont pas dit qu'ils avaient changé d'idée à propos de l'appel. Ils ont seulement affirmé qu'ils mettraient en vigueur le mécanisme d'appel plus tard, car ils devaient s'occuper, pour l'instant, de l'arriéré. La gestion de Jean-Guy Fleury, quand il était à la tête de la Commission, a essentiellement remédié à l'arriéré, ainsi que la

resolved the backlog. Now we have a new backlog because of the failure to appoint board members, but that could easily be resolved if a full contingent of board members were appointed and the type of management practices that Mr. Fleury introduced were implemented.

As I said, the problem here is not just the merits of the appeal. I am not aware of any other piece of legislation in Canada that has been treated this way, where the government has changed the sense by using the proclamation power.

This reminds me a bit of something I have seen in the United States. They have vetoes, which I guess you could say is the mirror image or the converse of proclamation power. In some states, they have line vetoes and word vetoes. I have seen at least one state where a governor will veto different words throughout the legislation and completely change the sense.

Do you agree with that? Are you prepared to accept that? To what point are you prepared to allow the proclamation power to change the sense of what you have already endorsed?

That strikes me as the fundamental issue here. Obviously, this legislation was rightly passed. I think it makes a good deal of sense. All the statements about the Refugee Appeal Division that I have heard from the Canadian Council for Refugees, Amnesty International Canada and the Barreau du Québec are, as far as I am concerned, completely on the point.

You do not have to re-decide a decision you have already made. What you have to decide is whether you will abandon the powers you are supposed to have of enacting legislation and let the government change the sense of the legislation through its proclamation power.

The Chair: I will start the questioning. You are saying that the government is thwarting the will of the Parliament, in layman's language.

Senator Banks introduced a bill a few times to say that if bills are not implemented and moved forward, they will be wiped off the books of the land. That time frame is within ten years. I will ask our researcher and clerk between them to find out, and find the bill.

This is not the only piece of legislation where some or part of a bill has not been proclaimed. I am interested in what case law authority you are using, Mr. Matas. It would be interesting for us, wearing our other hats, in looking at Senator Banks' bill, which is in committee, in process.

What you are saying here today may have resonance elsewhere, too. Senator Banks has made the point that many bills have passed Parliament and have not been proclaimed, in part or in whole. You are saying that somehow this was unusual. Are you applying your comments to all bills then?

création de l'Entente sur les tiers pays sûrs. Celle-ci soulève d'autres questions, mais elle a contribué à régler l'arriéré. Désormais, nous avons un nouvel arriéré qui est dû au défaut de nommer des commissaires, mais nous pourrions facilement l'éliminer si nous nommions suffisamment de commissaires et si nous appliquions le type de pratiques de gestion que M. Fleury a instaurées.

Comme je l'ai dit, le problème ne réside pas seulement dans le bien-fondé de l'appel. Je ne suis au courant d'aucune autre mesure législative au Canada qui ait reçu le même traitement, c'est-à-dire dont le gouvernement ait modifié la signification en utilisant le pouvoir de promulgation.

Cela me rappelle un peu quelque chose que j'ai vu aux États-Unis. Là-bas, il y a des droits de veto, ce qui, pourrait-on dire, est le pendant ou l'inverse du pouvoir de promulgation. Dans certains États, il y a un pouvoir de veto par article et un pouvoir de veto par mot. J'ai vu dans au moins un État un cas où un gouverneur a opposé son veto à différents mots d'un projet de loi, ce qui en a complètement changé le sens.

Approuvez-vous cela? Êtes-vous prêts à accepter cela? Dans quelle mesure êtes-vous disposés à laisser le pouvoir de promulgation modifier le sens de ce que vous avez déjà avalisé?

Il me semble que c'est cela l'enjeu fondamental ici. La loi a été adoptée à juste titre. Je pense qu'elle est pleine de bon sens. Toutes les déclarations sur la Section d'appel des réfugiés que j'ai entendues de la part du Conseil canadien pour les réfugiés, d'Amnistie internationale Canada et du Barreau du Québec sont tout à fait judicieuses.

Vous n'avez pas à reconsidérer une décision que vous avez déjà prise. Ce qu'il vous faut déterminer, c'est si vous allez abandonner les pouvoirs que vous êtes censés avoir concernant l'adoption d'une loi et si vous allez laisser le gouvernement changer la signification de cette loi à l'aide de son pouvoir de promulgation.

La présidente : Je vais amorcer les questions. En termes simples, vous dites que le gouvernement contrecarre la volonté du Parlement.

Le sénateur Banks a présenté à quelques reprises un projet de loi qui prévoit que, si les projets de loi ne sont pas appliqués et mis en vigueur, on les raye du recueil de lois du pays. Le délai est de dix ans. Je vais demander à notre recherchiste et à la greffière de trouver le projet de loi.

Ce n'est pas la seule mesure législative qui comporte des parties qui n'ont pas été mises en vigueur. Je serais curieuse de connaître la jurisprudence sur laquelle vous vous fondez, monsieur Matas. Ce serait intéressant pour nous lorsque nous étudions le projet de loi du sénateur Banks, qui est entre les mains d'un comité en ce moment.

Vos arguments d'aujourd'hui pourraient avoir une résonance ailleurs aussi. Le sénateur Banks a fait valoir que de nombreux projets de loi ont été adoptés par le Parlement, mais n'ont pas été promulgués, en tout ou en partie. Vous dites que c'est inhabituel, en quelque sorte. Vos observations s'appliquent-elles à tous les projets de loi?

Mr. Matas: I am saying it is unusual because you have an integrated scheme here. Sometimes you get a piece of legislation that may never be implemented in its entirety, or it is piecemeal and has different components. However, here you have a scheme where the two were linked.

Basically, proponents of the immigration bill said that we will reduce the quality of the decisions at the first level because there will be an appeal; instead of two people, there will be one, because there will be appeal. I have never seen anything like that before. I challenge Senator Banks or anyone to point out a similar case where you have a package that is dismantled afterwards through proclamation.

The Chair: This point is to be continued when we look into where the other bill is.

Senator Di Nino: To follow up on that point, there are many examples, and I think we can probably supply them to you, if you wish. I do not think that is a question we need to debate, because the bill was created for that reason.

Mr. Matas, this tool has been used from time to time over the years. You do agree the government has that right, obviously?

Mr. Matas: I do not agree that the government has the right to amend legislation through the proclamation power. It is Parliament under the constitutional scheme that decides what legislation should be, not the government.

As far as I know, the government has always said, for this proclamation, that they would delay proclamation. They have never said that they will never proclaim this. The question is how long you can delay before it becomes never.

Senator Di Nino: I am not sure they have said that they will not proclaim this. I am not sure that statement has ever been made. That aside, I am not sure whether it is by convention or by statute that in effect the government has this privilege, this right, which they have used many times.

I am not a lawyer, but it has been suggested that if this bill is enacted, the legislation will be applicable to all those who have been denied since the legislation was approved in 2001. Is that a correct assumption?

Mr. Matas: Normally legislation speaks from the present. Legislation is not interpreted to be retroactive unless there is something specific in it. The normal interpretation of legislation is that it speaks from the day it is enacted. It would not go back to the old cases.

M. Matas : Je dis que c'est inhabituel parce que, en l'occurrence, vous avez un système intégré. Il arrive que des projets de loi n'entrent jamais en vigueur dans leur totalité parce qu'ils sont composés de différentes mesures sans plan d'ensemble. Toutefois, dans ce cas-ci, il s'agit d'un système où les deux éléments étaient liés.

Essentiellement, les auteurs de la mesure législative sur l'immigration avaient dit que nous allions réduire la qualité des décisions au premier niveau parce qu'il y aurait un appel. Au lieu de deux personnes, il y en aurait une, parce qu'il y aurait un processus d'appel. Je n'ai jamais rien vu de tel avant. Je mets le sénateur Banks ou quiconque au défi de me trouver un cas semblable où nous avons un ensemble de mesures qu'on désassemble par la suite au moyen du pouvoir de promulgation.

La présidente : Nous continuerons d'examiner ce point quand nous évaluerons où l'autre projet de loi en est.

Le sénateur Di Nino : Pour poursuivre sur ce sujet, je voudrais dire qu'il y a de nombreux exemples. Je pense que nous pourrions probablement vous en faire part, si vous le souhaitez. Je ne crois pas que ce soit une question dont nous avons besoin de débattre, car le projet de loi a été créé pour cette raison.

Monsieur Matas, c'est un outil qui a servi de temps à autre au fil des ans. Vous êtes d'accord pour dire que, évidemment, le gouvernement a ce droit, n'est-ce pas?

M. Matas : Je ne suis pas d'accord pour dire que le gouvernement a le droit de modifier une loi par proclamation. C'est le Parlement, sous l'égide de la Constitution, qui décide ce que devrait être une loi, pas le gouvernement.

Autant que je sache, le gouvernement a toujours dit, dans le cas qui nous occupe, qu'il allait retarder le moment de la proclamation. Il n'a jamais déclaré qu'il ne promulguerait jamais la loi. La question est de savoir à quel moment le retard est non plus indéfini, mais infini.

Le sénateur Di Nino : Je ne suis pas certain que le gouvernement ait affirmé qu'il ne promulguerait pas cette loi. Je ne suis pas sûr qu'il n'ait jamais fait cette déclaration. Cela dit, je ne sais pas si c'est une convention ou une loi qui accorde au gouvernement ce privilège, ce droit, dont il s'est déjà prévalu à maintes reprises.

Je ne suis pas avocat, mais on a donné à entendre que, dans la mesure où la loi est édictée, elle s'applique à toutes les personnes qui ont essayé un refus depuis qu'elle a été approuvée en 2001. Est-ce là une juste vision des choses?

M. Matas : Habituellement, la loi est affaire de présent. Une loi n'est pas considérée comme rétroactive à moins de comporter une disposition particulière à ce sujet. Selon l'interprétation habituelle, la loi est considérée comme ayant cours à compter du jour où elle est édictée. La loi ne s'appliquerait pas aux cas antérieurs.

The government has a regulatory power, including a regulatory power to enact regulations about transitional provisions. It has already used that. There are some transitional provisions in the legislation, but there are also transitional provisions in the regulations, which are just passed by cabinet.

If the government did not want to pass any regulations, I suppose the way I would interpret it is to say that the legislation takes effect from the day it comes into force. However, to avoid any uncertainty, the government could pass some transitional regulations to deal with that issue.

Mitchell Goldberg, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee, Barreau du Québec: I agree entirely with Mr. Matas. I would also like to add that I hope the Senate will be more concerned about protecting the rights of refugees who have been wrongly denied and correcting those errors, as the other groups have said. Every day that passes, another claimant may be unjustly denied. We need to focus on that rather than worrying about other people who might benefit.

I think Mr. Matas' comment is correct, but I urge the Senate to focus on preventing future injustices as quickly as possible.

Senator Di Nino: Ms. Dagenais, I want to get my mind around something. If this legislation were to pass, everyone who is denied as a refugee could then apply under the RAD, is that correct? Anyone who was turned down could apply.

[Translation]

Mr. Beauchemin: That is right. This is about giving the refugee claimant a true right of appeal. I think that at the beginning of her presentation, Ms. Dagenais said that creating this appeals division would improve the system. That would create jurisprudence that would be useful to members at the first level.

Decisions would be more coherent and the system would be improved, making it easier for members at the first level to make decisions. They would be able to do it faster because they would have jurisprudence to work with. Recourse to the Federal Court would be less frequent, and a lot of energy would be saved.

It is true that anyone whose claim has been rejected would be able to go to the appeals division. However, there will be movement toward a better system that will produce better decisions. I think that is very important. Currently, the system is incoherent.

In a given region, or even among members in the same region, there is sometimes a very high rate of rejection with respect to certain groups of refugee claimants, while their colleagues will have very high acceptance rates. That is what

Le gouvernement a le pouvoir de réglementer, y compris le pouvoir de réglementer pour adopter un règlement sur les dispositions transitoires. Il a déjà usé de ce pouvoir. La loi comporte des dispositions transitoires, mais le règlement, qui est simplement adopté par le Cabinet, en comporte aussi.

Si le gouvernement ne souhaite pas adopter un règlement, j'imagine que la façon d'interpréter la chose consisterait à dire que la loi prend effet le jour où elle entre en vigueur. Cependant, pour éviter toute confusion, le gouvernement devrait adopter des dispositions transitoires d'ordre réglementaire pour régler la question.

Mitchell Goldberg, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté, Barreau du Québec : Je suis tout à fait d'accord avec M. Matas. J'ajouterais ceci : j'espère que le Sénat se souciera d'abord de protéger les droits des réfugiés injustement déboutés et de corriger les erreurs ainsi faites, comme les autres groupes ont pu le dire. Chaque jour, un autre demandeur peut être injustement débouté. Il faut s'attacher à cela plutôt que d'essayer de voir qui d'autre pourrait profiter de la chose.

Je crois que M. Matas a fait une observation qui est juste, mais j'inviterais vivement le Sénat à se concentrer sur l'idée d'agir le plus rapidement possible pour empêcher de futures injustices.

Le sénateur Di Nino : Madame Dagenais, je cherche à comprendre quelque chose. Si le projet de loi était adopté, tout demandeur auquel on a refusé d'accorder le statut de réfugié pourrait alors présenter de nouveau une demande à la SAR, c'est bien cela? Quiconque a été débouté pourrait présenter une demande.

[Français]

M. Beauchemin : C'est exact. La question, c'est de véritablement donner au demandeur du statut de réfugié un véritable droit d'appel. Je pense que ce que Me Dagenais vous a dit au début dans sa présentation, c'est que cette façon de fonctionner, en créant cette section d'appel, permettrait de bonifier le système. Parce qu'on pourra ainsi créer une jurisprudence qui sera utile aux décideurs de première instance.

Il y aura donc plus de cohérence dans les décisions et il y aura un système amélioré, de sorte qu'il sera plus facile pour les décideurs de première ligne de rendre des décisions. Ils pourront le faire de façon plus rapide parce qu'ils auront, d'une certaine façon, une jurisprudence à suivre. De la même façon, les recours à la cour fédérale seront diminués et on sauvera beaucoup d'énergie.

Il est vrai que tous les demandeurs refusés pourront aller devant la section d'appel; cependant, il y aura une force d'entraînement vers un système de meilleure qualité et qui sera amélioré dans le sens de la prise de décision. Je pense que c'est très important. Aujourd'hui, on voit des incohérences.

Dans une région, ou même chez des commissaires de la même région, on aura un taux de refus énorme à l'égard d'une certaine communauté de demandeurs de statut de réfugié alors que leurs collègues auront au contraire un taux d'acceptation très élevé.

I mean by incoherence: neither refugee claimants nor Canadians understand why outcomes can be so different in the existing system.

Once implemented, the Refugee Appeal Division will build jurisprudence to minimize that kind of incoherence. I think that is very important. It will take some time, of course, but the system will be so much better that everyone will win in the end.

[English]

Mr. Matas: To follow up on that answer, anyone could but not everyone would. I have read some of the previous debates where it was suggested that everyone would. In fact, now anyone can go to a Federal Court, but not everyone does. If you go to Federal Court, it keeps you in Canada. Even though that is true, not everyone does it. In fact, a minority of people go to Federal Court. The suggestion that simply because there is an appeal everyone would go for it is simply unfounded.

Senator Di Nino: I think you are talking about a review of the documentation, the paper that is being presented. I suspect we would get most people to go.

Mr. Matas: In Federal Court, that is the way it starts off in a leave application. It is just review of the documentation.

Senator Di Nino: We will not argue that point; I do not have the time. The chair will cut me off, and I need to deal with another question for Ms. Dagenais.

If this bill is passed, do you think we should keep the other two avenues available for refugees who are once again turned down? Should we keep the pre-removal risk assessment and the application to the minister on humanitarian and compassionate grounds, or do you think that once claimants have been rejected twice we should eliminate the other two steps?

[Translation]

Ms. Dagenais: It is clear that they are different procedures, as has been explained. But I think that Mr. Goldberg can provide more information about the different procedures.

[English]

Mr. Goldberg: To answer your question, you implement the law. The law is about the Refugee Appeal Division. Correct me if my understanding is off, but we are not here today to discuss whether or not we should review the entire Refugee Appeal Division, the humanitarian and compassionate grounds provision and the pre-removal risk assessment. We are here today to decide — and I consider it to be absurd — whether or not to implement the law again.

Ce sont des incohérences : les demandeurs du statut de réfugié et la population canadienne ne peuvent pas comprendre pourquoi, dans ce système actuel, on arrive à de telles différences dans les décisions prises.

La Section d'appel des réfugiés mise en place permettra de créer une jurisprudence qui pourra amoindrir ces incohérences. Je pense que c'est très important. Cela prendra un certain temps évidemment, mais le système en sera bonifié de sorte que tous en sortiront gagnants en bout de ligne.

[Traduction]

M. Matas : Pour donner suite à cette réponse-là, je dirais que tout le monde pourrait, mais que ce n'est pas tout le monde qui le ferait. J'ai lu la transcription de certains des débats où il est donné à entendre que tout le monde le ferait. De fait, dans l'état actuel des choses, n'importe qui peut se tourner vers la Cour fédérale, mais ce n'est pas tout le monde qui le fait. Si vous vous adressez à la Cour fédérale, cela vous permet de demeurer au Canada. Même si c'est vrai, ce n'est pas tout le monde qui le fait. De fait, c'est une minorité qui s'adresse à la Cour fédérale. Laisser entendre que la simple existence d'une possibilité d'appel ferait que tout le monde s'en prévaudrait est tout simplement sans fondement.

Le sénateur Di Nino : Je crois que vous parlez d'un examen de la documentation, les documents qui sont présentés. Je soupçonne que ce serait la plupart des gens.

M. Matas : C'est comme ça que la démarche est lancée à la Cour fédérale, lorsqu'il y a une requête en autorisation. C'est simplement un examen de la documentation qui est effectué.

Le sénateur Di Nino : Nous n'allons pas contester ce point-là; je n'ai pas le temps. Le président m'interromprait. Or, je dois poser une autre question à Mme Dagenais.

Si le projet de loi est adopté, croyez-vous qu'il nous faudrait préserver les deux autres options offertes aux réfugiés qui sont une fois de plus déboutés? Nous faudrait-il conserver l'évaluation d'examen des risques avant renvoi et la possibilité de présenter au ministre une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, sinon croyez-vous qu'il nous faudrait écarter les deux autres étapes dans la mesure où le demandeur a déjà essayé deux refus?

[Français]

Mme Dagenais : Il est évident que ce sont différents processus, tel qu'on l'a déjà exprimé. Mais je crois que M. Goldberg a plus de détails en ce qui a trait aux différents processus.

[Traduction]

M. Goldberg : Pour répondre à votre question, il faut mettre en oeuvre la loi. La loi porte sur la Section d'appel des réfugiés. Corrigez-moi si je me trompe, mais nous ne sommes pas là aujourd'hui pour discuter de l'opportunité d'examiner la Section d'appel des réfugiés en entier, la disposition touchant les considérations d'ordre humanitaire et l'examen des risques avant renvoi. Nous sommes là aujourd'hui pour décider — et je tiens cela pour absurde — s'il y a lieu, oui ou non, de mettre la loi en vigueur de nouveau.

As a lawyer who has been in private practice for 18 years, I can tell you that you do not know who the member of the IRB will be until you walk into that room and you see the board member walking into the room. Many times you know then and there, before the hearing starts, whether the client will be accepted because there is such a wide divergence between decision makers. That situation worsened when the Immigration and Refugee Protection Act went into effect; that is, when we went from two board members to one. Every day that goes on. As you can imagine, the people whose lives are being determined are terrified, knowing that the one person before them will determine their fate. Some of these people might be sent back to torture. I know you have heard this before, but imagine what it is like for those people to walk into that room. That is why the witnesses who have appeared before you are saying to implement the Refugee Appeal Division and do not delay. It is too fundamental.

The Chair: As a lawyer, we used to call it the judge's breakfast theory. I do not know what they are calling it in law schools now. For example, if you get a certain judge in criminal or constitutional law, you say that your chances have been severely diminished because you have watched his record. What is different in immigration as opposed to all other judges or commissioners who sit that way, and you assess their propensities, either to the left or to the right, or in whatever ideological or practical ways that they may have presented themselves? What is unique here?

Senator Di Nino: Who is to say who is right or wrong?

[Translation]

Mr. Beauchemin: However, in our legal system, after appearing before a trial judge, people have a right to appeal. And we hope that the person who hears the appeal will be a little wiser and reopen the case. I think that is exactly what the Refugee Appeal Division will be responsible for doing.

To add to Mr. Goldberg's answer to Senator Di Nino's question, I would say that the pre-removal risk assessment is not the same kind of thing. When the Refugee Appeal Division comes into force, it will not consider new evidence. It will conduct paper reviews, as we said. It will not be able to examine new evidence that may have arisen either with respect to circumstances in the person's home country or because the person now has access to evidence that was not available at the first level.

That system must therefore remain in place to give claimants an opportunity to present new evidence, particularly if the evidence concerns their safety or freedom, prior to being removed from Canada. Applications for permanent residency on humanitarian grounds are a separate consideration. Sometimes people come to live in Canada, and they may marry or have children while they are here, and in terms of the purpose

Je suis avocat dans le secteur privé depuis 18 ans. Je peux vous dire que vous ne saurez pas à quel commissaire vous avez affaire avant d'entrer dans la salle d'audience et de le voir arriver lui-même. Souvent, vous savez dès ce moment-là, avant même que l'audience ne commence, si la demande de votre client sera acceptée; il y a une telle indifférence d'un décideur à l'autre. La situation a empiré lorsque la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est entrée en vigueur; c'est-à-dire au moment où nous sommes passés de deux commissaires à un seul. C'est comme cela tous les jours. Comme vous pouvez l'imaginer, les gens dont le sort se joue sont terrifiés, sachant que cette personne devant eux scellera leur sort. Certaines des personnes en question peuvent être renvoyées là où elles seront torturées. Je sais que vous avez déjà entendu cette histoire, mais imaginez ce que peuvent vivre les gens qui arrivent dans cette salle. C'est pourquoi les témoins qui sont venus comparaître vous disent : mettez en place sans tarder la Section d'appel des réfugiés. C'est absolument fondamental.

Le président : Je suis avocat. Avant, nous parlions du petit déjeuner du juge pour dire comment les choses allaient tourner. Je ne sais pas comment on appelle cela de nos jours dans les facultés de droit. Par exemple, si vous apprenez que c'est un certain juge en droit criminel ou constitutionnel qui se penchera sur votre cause, étant donné que vous connaissez son bilan, vous dites que vos chances viennent de diminuer gravement. En quoi l'immigration est-elle différente, par rapport aux autres domaines où siège ainsi un juge ou un commissaire dont vous pouvez jauger les penchants, qu'il penche à gauche ou à droite, ou les tendances idéologiques ou pratico-pratiques qu'il a affichées? Qu'y a-t-il d'unique?

Le sénateur Di Nino : Qui peut dire qui a raison dans l'absolu?

[Français]

M. Beauchemin : Cependant, lorsqu'on se présente devant un juge en première instance, on a habituellement, dans notre système judiciaire, un droit d'appel. Et il y a quelqu'un qui, nous le souhaitons, sera plus sage et pourra rouvrir le dossier. Je pense que c'est exactement ce que la Section d'appel des réfugiés aura comme mandat.

Pour compléter la réponse de M. Goldberg à la question du sénateur Di Nino, j'aimerais ajouter que l'examen des risques avant renvoi n'est pas de la même nature. Et lorsque la Section d'appel des réfugiés sera mise en force, elle ne pourra pas examiner de faits nouveaux. Ce sera une étude sur dossier tel que nous l'avons dit. Elle ne pourra pas examiner de faits nouveaux qui auraient pu survenir soit dans la situation du pays d'où provient la personne ou parce que la personne a maintenant accès à une preuve qu'elle n'avait pas au moment de son audition en première instance.

Ce système doit donc être maintenu pour donner à la personne, avant son renvoi du Canada, l'occasion de présenter ces faits nouveaux, surtout s'ils sont déterminants sur sa sécurité ou sa liberté. La question de la demande de résidence pour motifs humanitaires est une autre considération. Il arrive que des gens s'installent au Canada, ils ont peut-être une conjointe canadienne ou des enfants, durant la période où ils sont ici, et cela crée

of the Immigration and Refugee Protection Act, specifically, family reunification, that opens the way for an application for permanent residency, but for a completely different reason.

The Refugee Appeal Division will consider risk to life, as might the pre-removal risk assessment should new evidence arise. I think that has to remain in place. As Mr. Goldberg was saying, we are not here to make decisions about other amendments to make to the Immigration Act or other ways to improve the legislation, but the Refugee Appeal Division will look at evidence and credibility.

Also, the judge at the hearing that you were talking about earlier might have a prejudice about someone because judges are human beings like the rest of us. Another decision-maker, before the same evidence, might have a different sense of the credibility of the person speaking, and I think that is one of the roles of the Refugee Appeal Division that you are going to set up.

It will improve the system and ensure greater respect for human rights.

[English]

Senator Di Nino: We have had extensive testimony that suggests that, because of the backlogs, we are actually doing an injustice to the refugees who are waiting. This step would add an additional period of time. I appreciate the opinion you gave me, but if we are trying to do justice, how do we do justice by adding another lengthy process?

Mr. Matas: People do not get to stay in Canada pending a humanitarian decision. That caused a lot of problems. There was actually a report of the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration on this issue last week, saying that in spousal cases people should get to stay until a decision is made.

I do not believe the Canadian Bar Association has taken a stand on pre-removal risk assessment. If Ms. Froc will permit me, I will provide my personal opinion. The pre-removal risk assessment should be replaced by reopening jurisdiction in the board. It deals with a change of circumstances. Indeed, that was considered at one time by the board. Mr. Showler may have something to add to that when he appears before you shortly.

I certainly agree with Mr. Goldberg. This is not the time and place to rethink the whole system. This is a matter of implementing what was already legislated.

[Translation]

Ms. Dagenais: People talk about backlogs, but earlier, we heard that several member positions are vacant. I want to reiterate that the Refugee Appeal Division can create

effectivement, pour poursuivre les objectifs de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, entre autres la réunification de la famille, la possibilité de déposer une demande de résidence, mais pour tout autre type de considération.

Les risques à la vie seront examinés sérieusement par la Section d'appel des réfugiés et, éventuellement, par l'évaluation des risques avant renvoi si des faits nouveaux surviennent. Je pense que cela doit rester en place. Mais comme le disait M. Goldberg, on n'est pas là pour décider des autres amendements à apporter à la Loi sur l'immigration ou d'une autre façon de bonifier la loi, mais la Section d'appel des réfugiés examinera les faits, la crédibilité.

Et vous savez, le juge de première instance dont vous parliez tantôt pourrait avoir un préjugé à l'égard de quelqu'un — c'est un être humain comme les autres; un autre décideur pourrait avoir, sur les mêmes faits, une autre appréciation de la crédibilité de la personne qui parlait et je pense que c'est un des rôles de la Section d'appel des réfugiés que vous allez mettre en place.

Cela va bonifier le système et fera en sorte que les droits de la personne seront davantage respectés.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino : Il y a toute une somme de témoignages qui nous invitent à croire que, du fait de l'arrêrage, nous commettons de fait une injustice envers les réfugiés qui attendent. Or, l'étape envisagée ne ferait qu'ajouter à l'attente. Je comprends l'avis que vous me donnez, mais si nous essayons de faire en sorte que justice soit faite, en quoi l'ajout d'un autre processus de longue durée peut-il se justifier?

M. Matas : Les gens qui attendent une décision après avoir invoqué des motifs d'ordre humanitaire ne demeurent pas au Canada. Cela a occasionné de nombreux problèmes. De fait, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a produit un rapport là-dessus la semaine dernière. Il sait que, dans le cas des demandes de conjoint, la personne devrait pouvoir rester le temps que la décision soit rendue.

Je ne crois pas que l'Association du Barreau canadien ait pris position sur la question de l'examen des risques avant renvoi. Si Mme Froc m'autorise à le faire, je vais donner mon avis personnel sur la question. Au lieu de l'examen des risques avant renvoi, il faudrait redonner à la commission la compétence pour entendre l'affaire. Il s'agit d'un changement de circonstances. D'ailleurs, à un moment donné, la commission pouvait se pencher sur une telle question. M. Showler aura peut-être quelque chose à ajouter à cela sous peu, pendant son témoignage.

Certainement, je suis d'accord avec M. Goldberg. Il ne faut pas chercher à repenser le système entier : ce n'est pas le moment ni l'endroit. Il s'agit de mettre en œuvre une chose qui a déjà été légiférée.

[Français]

Mme Dagenais : On parle des arriérés des dossiers, mais on a entendu précédemment qu'il y a plusieurs postes de commissaires vacants. En même temps, avec la Section d'appel des réfugiés, il

jurisprudence so that members handling cases can benefit from case law that could improve turnaround times for the backlog.

[English]

Senator Poy: If RAD is implemented, as I hope it will be, will there be one or two members sitting in judgment of the original documents?

Mr. Goldberg: I am quite sure that it will be one person in a centralized office somewhere in Canada who will do an on-paper review of the decision.

Senator Poy: It would not be the same board member?

Mr. Goldberg: No. There would be a specialized Refugee Appeal Division that would be separate from the initial Refugee Protection Division.

Mr. Matas: As far as I can see, the legislation does not determine that issue. For the other divisions of the board, the number of members deciding a case has been determined by the rules. For the other divisions, it is normally one, but it can be up to three, depending on the complexity of the case. I assume that in this case they would do something similar. The rule would probably be that normally it would be one but that in a complex case it could be three.

Senator Poy: Who would decide whether it is one, two or three?

Mr. Matas: Currently it is nominally up to the chair of the division to decide how the panel is constructed.

Senator Poy: Will there be a separate board appointed by the government? Could we not run into the same problem we have now with the refugee protection board because the numbers are down?

Mr. Matas: The legislation could be proclaimed and they could appoint no one, which is the point Ms. Dench was making. The government has to make the legislation work. The system cannot work just through legislation.

Senator Poy: This is my tenth year in the Senate, and I do not understand why legislation passed by Parliament is not implemented or is only partially implemented. As was said earlier, parts of this legislation are implemented and parts are not. That makes no sense to me.

Mr. Matas: It makes no sense to me, either.

Senator Munson: Is there a danger that political appointments would be made to the Refugee Appeal Division rather having qualified persons on the board?

Mr. Matas: The appointment process is another big controversy, and it has a long history. There was controversy at the time Judy Sgro was the minister, and the appointment process was reconstituted. The present government did not like that

faut encore rappeler que cela peut créer une jurisprudence qui peut faire en sorte que les dossiers traités par les commissaires aient un certain corpus jurisprudentiel qui pourrait en même temps améliorer les délais au niveau des arrérages.

[Traduction]

Le sénateur Poy : Si la SAR est mise en place, comme j'espère que ce sera le cas, combien de commissaires se pencheront sur les documents originaux — un ou deux?

M. Goldberg : Je suis tout à fait certain que se sera une seule personne installée dans un bureau central, quelque part au Canada, qui se chargera de l'examen documentaire de la décision.

Le sénateur Poy : Ce ne sera pas le même commissaire?

M. Goldberg : Non. Il y aurait une Section d'appel des réfugiés spécialisée qui se distinguerait de la Division de la protection des réfugiés à l'origine de la décision.

M. Matas : Autant que je puisse voir, le texte de loi ne tranche pas cette question-là. Dans les autres sections de la commission, ce sont les règles qui ont déterminé le nombre de personnes appelées à trancher. Dans les autres sections, c'était habituellement une personne qui est chargée de l'affaire, mais il peut y en avoir jusqu'à trois, selon la complexité de l'affaire en cause. Je présume que, dans le cas qui nous occupe, ce serait quelque chose de semblable qui s'appliquerait. La règle serait probablement la suivante : habituellement, c'est une personne, mais, dans une affaire complexe, ça peut être trois personnes qui interviennent.

Le sénateur Poy : Qui décide si c'est une, deux ou trois personnes?

M. Matas : À l'heure actuelle, il appartient en théorie au directeur de la section de déterminer la composition du groupe.

Le sénateur Poy : Y aura-t-il une commission distincte dont les membres seraient nommés par le gouvernement? Cela ne donnera-t-il pas le même problème qu'en ce moment du côté de la Commission de protection des réfugiés, en raison de la baisse?

M. Matas : La loi pourrait être proclamée, et personne ne serait nommé, ce que faisait valoir Mme Dench. Le gouvernement doit prendre des moyens pour que la loi fonctionne. Le seul recours au législateur ne peut faire fonctionner le système.

Le sénateur Poy : C'est ma dixième année au Sénat, et je ne comprends pas pourquoi une loi adoptée par le Parlement n'est pas en vigueur, sinon en partie seulement. Comme on l'a dit plus tôt, il y a des éléments de la loi qui sont en vigueur, mais d'autres ne le sont pas. À mes yeux, cela n'a aucun sens.

M. Matas : À mes yeux aussi.

Le sénateur Munson : Y a-t-il le risque que des personnes soient nommées à la Section d'appel des réfugiés pour des motifs politiques plutôt que pour leur compétence?

M. Matas : Le processus de nomination suscite lui aussi une grande controverse, qui ne date pas d'hier. C'était controversé à l'époque où Judy Sgro était ministre; le processus de nomination a été refondu. Le gouvernement en place aujourd'hui n'appréciait

appointment process and reviewed it. An advisory board was structured under the previous process, and all the members resigned. Who knows how it will shake up in the future.

I believe that we need quality appointments and a system that gets us that. That is another operational facet that is important to make the system work.

You are dealing with people coming from foreign countries with cultures and patterns of behaviour that are very unlike our own. There is a tendency for people who are unfamiliar with the refugee experience to extrapolate the Canadian experience abroad and think that things abroad are like they are in Canada, which leads them to a false picture of the actual dangers these people face. That is another operational facet the government must deal with when it implements this legislation.

Senator Munson: In my life as a journalist I asked a lot of questions, and in my life as a senator I have to ask a lot of questions, but the difference is that in this life I have to make a decision. In the political system we are pressured and told we have to do this or that. Well, no, I do not. I am an individual senator and I can make my own decision.

I was struck by what you said, Mr. Matas, about this being about the rights of everyone. You spoke about the proclamation power. In my years covering the Hill, I do not think I saw a headline about the government abusing proclamation power to stop something that is the right of everyone. In other words, it starts with a process. A bill comes before the House of Commons, where it is passed. Then it comes to us, and we pass it. We then learn that it has not been passed because it has not been proclaimed. That is worth studying. It challenges us all.

How do you get around that? Do you take that proclamation power away, or allow it only in a constitutional crisis of some sort?

Mr. Matas: The way to get around it in this case is to pass this bill. In effect, by passing this bill in this context you are taking that proclamation power away from the government.

Because the two components were tied together — reducing the board members from two to one and an appeal — one must legitimately ask whether Parliament would have passed this legislation if it had been presented differently, that is, if it reduced from two to one with no appeal, or whether the government would even have presented it at the time if that had been on the table.

pas le processus de nomination; il l'a examiné. Un conseil consultatif a été structuré en application du processus précédent, et tous les membres ont démissionné. Qui sait quelle forme cela va prendre à l'avenir?

Je crois qu'il nous faut des nominations de qualité et un système qui permet d'en arriver là. Voilà une autre facette opérationnelle qui est importante pour que le système fonctionne.

Vous avez affaire à des gens qui arrivent d'un autre pays et dont la culture et le mode de conduite se distinguent très nettement des nôtres. La tendance chez les gens qui connaissent mal l'expérience des réfugiés consiste à transposer l'expérience canadienne à l'étranger et à croire que là-bas les choses sont comme elles sont ici, ce qui conduit à une idée fautive des dangers réels qui pèsent sur les réfugiés. C'est une autre facette opérationnelle du travail avec laquelle le gouvernement doit composer au moment de mettre en œuvre cette loi.

Le sénateur Munson : Pendant ma carrière de journaliste, j'ai posé beaucoup de questions. En tant que sénateur, je dois poser beaucoup de questions aussi, mais la différence réside dans le fait que, avec l'occupation que j'ai aujourd'hui, je dois prendre une décision. Dans le système politique, nous subissons des pressions et nous nous faisons dire : Vous devez faire ceci ou cela. Eh bien, non, je ne le fais pas. Je suis un individu au Sénat et je peux prendre ma décision de manière autonome.

Cela m'a frappé lorsque vous avez dit qu'il s'agit des droits de tous, monsieur Matas. Vous avez parlé du pouvoir de proclamation. Pendant les années où j'ai couvert les activités au Parlement, je ne crois pas avoir vu une seule manchette où il était dit que le gouvernement abusait du pouvoir de proclamation pour éliminer un droit qui appartient à tout le monde. Autrement dit, il y a une filière législative avec un point de départ. Un projet de loi est présenté à la Chambre des communes, où il est adopté. Puis, il nous est envoyé à nous, et nous aussi, nous l'adoptons. Voici donc que, dans le cas qui nous occupe, nous apprenons qu'il n'est pas adopté parce qu'il n'a pas été proclamé. C'est une question qu'il vaut la peine d'étudier. Nous sommes tous contraints de nous pencher de nouveau sur la question.

Comment contourner ce problème? Faut-il éliminer le pouvoir de proclamation ou l'autoriser seulement dans le cas d'une crise constitutionnelle quelconque?

M. Matas : La façon de contourner le problème, dans ce cas, c'est d'adopter le projet de loi. En effet, en adoptant le projet de loi dans le contexte dont il est question, vous éliminez la possibilité pour le gouvernement de recourir au pouvoir de proclamation.

Les deux éléments étant liés — la réduction du nombre de commissaires, de deux à un, et la création d'un appel —, on peut se demander légitimement si le Parlement aurait adopté ce texte de loi s'il avait été présenté différemment, par exemple s'il prévoyait faire passer le nombre de commissaires de deux à un sans toutefois prévoir d'appel. On peut même se demander si le gouvernement aurait même présenté le projet de loi à l'époque s'il avait été question de cela.

I see this not only as an abuse of the rights of refugees but also as an abuse of the rights of Parliament. There is a way for Parliament to stand for its own rights, and that is by passing this legislation.

Senator Munson: Has the Barreau du Québec a view of what Mr. Matas has said on proclamation?

[*Translation*]

Mr. Beauchemin: Nobody would disagree with what he said. It would be interesting to review the work that preceded the adoption of the bill at the time. Vast consultations were held. An association of Quebec lawyers working in immigration law took part, and they all wanted an appeals division. Groups argued in favour of it. In a way, in their submissions, they agreed to move from two members to one because the appeals division was going to be brought in. That is how a kind of unanimity came about with respect to the bill at the time.

When Mr. Matas was talking about the rights of the people and the rights of Parliament, that was also about the rights of those who made submissions to Parliament at the time, who negotiated, in a way, with members of Parliament prior to the adoption of the bill, and who were told who their interests would be reconciled when the system was changed by reducing the number of members from two to one. That is important too. Nobody would disagree with what Mr. Matas said about the rights of Parliament and the people.

[*English*]

The Chair: I want to follow up on a number of points. I suggest to the committee that we might benefit by what was done on Senator Banks' bills. His bills lapsed upon an election and also on prorogation. There was testimony on proclamation. We should look to see whether that would be helpful on this point. I seek agreement from senators on that.

The sections we are talking about refer to appeals. Mr. Beauchemin, you put it correctly that it was negotiated along the way to get to the point we are at on this bill. It has been described as a limited appeal, but I would describe it as a bureaucratic appeal. We are to set up a division that will sit with one or three, as I read it, in the appeal division, and we will look at the essential evidence. From my years of experience, the paper that you present to a court is helpful. It sets the stage, but it is the interplay between the judge and the lawyers in presenting the case — that is, the opposing view and the rebuttal — that is persuasive in the essence of justice.

J'y vois pour moi-même non seulement une forme d'abus des droits des réfugiés, mais aussi des droits du Parlement. Le Parlement dispose d'une façon de faire valoir ses propres droits. Cette façon-là, c'est d'adopter le texte de loi.

Le sénateur Munson : Le Barreau du Québec a-t-il une position sur ce que M. Matas vient de déclarer à propos de la proclamation?

[*Français*]

M. Beauchemin : On ne peut qu'être d'accord avec ce qu'il a dit. Il serait intéressant de revenir aux travaux qui avaient précédé l'adoption de la loi à l'époque. D'immenses consultations avaient été menées. Une association d'avocats du Québec qui travaille en droit de l'immigration était partie à cela et chacun souhaitait qu'il y ait une section d'appel. C'était les groupes qui ont plaidé en faveur de cela. D'une certaine façon, dans leurs représentations, ils ont accepté qu'on passe de deux décideurs à un décideur parce qu'on allait mettre en place une section d'appel. C'est ainsi qu'il y a eu une espèce d'unanimité qui s'est créée autour du projet de loi à l'époque.

Quand M^e Matas parlait des droits de la population, donc des droits du Parlement, il s'agit aussi des droits de ceux qui ont fait des représentations au Parlement à l'époque et qui ont négocié, d'une certaine façon, avec les parlementaires avant l'adoption de ce projet de loi et qui se sont fait dire de quelle façon on allait concilier les intérêts des uns et des autres alors qu'on modifiait le système de décision en réduisant le nombre de décideurs de deux à un. Cela aussi c'est important. On ne peut pas être en désaccord avec ce que disait M^e Matas sur les droits du Parlement et de la population.

[*Traduction*]

Le président : Je veux donner suite à plusieurs des points qui ont été soulevés. Ce qui est arrivé en rapport avec les projets de loi du Sénateur Banks pourrait nous être utile. Je vous demande d'envisager cela. Les projets de loi du Sénateur Banks sont restés en plan, étant donné les élections et, aussi, la prorogation. Il y a eu des témoignages sur la proclamation. Nous devrions essayer de voir si ce serait utile. Je demande aux sénateurs de me signifier leur accord.

Les dispositions dont nous parlons portent sur les appels. Monsieur Beauchemin, vous avez eu raison de dire que cela a été négocié en cours de route pour que nous en arrivions au point où nous en sommes en rapport avec ce projet de loi. La chose a été qualifiée d'appel limité, mais je dirais pour moi-même que c'est un appel bureaucratique. Nous devons établir une section qui siègera avec un commissaire, sinon trois, d'après la lecture que j'en fais, à la Section d'appel, et nous regarderons les éléments de preuve essentiels. Mes années d'expérience me disent que le document que vous présentez au tribunal est utile. Il met la table, mais c'est l'interaction entre le juge et les avocats qui présentent la cause — autrement dit, l'expression du point de vue opposé et la contre-preuve — qui représente l'élément déterminant en justice.

If we set up this massive system, I am not sure it will be someone in Ottawa screening things. I think it would have to be more elaborate. Would you not want a proper appeal? You will have the proper machinery in place. One wonders why you would not have a full and proper appeal as I think the public understands “appeal.”

Mr. Matas: I wish to correct a previous answer. There is a provision in the Immigration and Refugee Protection Act that deals with board size. Section 163 states:

Matters before a Division shall be conducted before a single member unless, except for matters before the Immigration Division, the Chairperson is of the opinion that a panel of three members should be constituted.

The Chair: I refer senators and the witnesses to subsection 171(c), which states:

a decision of a panel of three members of the Refugee Appeal Division has, for the Refugee Protection Division and for a panel of one member of the Refugee Appeal Division, the same precedential value as the decision of an appeal court has for a trial court.

If I understand that section, it is contemplating one or three.

Mr. Matas: My answer would be the same as the one Mr. Goldberg gave earlier. If we are redesigning the legislation, maybe there are changes we would want to make. That is not the issue here now.

If there is an appeal, it can go to a hearing. However, the hearing does not come before an appeal division. One of the powers of an appeal division is to order a new hearing, but the hearing goes back to the Refugee Appeal Division. It is not as if one would be cut off from the possibility of a new hearing. It is just that it is not the people who decide whether there is a hearing who actually have the hearing.

[Translation]

Ms. Dagenais: The main argument right now is that the provision must be brought into force. We cannot wait for other amendments.

[English]

Mr. Goldberg: I totally agree with you, and many people here today would also agree with you that we would prefer to have an oral hearing for an appeal and the possibility of introducing new evidence. However, we are talking about what is in the law and respecting Parliament’s will. As they say, half a loaf is better than no loaf at all. We take half a loaf, and many peoples’ lives will be saved if it is implemented in a timely fashion.

Si nous mettons sur pied le système massif dont il est question, je ne suis pas sûr que ce sera une personne à Ottawa qui sera chargée de l’examen. Je crois que ce sera plus compliqué que cela. Ne tenez-vous pas à ce que ce soit un appel digne de ce nom? Les bons rouages seront mis en place. On se demande pourquoi il n’y aurait pas un appel en bonne et due forme comme le public conçoit, je crois, la notion d’appel.

M. Matas : Je voudrais corriger une réponse donnée précédemment. Il y a dans la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés une disposition qui traite de la taille de la commission. L’article 163 prévoit ce qui suit :

Les affaires sont tenues devant un seul commissaire sauf si, exception faite de la Section de l’immigration, le président estime nécessaire de constituer un tribunal de trois commissaires.

Le président : Je demande aux sénateurs et aux témoins de se reporter à l’alinéa 171c), qui précise :

La décision du tribunal constitué de trois commissaires a la même valeur de précédent pour le tribunal constitué d’un commissaire unique et la Section de protection des réfugiés que celle d’une cour d’appel a pour une cour de première instance.

Si je comprends cet article-là, c’est un ou trois commissaires.

M. Matas : Je répondrai comme M. Goldberg l’a fait plus tôt. Si nous remanions la loi, il y a peut-être des modifications que nous voudrions apporter. Ce n’est pas ça qui est en cause en ce moment.

S’il y a un appel, il peut y avoir une audience. Cependant, l’audience n’est pas confiée à une section d’appel. Un des pouvoirs conférés à une section d’appel, c’est celui qui consiste à ordonner une nouvelle audience, mais l’audience revient à la Section d’appel des réfugiés. Ce n’est pas comme si on était privé de la possibilité d’une nouvelle audience. C’est seulement que les personnes appelées à déterminer s’il y a une audience ne seront pas celles qui instruisent l’affaire.

[Français]

Mme Dagenais : L’argument principal en ce moment est qu’il faut que la disposition soit mise en vigueur. On ne peut attendre d’autres amendements.

[Traduction]

M. Goldberg : Je suis tout à fait d’accord avec vous, et les personnes présentes ici aujourd’hui seraient nombreuses à l’être aussi : nous préfererions une audition orale à l’appel et la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. Par contre, nous parlons ici de ce qui se trouve dans la loi et de l’idée de respecter la volonté du Parlement. Comme on le sait, faute de grive ou mange du merle. Contentons-nous du merle, et cela sauvera la vie de nombreuses personnes dans la mesure où la loi est mise en œuvre en temps opportun.

Mr. Matas: I remember this debate when the legislation was passed. The government went for the paper review because of processing times. They thought it would be a quicker review than if you got into oral hearings. That was the consideration at the time. We can debate it, but the matter has already been debated and decided.

[Translation]

Senator Dallaire: The issue raised by Senator Di Nino is one that I think belongs within the context of human rights. Allow me to explain. It was related to the fact that if we were to add another appeal element, that would make the process more cumbersome and would slow things down for those waiting. But is there not a provision in human rights law or in the application of the law that says that people whose cases are already in the system can have them reviewed and have priority over new applicants? In such cases, the argument that the system is already overloaded would not support failure to apply this element of the bill. Departmental inefficiency must not constitute grounds on which to oppose the application of what I consider to be a fundamental element. Those already in the system would feel unfairly treated. As such, they should take priority over other people trying to get into the system.

Mr. Goldberg: The fact that many refugees have already been waiting for their hearings for a long time is not an excuse. The current government has chosen not to appoint a full contingent of board members. There is a 36 per cent vacancy rate at the IRB. That means there are 36 per cent fewer members than there should be.

Senator Dallaire, I remember you said, “Where there’s a will, there’s a way.”

If the government had the political will today to appoint a full contingent of members, seeing as the money is already in the budget and many qualified people have applied, there would be no backlog in the refugee claims system. Simply saying the backlog is too great does not guarantee these people their basic rights, and that is utterly unacceptable.

[English]

Mr. Matas: That is completely right. The debate about the backlog is a false debate because it is an artificial backlog created by the failure to appoint board members. The system would not have a backlog. There is a budget allocated for it. There is legislation for the numbers. The system is in place to run without a backlog. The backlog has been artificially created by the failure to appoint board members.

M. Matas : Je me souviens que ce débat a eu lieu au moment où le projet de loi a été adopté. Le gouvernement a choisi l’examen sur le dossier en raison des délais de traitement qu’il comporte. Il croyait que cela donnerait un examen plus rapide que l’audition orale. C’est la considération qui a été retenue à ce moment-là. Nous pouvons en débattre, mais le fait est que cela a déjà été débattu et décidé.

[Français]

Le sénateur Dallaire : La question soulevée par le sénateur Di Nino en est une que je vois comme s’insérant dans le contexte des droits de la personne. Je m’explique. L’argument était lié au fait que si on ajoute un autre élément d’appel, on alourdira le processus, ce qui ralentira les choses pour ceux qui sont en attente. Toutefois, n’y a-t-il pas une disposition en matière de droits de la personne ou dans l’application de la loi, selon laquelle une personne qui se trouve déjà en attente dans le système, ait une révision de son dossier et préséance sur une nouvelle personne? Dans ce cas, l’argument voulant que l’on soit déjà débordé ne serait pas valable pour éviter d’appliquer cet élément du projet de loi. L’inefficacité du département ne doit pas constituer un élément pour s’opposer à l’application de ce que je considère un aspect fondamental. La personne se sent lésée, alors qu’elle se trouve déjà dans le système. Par conséquent, celle-ci devrait avoir préséance sur une autre personne qui tente d’entrer dans le système.

M. Goldberg : Le fait que plusieurs réfugiés sont présentement en attente prolongée de leur audience ne constitue pas une excuse. C’est le choix du gouvernement actuel que de ne pas nommer un plein complément de commissaires. À la CSR, il existe un taux de vacance de 36 p. 100. Il y a donc 36 p. 100 moins de commissaires qu’il devrait y en avoir.

Sénateur Dallaire, je me souviens que vous ayez dit, « qui se veut, se peut ».

Si le gouvernement avait la volonté politique aujourd’hui de nommer un plein complément de commissaires, alors que les fonds sont déjà alloués dans les budgets et que plusieurs personnes qualifiées ont posé leur candidature, il n’y aurait aucun arrérage dans le système de revendication des réfugiés. Le fait de dire simplement qu’il y a trop d’arrérages, par conséquent on ne peut accorder à ces personnes leurs droits fondamentaux, est tout à fait inacceptable.

[Traduction]

M. Matas : C’est tout à fait juste. Le débat sur l’arrérage est un faux débat, étant donné qu’il s’agit d’un arrérage artificiel dû au fait qu’on n’ait pas nommé de membres à la commission. Le système n’aurait pas d’arrérage autrement. Il y a un budget prévu pour cela. Les chiffres sont prévus dans la loi. Le système en place peut fonctionner sans qu’il y ait un arrérage. L’arrérage a été créé artificiellement du fait qu’on a négligé de nommer les membres à la commission.

A debate about how to manage the backlog is the wrong debate. The debate should be why new board members are not appointed.

Senator Dallaire: My point was whether or not those people have precedence in the process.

Mr. Matas: I accept your point, but the problem of deciding who gets in first would disappear if we did not have this situation.

Senator Dallaire: How long have these appointments been pending? With the previous government, was the board at 100 per cent? I do not believe so.

Mr. Matas: It was not at 100 per cent. They are now almost at 50 per cent or 36 per cent.

Senator Dallaire: That we have not had 100 per cent is a problem.

Senator Di Nino: Did you say 36 per cent?

Mr. Goldberg: I believe so.

Senator Di Nino: I think that is an incorrect answer.

Mr. Goldberg: I believe an official from the Treasury Board told you there is a 36 per cent vacancy rate.

Senator Di Nino: That is better.

The Chair: I think we have come to the end of the questioners and the time. I want to thank all of the participants. You have brought new perspectives and issues to us. As a Senate committee, we will continue to do our task by looking at the legislation and determining, once we have heard all the testimony, what we should do, whether we pass the legislation, do not pass it or amend it. As Senator Munson pointed out, he is now in that delightful position of having to make that decision. No doubt, we will all join him in that. Thank you for helping us to identify the problems. Thank you for your expertise and your opinions.

Honourable senators, on our final panel this evening, we have, as individuals, Professor Stephen Gallagher, from McGill University; and Professor Peter Showler, from the University of Ottawa.

Stephen Gallagher, Lecturer, Department of Political Science, McGill University, as an individual: Thank you for the opportunity to appear before you today to address this important issue of reform of Canada's refugee determination system.

Let me begin with my basic assertion, which is that bill C-280 should not be passed because the RAD would contribute little, if anything, towards the protection of refugees as understood internationally. It will, however, reinforce existing incentives to abuse the Canadian refugee system.

Un débat sur la manière de gérer l'arréage serait mal venu. Le débat devrait viser à déterminer pourquoi il n'y a pas de nouveaux membres qui ont été nommés à la commission.

Le sénateur Dallaire : Je voulais savoir si ces gens-là ont préséance.

M. Matas : J'accepte votre remarque, mais le problème qui consiste à déterminer qui devrait passer en premier disparaîtrait s'il n'y avait pas cette situation.

Le sénateur Dallaire : Depuis quand ces nominations doivent-elles être faites? Lorsque le gouvernement précédent était en place, tous les postes de commissaires étaient-ils comblés? Je ne crois pas.

M. Matas : Ils n'étaient pas comblés à 100 p. 100. Aujourd'hui, on est presque à 50 p. 100 ou à 36 p. 100.

Le sénateur Dallaire : Que les postes ne soient pas comblés à 100 p. 100 représente un problème.

Le sénateur Di Nino : Avez-vous dit 36 p. 100?

M. Goldberg : Je crois que oui.

Le sénateur Di Nino : Je crois que cette réponse n'est pas la bonne.

M. Goldberg : Je crois qu'un responsable du Conseil du Trésor vous a dit que le taux de vacance était de 36 p. 100.

Le sénateur Di Nino : Voilà qui est mieux.

Le président : Je crois que nous en sommes rendus à la fin du tour de questions et du temps prévu pour la réunion. Je tiens à remercier tous les participants. Vous nous avez donné des points de vue nouveaux et avez soulevé des questions nouvelles. En tant que comité sénatorial, nous allons continuer à faire notre travail, qui consiste à étudier le projet de loi et à déterminer, une fois tous les témoignages entendus, ce que nous devrions faire : adopter le projet de loi, ne pas l'adopter ou le modifier. Comme le sénateur Munson l'a souligné, il se trouve maintenant dans cette situation enviable : il doit prendre cette décision-là. Sans aucun doute, nous allons l'accompagner. Merci de nous avoir aidé à cerner les problèmes. Merci de votre expertise et de vos avis.

Honorables sénateurs, le dernier groupe que nous accueillons ce soir compte deux personnes qui témoignent à titre personnel, soit le professeur Stephen Gallagher, de l'Université McGill, et le professeur Peter Showler, de l'Université d'Ottawa.

Stephen Gallagher, chargé de cours, Département des sciences politiques, Université McGill, à titre personnel : Merci de l'occasion que vous me donnez de venir vous parler aujourd'hui de cette question importante que représente la réforme du système de détermination du statut de réfugié du Canada.

Permettez-moi de faire d'abord une déclaration de base, soit que le projet de loi C-280 ne devrait pas être adopté, car la SAR aurait peu d'utilité — si tant est qu'elle en aurait — du point de vue de la protection des réfugiés au sens international du terme. Cependant, elle renforcera les éléments qui incitent déjà à abuser du système canadien de protection des réfugiés.

Any reform made to the refugee system should balance Canada's international obligation to grant protection to those fleeing persecution with the government's responsibility to effectively manage irregular migration. Specifically, the in-country refugee system should not act as a parallel immigration system. It should have features that discourage abuse. It should not encourage what in other countries is described as illegal immigration.

The reasons for this are cost and policy integrity concerns.

With respect to cost, international obligations must be respected, but if the policy goes further, such spending should be weighed against alternative uses. I would argue the existing in-country refugee policy goes much further and receives a policy trade-off free ride. The establishment of the RAD will reinforce this situation.

With respect to policy integrity, we are asking our officials to administer what is essentially a "wet foot, dry foot" policy with respect to irregular migration. The implications on public service morale and integrity are predictable and profound. The establishment of the RAD reinforces this reality.

Returning to cost, the Canadian system has no transparency. How much does the refugee system cost? I have looked at some numbers, and other numbers have been suggested, but ultimately a policy system that has regularized the status of hundreds of thousands of people over the past two decades has not been costed out. It is clear from a review of determination rates, countries of origin and outcomes that Canada's refugee policy system is more generous than that found in any other country.

With respect to policy integrity and consistency, there is none. Our public administrators, our embassy officials and our immigration officers are all aware and work with the daily reality that if an individual of any nationality can reach Canada, the refugee system will automatically award that person an extended stay with access to a range of publicly funded benefits. The foreseeable result is the various dysfunctions of a system that promotes "rent seeking."

With respect to specific points, first, in the absence of a manifestly unfounded policy, safe country of origin policy, or an effective safe third country policy, claims that have no merit will inevitably reach the RAD, which simply prolongs the case. Second, arguably, the IRB is already an appeal stage. In Canada, a refugee protection officer can expedite a case to a positive determination. Approximately 20 per cent of the cases are expedited. In the U.S., an asylum officer, who is a public official, can grant asylum. If the officer is unwilling to grant asylum, the claim is passed on to an immigration judge, who hears the case in the context of a removal hearing.

Toute réforme apportée au système de protection des réfugiés devrait concilier l'obligation internationale qu'a le Canada d'accorder sa protection aux personnes qui fuient la persécution, d'une part, et la responsabilité qu'a le gouvernement de gérer efficacement les migrations irrégulières. Plus particulièrement, le système de protection des réfugiés au Canada ne devrait pas se constituer en système d'immigration parallèle.

Il devrait comporter des caractéristiques qui dissuadent les cas d'abus. Il ne devrait pas encourager ce que l'on appelle dans d'autres pays l'immigration illégale.

Les raisons en sont les coûts et l'intégrité des politiques.

Pour ce qui est des coûts, il faut respecter ces obligations internationales, mais dans la mesure où la politique va plus loin encore, les dépenses que cela fait engager devraient être pondérées en regard à d'autres usages. Je ferais valoir que la politique de protection des réfugiés au pays va beaucoup plus loin que cela et mine l'autre politique. L'établissement d'une SAR servira à renforcer la situation.

Quant à l'intégrité des politiques, nous demandons à nos fonctionnaires d'administrer ce qui revient essentiellement à une politique de « pieds mouillés ou pieds secs » face à la migration irrégulière. Les conséquences pour l'intégrité et le moral de la fonction publique sont à la fois prévisibles et profondes. L'établissement de la SAR sert à renforcer cette réalité-là.

Pour en revenir à la question des coûts, le système canadien ne comporte aucune transparence. Combien le système coûte-t-il? J'ai vu certains chiffres, et d'autres encore m'ont été proposés, mais au bout du compte, le coût d'un système qui a eu pour effet de régulariser le statut de centaines de milliers de personnes depuis 20 ans reste inconnu. Un examen des taux de détermination, des pays d'origine et des résultats le fait voir clairement : le système canadien de protection des réfugiés est plus généreux que ce qui se trouve partout ailleurs.

Quant à la rigueur et à l'intégrité des politiques, il n'y en a pas. Nos administrateurs publics, nos responsables d'ambassade et nos agents d'immigration sont tous très conscients de la situation, qu'ils vivent d'ailleurs tous les jours : si une personne de quelque nationalité que ce soit arrive au Canada, le système de protection des réfugiés lui accorde d'office un droit de séjour prolongé avec accès à toute une série d'avantages financés à même les deniers publics. De façon prévisible, un système qui encourage la « maximisation de la rente » comporte diverses défaillances.

Quant aux points particuliers qu'il faudrait souligner, premièrement, en l'absence d'une politique qui est visiblement sans fondement, une politique du pays d'origine sûr ou du tiers pays sûr, les demandes sans fondement atteindront inévitablement le stade d'examen par la SAR, ce qui servira simplement à prolonger l'histoire. Deuxièmement, on peut faire valoir que la CISR représente déjà une instance d'appel. Au Canada, un agent de protection des réfugiés peut accélérer le traitement d'une cause jusqu'à une décision favorable aux réfugiés. Environ 20 p. 100 des cas sont traités en accéléré. Aux États-Unis, un « agent d'asile », c'est-à-dire un fonctionnaire, peut accorder l'asile. Si l'agent n'est

In other words, arguably, the IRB Refugee Protection Division is already an appeal stage, making a further substantive appeal unnecessary. Third, adding the RAD, which does not consider new information, creates further distance between the claim and the PRRA review, thus complicating the latter procedure.

Fourth, when considering the effect of adding the RAD, the extra support costs must be considered. Most importantly, because of the overall delay, the rate of successful humanitarian and compassionate claims will likely increase, which further adds to Canada's expenditure. My central point is that such humanitarian expenditure should be weighed against other expenditures.

Finally, the establishment of the RAD will likely touch off a period of administrative uncertainty and undoubtedly lead to calls for a general amnesty. Given that the whole extended refugee policy system requires fundamental reform, it would be better advised to undertake the addition of the RAD in the context of a needed thorough restructuring of the Canadian refugee policy system.

In conclusion, although Canada is one of the hardest countries in the world to reach from the developing world, in 2007 Canada ranked fourth in terms of the numbers of asylum seekers. In 2008, it is very possible we will rank second after the United States. I would argue these numbers are a function of the structure, operation and outcomes of the Canadian extended refugee policy system. The fact is that no other country would consider a system that can be so transparently abused. The addition of the RAD will likely contribute little, if anything, to helping those fleeing persecution, but it will reinforce structural features of the Canadian refugee policy system that sustain and promote abuse.

Peter Showler, Director, The Refugee Forum, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa, as an individual: Thank you for inviting me to attend as a witness. First, I will say that I profoundly disagree with virtually everything you heard from Mr. Gallagher. However, we are not here to debate the merits of the system. If you wish to pose questions, I would be quite prepared to respond to them.

First, I want to say that I am speaking with three hats tonight. I am speaking as the former chairperson of the IRB at the time when the Immigration and Refugee Protection Act was implemented, including the creation of the Refugee Appeal Division. You may ask any questions you have about it, and

pas prêt à accorder l'asile à la personne, la demande est confiée à un juge d'immigration, qui entend l'affaire dans le contexte d'une audience sur le renvoi. Autrement dit, on peut faire valoir que la Section de protection des réfugiés de la CISR constitue déjà une instance d'appel, si bien qu'un autre appel sur le fond n'est pas nécessaire. Troisièmement, la création de la SAR, qui ne se penche pas sur de nouvelles informations, met encore de la distance entre la demande et l'examen des risques avant renvoi, ce qui complique ce dernier procédé.

Quatrièmement, si on envisage l'effet de la création de la SAR, il faut prendre en considération les coûts supplémentaires de mesures de soutien que cela suppose. Fait encore plus important, étant donné le retard général que cela occasionnerait, il y aura probablement augmentation du taux de décisions favorables dans le cas des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire, ce qui fera s'accroître encore les dépenses du Canada. Le point central que je souhaite faire valoir, c'est qu'il faut mettre les dépenses à l'égard des cas humanitaires en relation avec les autres dépenses pour les pondérer.

Enfin, l'établissement de la SAR déclenchera probablement une période d'incertitude administrative et entraînera sans doute des appels à l'amnistie générale. Puisque tout l'ensemble du système de protection des réfugiés doit faire l'objet d'une réforme fondamentale, il serait tout indiqué d'entreprendre la mise en œuvre de la SAR dans le cadre d'une bien nécessaire restructuration de fond en comble du système de protection des réfugiés.

Pour conclure, même si le Canada est l'un des pays du monde où il est le plus difficile d'accéder depuis les pays sous-développés, en 2007, le Canada s'est classé quatrième pour le nombre de demandeurs d'asile qu'il a admis. En 2008, il est fort probable que nous nous classions deuxième après les États-Unis. J'avancerais que ces chiffres sont la conséquence de la structure, des activités et des résultats de l'ensemble du système de protection des réfugiés au Canada. En fait, aucun autre pays ne songerait à mettre en place un système dont on peut abuser de façon aussi transparente. L'ajout de la SAR apportera probablement bien peu, voire rien du tout, aux personnes qui tentent d'échapper à la persécution, mais il renforcera les caractéristiques structurelles du système d'application de la politique canadienne de protection des réfugiés qui soutiennent et facilitent l'abus.

Peter Showler, directeur, Forum sur les personnes réfugiées, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa, à titre personnel : Merci de m'avoir invité à témoigner. Je commencerai par déclarer que je m'oppose profondément à presque tout ce que vous avez entendu de monsieur Gallagher. Toutefois, nous ne sommes pas ici pour débattre des mérites du système. Si vous souhaitez poser des questions, je suis bien disposé à y répondre.

Premièrement, je veux dire que je porterai trois différents chapeaux au cours de mon témoignage ce soir. Je parlerai à titre d'ancien président de la CISR, à l'époque où la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, portant création de la Section d'appel des réfugiés a été mise en application. Vous

I can correct some of the comments made earlier. If you want to understand what the Refugee Appeal Division is, I would be pleased to explain it to you.

Second, I want to speak as a former member of the Immigration and Refugee Board. I listened to refugee claims for six years. I have heard hundreds of claims, both as a single member and sitting on two-member panels. I can assist you in regard to the differences between a single-member and a two-member panel.

Last, since 2002 I have worked as an academic, comparing the Canadian refugee system to other refugee systems in the world, in both developed and undeveloped countries. If you would like any assistance, I would be prepared to speak to that as well.

I have already provided you with written notes, which are long and technical. Of course, I will not go through them in detail. I thought I would touch briefly on five points. Those points are principally elaborations or explanations of the testimony that was given to you by the government witnesses two weeks ago. There are some areas where I think they are correct and some areas that certainly require clarification. That is what I will address. I will be brief, as best I can, and I will also not repeat points already mentioned to you by the previous witnesses.

The first point is the notion of single-member decisions. Mr. Graham did tell you that the difference between a two-member decision and a one-member decision is minimal. He said that was for two reasons. First, there was dissent in less than 1 per cent of the board decisions, so two-member panels always decided unanimously. Second, he told you that in the year before the new legislation — in other words, in 2001 — 58 per cent of board decisions were made by single members.

Based on those two facts, he drew the conclusion that there really is no difference between having a single-member panel and a two-member panel. Both of those facts are correct, but his conclusion, unfortunately, is not.

I will briefly explain. Even though only approximately 1 per cent of board decisions had dissent, there were far more two-member panel decisions where there was disagreement between the members. At the conclusion of the hearing, if there was a unanimous positive decision, then it was unnecessary to write reasons for the decision. However, if there was a dissent between the two members, then both members were required to write reasons. Reasons were seen as laborious and difficult, but it would not result in any difference in the decision, because the presumption was that the positive decision prevailed where there was a split decision. The situation was that a lot of work was created for yourself and your colleague, for no tangible result. Consequently, the only time members dissented was on a very

pouvez poser des questions à ce sujet, et je peux rétablir l'exactitude de certains des commentaires formulés plus tôt. Si vous aimeriez comprendre la nature de la Section d'appel des réfugiés, je me ferai un plaisir de vous l'expliquer.

Deuxièmement, je veux témoigner à titre d'ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. J'ai entendu des revendications du statut de réfugié pendant six ans. J'en ai entendu des centaines, lorsque je siégeais seul et lorsque je siégeais à un tribunal de deux commissaires. Je peux vous éclairer en ce qui concerne la différence entre un tribunal à un commissaire et un tribunal à deux commissaires.

Enfin, depuis 2002, j'ai travaillé dans le milieu universitaire et j'ai comparé le système canadien de protection des réfugiés à d'autres systèmes du monde, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Si vous le souhaitez, je suis prêt à parler de ce sujet aussi.

Je vous ai déjà distribué des notes, qui sont longues et d'ordre techniques. Bien sûr, je ne les parcourrai pas en détail. Je croyais que je pourrais faire un bref survol de cinq points. Ces points sont principalement des précisions ou des explications relatives aux allocutions des témoins du gouvernement que vous avez reçus il y a deux semaines. Sur certains plans, ils sont raison; sur d'autres, il faut certainement apporter des précisions. Je parlerai de cela. Je serai concis, autant que je le peux, et je ne répéterai pas ce que d'autres témoins vous ont mentionné avant moi.

Le premier point concerne les décisions rendues par un seul commissaire. M. Graham vous a dit que la différence entre une décision rendue par deux commissaires et une décision rendue par un commissaire est minime. Il a fait cette affirmation pour deux raisons. Tout d'abord, comme moins de 1 p. 100 des décisions de la Commission relataient l'avis d'un membre dissident, les tribunaux à deux commissaires rendaient donc toujours des décisions unanimes. Deuxièmement, il vous a dit que, durant l'année qui précédait la nouvelle loi — c'est-à-dire en 2001 —, 58 p. 100 des décisions de la Commission ont été rendues par un seul commissaire.

À la lumière de ces deux faits, il a tiré la conclusion qu'il n'y a pas vraiment de différence entre un tribunal composé d'un commissaire et un tribunal composé de deux commissaires. Les deux faits sont exacts, mais sa conclusion, malheureusement, ne l'est pas.

Je vais vous expliquer brièvement pourquoi. Même si environ 1 p. 100 seulement des décisions de la Commission ne sont pas unanimes, les décisions rendues par un tribunal composé de deux commissaires en désaccord sont beaucoup plus nombreuses. Si, à la conclusion de l'audience, on arrive à une décision positive unanime, il n'est pas nécessaire de rédiger par écrit les motifs de la décision. Toutefois, s'il y a une dissidence, chacun des deux commissaires est tenu d'exposer par écrit les motifs de sa décision. Cette activité, perçue comme étant laborieuse et difficile, n'influe d'aucune façon sur la décision finale, car on présume que la décision positive l'emporte lorsqu'il y a une dissidence. La situation est donc la suivante : beaucoup de travail est créé pour le commissaire et son collègue alors qu'aucun résultat

serious point of principle. The inference that because there was only a 1 per cent dissent rate there was therefore no disagreement on other decisions is incorrect.

More important to understand, though, is that where two members are unanimous, the presumption is that they got there by two separate parallel tracks. That is not how two-member decisions were made. They were team efforts. Members discussed before the hearing. They discussed the issues and the evidence, and they consulted and assisted one another. When you received a unanimous decision at the end, it was a product of two thinking minds instead of one mind.

That became particularly important when there were new members. The presumption was that it took about six months to become a fully competent member, so the new members were paired with strong, mentor members.

Second, because of the appointment process, there was, unfortunately, a significant minority of weak members who consistently made inappropriate and inaccurate decisions. For those members, it was very important to have another member sitting with them. Please understand what it means now to have single-member decisions. That single member is sitting in a room by themselves, without any assistance other than possibly a refugee protection officer, reaching decisions. That is why I have frequently said that there is no doubt in my mind that single-member decisions lead to more mistakes.

When the legislation was drafted, I was the one who advised the House standing committee and also the Senate committee, which was chaired by Senator Kirby then, that the combination of single-member decisions, even though they would cause more mistakes, was still a more efficient and fairer system because of the Refugee Appeal Division itself. Afterwards you can ask me exactly what that is.

I want to correct a couple more statements made by the government witnesses. The next point is judicial review. There has already been an explanation for why judicial review is different from the Refugee Appeal Division, but the principal reason is this: In front of the Federal Court there is an application for leave process. You have heard that only 10 per cent of applicants get leave. In actuality, over the last five years, it has been between 9 per cent and 17 per cent. We ordinarily talk about an average of 12 per cent or 13 per cent. That means 88 per cent are not getting leave.

tangible n'en découle. Par conséquent, toute différence d'opinion entre les membres renvoie à une importante question de principe. La conclusion selon laquelle, un taux de dissidence de seulement 1 p. 100 signifie que les commissaires sont toujours du même avis est erronée.

Néanmoins, il est encore plus important de comprendre que, lorsque deux commissaires rendent une décision unanime, on présume qu'ils sont parvenus à cette conclusion par deux cheminements parallèles et distincts. Ce n'est pas ainsi que deux commissaires rendent une décision. Il s'agit d'un travail d'équipe. Les commissaires discutent avant l'audience. Ils discutent des questions et des éléments de preuve; ils se consultent et s'entraident. Lorsqu'une décision unanime est rendue au bout du compte, c'est le fruit d'une collaboration entre deux esprits plutôt que de la conclusion d'un seul.

L'importance de ce point prend toute son ampleur avec l'arrivée de nouveaux commissaires. Il était présumé qu'un commissaire devait acquérir une expérience d'environ six mois pour prendre pleine possession de ses moyens, alors les nouveaux commissaires étaient jumelés avec des commissaires chevronnés qui faisaient office de mentors.

Deuxièmement, compte tenu du processus de nomination, il existait malheureusement une importante minorité de commissaires plus ou moins compétents qui rendaient constamment des décisions inappropriées et inexactes. Dans leur cas, il était très important qu'ils collaborent avec un autre commissaire. Vous comprendrez bien maintenant ce que signifie le processus de décision par un seul commissaire. Le commissaire siège seul dans une pièce, sans profiter d'une aide autre que, dans certains cas, celle d'un agent de protection des réfugiés, pour rendre ses décisions. C'est pourquoi j'ai souvent dit qu'il ne fait aucun doute dans mon esprit que les décisions rendues par un seul commissaire sont davantage susceptibles d'être entachées d'erreurs.

Lorsqu'on a rédigé la loi, c'est moi qui ai dit au Comité permanent de la Chambre et aussi au Comité sénatorial, qui était présidé par le sénateur Kirby à l'époque, que les l'intégration de décisions rendues par un seul membre, bien qu'elles soient davantage susceptibles d'être entachées d'erreurs, augmentent néanmoins l'efficacité et l'équité du système, en raison de l'existence de la Section d'appel des réfugiés. Vous pourrez me demander plus tard en quoi cela consiste.

J'aimerais rétablir l'exactitude de deux ou trois déclarations formulées par les témoins du gouvernement. Le prochain point touche le contrôle judiciaire. On a déjà expliqué en quoi le contrôle judiciaire diffère d'une décision de la Section d'appel des réfugiés, mais la principale raison est la suivante : devant la Cour fédérale, il faut déposer une demande d'autorisation. On vous a dit que l'autorisation est accordée dans seulement 10 p. 100 des cas. En fait, au cours des cinq dernières années, ce taux oscillait entre 9 et 17 p. 100. Nous parlons habituellement d'une moyenne de 12 ou 13 p. 100. Cela signifie que 88 p. 100 des demandeurs n'obtiennent pas l'autorisation.

The real problem is that when a leave decision is made, no reasons are given. There is no explanation given by the court, so we do not know why they turned the decision down.

My centre is undertaking a study of those leave decisions and trying to do a statistical analysis. We know that 40 per cent of the decisions do not have adequate evidence presented to the judges. I have personally spoken to many of the judges. They are frustrated because they have to make a leave decision on inadequate evidence.

My real concern for the Federal Court is not that there is a difference between judicial review and appeal, but the real issue is this triage process that screens out many cases that may have a lot of merit, and there is no way of knowing how many valid claims are screened out.

The other issue is the pre-removal risk assessment. Mr. Graham told you that, in actuality, because there was new evidence, it was the same as an appeal or more. I hope you have heard the previous witnesses. It is not an appeal because they do not look at the old evidence. They do not go back and look at what the board decided. They only consider new evidence. The PRRA was conceived as being the last stage after the Refugee Appeal Division. The Refugee Appeal Division would figure out whether or not the IRB got it right. If the IRB did not get it right, the PRRA could correct the decision and overturn it or, if there was a need for more evidence, send it back. The PRRA was intended to figure out at the end if someone had a new risk they were going back to. It is a completely different process, and it does not operate in the same way.

If there is a criticism of the system, it is that there is the first level decision. After that, there is a combination of the leave process to the Federal Court for judicial review, there is PRRA and there is the humanitarian and compassionate review, but none of those deal with an appeal. The real criticism of those processes is that they are not a substitute for appeal and they all take a tremendous amount of time.

I mention the issue of time because you have heard from all the government witnesses repeatedly that the Refugee Appeal Division is another layer on the cake adding anywhere from three to five months in the process, and it is extending the time more. Time and delay are already a problem.

You will find in your documents that I have actually broken down the five stages of the refugee claim process, giving you particular numbers. I will not go through it now, but I will tell you that this is one area where I think Mr. Gallagher and I agree. I do not know of any refugee claim system in the world, including all of the developed countries, that can tell you how long a refugee claim takes. By "how long," I mean from the date the claim is made to the date of removal. However, that is the date

Le vrai problème réside dans le fait que, lorsqu'on rend une décision relative à l'autorisation, on ne fournit aucune raison. Le tribunal ne donne aucune explication, donc nous ne savons pas pourquoi il a rejeté la demande.

Le centre pour lequel je travaille entreprend une étude de ces décisions relatives à l'autorisation et tente de réaliser une analyse statistique. Nous savons que, dans 40 p. 100 des cas, on n'a pas présenté des éléments de preuve adéquats aux juges. J'ai parlé à de nombreux juges. Ils sont frustrés parce qu'ils doivent rendre une décision relative à l'autorisation sans pouvoir s'appuyer sur une preuve adéquate.

Ma vraie préoccupation à l'égard de la Cour fédérale tient pas au fait qu'il existe une différence entre le contrôle judiciaire et l'appel, mais la vraie question concerne le processus de tri qui écarte beaucoup de demandes qui peuvent être tout à fait fondées, et il est impossible de savoir combien de demandes valides sont rejetées.

L'autre question touche l'examen des risques avant renvoi. M. Graham vous a dit que, en fait, compte tenu de l'admissibilité de nouveaux éléments de preuve, ce processus était au moins aussi favorable qu'un appel. J'espère que vous avez entendu les témoins précédents. Ce n'est pas un appel, car on n'examine pas les anciens éléments de preuve. On ne consulte pas la décision antérieure rendue par la Commission. On se penche seulement sur les nouveaux éléments de preuve. L'ERAR a été conçu comme dernier recours après la Section d'appel des réfugiés. La Section d'appel des réfugiés déterminerait si la CISR a rendu la bonne décision. Si la CISR s'est trompée, on peut renverser la décision à l'aide de l'ERAR ou l'invalider ou, si de nouveaux éléments de preuve sont nécessaires, la renvoyer. L'ERAR a été conçu pour déterminer si, au bout du compte, le renvoi d'une personne l'exposait à un nouveau risque. C'est un processus entièrement différent, et il ne fonctionne pas de la même façon.

S'il y a une critique à formuler à l'égard du système, elle concerne la décision de première instance. Après cela, le revendicateur a recours au processus d'autorisation de la Cour fédérale pour le contrôle judiciaire, à l'ERAR et à l'examen des motifs d'ordre humanitaire, mais aucune de ces mesures ne fait office d'appel. La vraie critique que suscitent ces processus tient au fait qu'ils ne remplacent pas un appel et qu'ils sont extrêmement longs.

Je mentionne la question du temps parce que vous avez entendu tous les témoins du gouvernement dire à plusieurs reprises que la Section d'appel des réfugiés ajoute une nouvelle couche au processus qui se traduit par une extension de trois à cinq mois. La durée et les retards posent déjà problème.

Dans les documents que je vous ai distribués, j'ai en fait expliqué les cinq étapes du processus de la revendication du statut de réfugié et j'ai fourni des chiffres. Je ne le passerai pas en revue maintenant, mais je vous signale que c'est un aspect sur lequel je crois que M. Gallagher et moi sommes du même avis. À ma connaissance, aucun système de protection des réfugiés au monde, y compris ceux de tous les pays industrialisés, n'établit la durée du processus de revendication du statut de réfugié. Par « durée »,

that is relevant. If people are legitimately concerned about not encouraging false refugees and manifestly unfounded claims, the way to do it is by fast processing.

The Canadian government is no better or worse than many others with respect to this, but there are all kinds of dead spots in the refugee claim process that the government does not acknowledge. That is why I provided you the stages.

As you heard from another witness, after the Federal Court decision is made, the PRRA stage takes nine months. She did not tell you when that PRRA stage starts. I can tell you that it starts when the PRRA officer sends a notice, and there can be one, two or three years between the end of the Federal Court process and when that notice is sent. That nine-month period starts when the notice is sent. There is dead ground in there.

If you paid attention to what the Canada Border Services Agency witness said, she said the removal process is two and a half years. Subtract nine months from two and a half years, or 30 months, and you have 21 months of dead time that is not acknowledged, not referred to and cannot be tracked in the process. That is the principal and egregious problem.

I suggest to you that probably two years of this whole claims process could be removed by a strong commitment to increased resources and efficient removal at that stage.

You can ask me more questions about that, but I wanted to talk about time. It is difficult to hear members of the government talk about their great concern about this added four or five months. There are many areas where they have added time that has simply gone unacknowledged. That is a major issue.

When it was conceived, the Refugee Appeal Division was not only to be an added layer for fairness, which is important, but it also had a secondary role. That role was to accomplish two things. First, it was to assist the Refugee Protection Division, the first level, to make better and more consistent decisions. You can ask me about how that works, if you wish. It relates to this issue of three members as opposed to one member in the Refugee Appeal Division.

I can tell you about the second thing it was intended to do because, although I do not want to disclose cabinet privilege, I was directly engaged with all the debates and policy discussions about how and why the RAD can work. By the way, one area where my colleague is incorrect is that there is no expedited process from an immigration officer. That is within the board. It is a board function; it does not occur outside the board.

j'entends la période entre la date à laquelle la demande est déposée et la date du renvoi. Toutefois, c'est cette date qui importe. Si l'on tient vraiment à décourager les fausses revendications du statut de réfugié qui ne sont manifestement pas fondées, la solution réside dans un traitement rapide.

Le gouvernement canadien n'est pas mieux ni pire que bien d'autres sur ce plan, mais il existe toutes sortes de lacunes dans le processus de revendication du statut de réfugié que le gouvernement ne reconnaît pas. C'est pourquoi je vous ai expliqué les étapes.

Comme vous l'a expliqué un autre témoin, après la décision de la Cour fédérale, l'étape de l'ERAR dure neuf mois. Elle ne vous a pas dit quand commence l'étape de l'ERAR. Je peux vous préciser qu'elle commence au moment où l'agent de l'ERAR envoie un avis, et qu'il peut s'écouler un, deux ou trois ans entre la fin du processus de la Cour fédérale et le moment où cet avis est envoyé. Cette période de neuf mois commence à l'envoi de l'avis. Elle comporte des points morts.

Si vous avez prêté attention au témoignage de la représentante de l'Agence des services frontaliers du Canada, vous vous souvenez que le processus de renvoi dure deux ans et demi. Si l'on soustrait neuf mois d'une période de deux ans et demi, ou 30 mois, il reste 21 mois de temps perdu qui n'est pas reconnu ni enregistré et qui ne peut faire l'objet d'un suivi durant le processus. Voilà le problème principal et flagrant.

J'avance que l'on pourrait probablement éliminer ces deux années du processus de revendication au moyen d'un engagement ferme à accroître les ressources et à améliorer l'efficacité des renvois durant cette étape.

Vous pouvez me poser davantage de questions à ce sujet, mais je voulais parler du délai. C'est avec désarroi que j'entends des membres du gouvernement parler de l'inquiétude majeure que leur cause l'ajout de cette période de quatre ou cinq mois. On a ajouté du temps sur de nombreux plans, mais on n'en tient tout simplement pas compte. C'est un grave problème.

Lorsqu'on a conçu la Section d'appel des réfugiés, c'était non seulement pour ajouter une mesure visant à favoriser l'équité, chose importante en soi, mais aussi pour accomplir une autre tâche. Cette tâche visait deux objectifs. Premièrement, aider la Section de la protection des réfugiés, la première instance, à rendre des décisions de meilleure qualité et plus uniformes. Vous pouvez me demander comment cela fonctionne, si vous le désirez. Cet aspect est lié à la question des tribunaux constitués de trois commissaires plutôt que d'un seul, à la Section d'appel des réfugiés.

Je peux vous parler du deuxième objectif car, quoique je ne veuille divulguer le contenu de documents confidentiels du Cabinet, j'ai participé directement à tous les débats et à toutes les discussions stratégiques qui s'articulaient autour de la façon dont la SAR peut fonctionner et des raisons pour lesquelles elle peut fonctionner. Soit dit en passant, l'un des points sur lequel mon collègue a tort concerne l'absence de processus accéléré propres aux agents d'immigration. Cette mesure est réservée à la Commission. C'est une fonction de la Commission; elle n'existe pas à l'extérieur de la Commission.

At the time of those discussions, the Department of Citizenship and Immigration, the minister and everyone else understood that that mistakes can be made at the first level because it is difficult to make refugee decisions. As a board member, I can make a mistake and so can anyone else, particularly sitting as a single member. The greater problem is where you have weak members who are not fully competent who make far more mistakes.

The issue is that if you are to remove someone, you need a review of that first decision. The reason you need it is not just to be fair. If you want to remove someone with confidence, you want to be sure that you had it right the first time. That was the purpose of the Refugee Appeal Division. It meant you could not, unfortunately, avoid Federal Court. Under common law — I think every lawyer in this room understands this — judicial review can be narrowed, but it cannot be avoided.

With the RAD, the Federal Court judge at the leave stage would have not only the IRB decision, with or without submissions from counsel, but also a second decision; and if the Refugee Appeal Division has done its job, that decision is a clear and concise statement about why the first members had it right. The whole point of having that was that, at that point, you could move negative claims through the process quite carefully and quickly. The court was more confident in making those leave decisions.

The only cases that would go to the Federal Court for full judicial review were ones with complex issues of law or evidence where you really needed court jurisprudence. The same went for the PRRA officers. The notion was that they would only have to be concerned with new risks. They would not have to be concerned about whether or not a case was messy.

I am open for your questions.

Senator Di Nino: Welcome to our witnesses. You have opposing views, which is good; it makes us think. I appreciate that.

Mr. Showler, you have made a very impassioned presentation. We respect your knowledge and understanding of this issue. You understand it much more than I do certainly, and probably most of us here.

Why have the last five immigration ministers told us that we should not implement the Refugee Appeal Division provision, at least not at this time? Nobody has said that they will not.

Mr. Showler: Actually, some have. Certainly some deputy ministers have. Minister Sgro said that the view is that they want to reform the entire system.

Lors de ces discussions, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, le ministre et tout le reste du monde comprenaient que des erreurs pouvaient se glisser en première instance, car il est difficile de rendre une décision relative au statut de réfugié. À titre de commissaire, je peux faire une erreur, et il en va de même pour tout le monde, surtout si je siège à titre de commissaire unique. Le plus grand problème survient lorsque des commissaires plus ou moins compétents font beaucoup plus d'erreurs.

Le problème est le suivant : si vous voulez renvoyer quelqu'un, la première décision doit faire l'objet d'un contrôle. Cette nécessité n'est pas seulement une question d'équité. Si vous voulez renvoyer quelqu'un en toute confiance, vous avez intérêt à vous assurer que la première décision était la bonne. Voilà l'intérêt de la Section d'appel des réfugiés. Cela voulait dire que, malheureusement, vous ne pouviez pas éviter la Cour fédérale. Sous le régime de la common law — je crois que chaque avocat dans la pièce comprendra —, on peut limiter le contrôle judiciaire, mais on ne peut pas l'éviter.

Avec la SAR, le juge de la Cour fédérale, à l'étape de l'autorisation, disposerait non seulement de la décision de la CISR, assortie ou non des observations du conseil, mais aussi d'une seconde décision; et si la Section d'appel des réfugiés a bien fait son travail, cette décision se résume à une déclaration claire et concise expliquant pourquoi le premier commissaire avait raison. Le bien-fondé de l'établissement de ce mécanisme tient au fait que, dans ces circonstances, les revendications dont l'issue n'était pas favorable pouvaient cheminer assez rapidement dans le processus tout en étant traitées soigneusement. Ainsi, la cour pouvait rendre des décisions éclairées relativement à l'autorisation.

Les seuls cas qui auraient pu se rendre à la Cour fédérale pour faire l'objet d'un contrôle judiciaire complet étaient ceux où entraient en jeu des questions complexes liées au droit ou à la preuve qui nécessitaient vraiment qu'on les examine à la lumière de la jurisprudence. C'était pareil pour les agents de l'ERAR. L'idée, c'est qu'ils auraient seulement à se préoccuper des nouveaux risques. Ils n'avaient pas à s'inquiéter du caractère confus d'un cas.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le sénateur Di Nino : Bienvenue à nos témoins. Vos avis divergent, ce qui est bon; cela nous fait de réfléchir. Merci.

Monsieur Showler, votre exposé était empreint de passion. Nous tenons en estime votre connaissance et votre compréhension de cette question. Vous comprenez beaucoup mieux que moi, sans aucun doute, et, probablement, que la plupart d'entre nous.

Pourquoi les cinq derniers ministres de l'Immigration nous ont-ils conseillés de ne pas mettre en œuvre la disposition relative à la Section d'appel des réfugiés, du moins, pas pour l'instant? Personne n'a affirmé qu'il ne le ferait pas.

M. Showler : En fait, certains l'ont dit. Certains sous-ministres l'ont sûrement affirmé. La ministre Sgro a signalé qu'on voulait réformer le système au complet.

If you ask me whether the way the Refugee Appeal Division works now is the best system, the answer is no, it is not. There are better systems. I would welcome that debate and change.

However, what you have to confront now is that we have the worst of both worlds. I think mistakes are being made by single board members that are not being caught by the system. Minister Coderre, the first minister to postpone the implementation of the Refugee Appeal Division, made it clear that the postponement was to be for one year while they addressed the backlog. I was the chair at that time.

My concern is that mistakes are being made within the system. It is costing a lot of time, money and a tremendous amount of misery. It is not just an issue of delay. We have a project right now dealing with sanctuary cases and refused claimants who have been lost in this limbo. A significant number of them have family overseas. Now you are looking at three, four or five years of family separation. Some of them cannot actually go back. At the same time, the family is there. There is tremendous uncertainty.

Sure, if you want to reform the system, that would be great; but nothing has happened. It has now been six years. Those serious reforms to the system are still not on the horizon. While we continue to dither, suffering happens. That is my concern.

I am legitimately trying to be here as a witness to provide you with information. However, I would welcome a very thorough discussion of the system. In that sense, Mr. Gallagher and I may not disagree. I believe in one good decision, a good second decision and then prompt removal. Unfortunately, we do not have that. We have one reasonably good decision. By the way, the Canadian system is the only one in the world that has a quasi-judicial decision at the first level. We have a reasonably good first decision, but after that, we do not have a good means of catching those errors.

The other problem we have is that it dribbles on forever. I would challenge the immigration department to say exactly how long the entire process is. We are talking about years. It is a waste of resources.

Senator Di Nino: You still did not answer my question.

Mr. Showler: The answer is to ask those ministers.

Senator Di Nino: Five of them — three from the Liberals and two from the Conservatives — have said that we do not need this particular provision at this time. Obviously they disagree with what you are saying; I did not ask them that. They are either insensitive or ignorant of the facts.

Mr. Showler: I would not say that. They may be insensitive to the difficulties of making refugee decisions, and they may be somewhat unaware. They are at the top of a very large pyramid, and not an easy one to work with. That is why you have heard

Demandez-moi si la façon dont fonctionne actuellement la Section d'appel des réfugiés est la meilleure, et je vous répondrai que non. Il existe de meilleurs systèmes. J'accueillerais bien un débat et un changement à cet égard.

Toutefois, il faut se rendre à l'évidence que nous vivons dans le pire des deux mondes. Je crois que des erreurs sont faites par des commissaires seuls et qu'elles ne sont pas rétablies par le système. Le ministre Coderre, premier à reporter l'établissement de la Section d'appel des réfugiés, a clairement affirmé que le report ne durerait qu'un an, le temps qu'on règle le problème de l'arriéré. J'étais président à l'époque.

Ce qui m'inquiète, c'est que des erreurs sont commises dans le système. Elles coûtent cher en temps et en argent et sont la source d'innombrables souffrances. Ce n'est pas seulement une question de retard. Un projet est actuellement en place pour les cas de refuge dans les lieux de culte et les revendicateurs déboutés qu'on a perdus dans le dédale du système. Beaucoup d'entre eux ont de la famille à l'étranger. Ils font désormais face à trois, quatre ou cinq ans de séparation de leur famille. Certains d'entre eux ne peuvent même pas retourner. En même temps, la famille est là-bas. L'incertitude est accablante.

Bien sûr, si vous voulez réformer le système, ce serait fantastique; mais rien n'est arrivé. Six années se sont écoulées. On ne voit toujours pas poindre à l'horizon ces réformes importantes du système. Pendant que nous continuons d'hésiter, la souffrance persiste. C'est ce qui m'inquiète.

Si je témoigne aujourd'hui, c'est parce que je veux vous donner de l'information. Toutefois, je serais ravi qu'on entreprenne une analyse approfondie du sujet du système. En ce sens, M. Gallagher et moi sommes peut-être d'accord. Mon idéal, c'est une bonne décision, une deuxième bonne décision, puis un renvoi immédiat. Malheureusement, nous ne disposons pas d'un tel système. Une décision d'assez bonne qualité est rendue. Soit dit en passant, le système canadien est le seul au monde à rendre une décision quasi-judiciaire au premier palier. La première décision est d'assez bonne qualité, mais par la suite, nous n'avons aucun moyen de repérer les erreurs.

L'autre problème, c'est qu'il faut attendre la fin des temps avant que les choses aboutissent. Je lance au ministère de l'Immigration le défi de préciser exactement le délai pour tout le processus. Nous parlons d'années. C'est un gaspillage des ressources.

Le sénateur Di Nino : Vous n'avez toujours pas répondu à ma question.

M. Showler : La réponse, c'est de demander à ces ministres.

Le sénateur Di Nino : Cinq ministres — trois libéraux et deux conservateurs — ont dit que nous n'avions pas besoin d'appliquer cette disposition pour l'instant. De toute évidence, ils ne sont pas de votre avis; je ne leur ai pas demandé. Ils sont soit inconscients, soit ignorants des faits.

M. Showler : Je ne dirais pas cela. Ils ne sont peut-être pas conscients des difficultés que soulève la prise de décisions relatives au statut de réfugié, et peut-être qu'ils ne se rendent pas tout à fait compte. Ils sont au sommet d'une énorme pyramide, et leur

from Amnesty International — the people who see the results and damage being caused by the lack of an effective review of those first-member decisions.

Senator Di Nino: If we pass this bill, do we still need the pre-removal risk assessment?

Mr. Showler: If you do the RAD decision promptly and do prompt removal, you would not need it. The original legislation conceived — and it was taken out — that you could promptly remove, within three months, without use of a pre-removal risk assessment. There was that three-month deadline. That makes all the sense in the world to me.

Mr. Gallagher: At the same time, we must realize that when that was closed down we received something like 45,000 claims in 2001. The government was concerned it would go to 55,000 claims and higher.

At some point, the question is whether a tribunal setting, an independent board, can manage a high flow rate in the time it takes you to accomplish what other countries do in six months? That is a question Canada has not solved. From the beginning, the IRB has not been able to finish its work within a year. This is 20 years.

Senator Di Nino: This is not a debate.

Mr. Showler: Other systems do quick decisions up front with various forms of immigration officers; they are administrative-type decisions. However, every one of those countries — Belgium, Holland, Germany and France — have complicated review processes.

You have just heard that 165,000 cases is the case load at the Board of Immigration Appeals in the United States. It used to be 365,000. The fact is they do not have systems that work very well either. They are all struggling with the question of how, once refugees come to the system, to bring it to a conclusion. They have not been successful in that regard.

Mr. Gallagher: In the United States they put in a six-month legislative limit and reach it in 90 per cent of the cases. They have something called the LIFO — last-in first-out. In other words, there is a massive backlog, but that has been there and those people are slowly being assimilated, I suppose. Ultimately, the people who arrive are being dealt with very quickly.

If the United States had a system like Canada, would they have 50,000 claims a year? Canada will probably receive about 35,000 claims this year. The United States receives 50,000 claims.

Mr. Showler: Two years ago they had 86,000. What Professor Gallagher is not telling you is that that is at the immigration judge level. He is not telling you about all the other phases.

situation n'est pas facile. C'est pourquoi vous avez entendu le témoignage des représentants d'Amnistie internationale — ceux qui observent les résultats et le tort causé par l'absence d'un contrôle efficace des premières décisions rendues par un commissaire.

Le sénateur Di Nino : Si nous adoptons ce projet de loi, aurions-nous toujours besoin de l'examen des risques avant renvoi?

M. Showler : Si le processus d'appel de la SAR et le renvoi qui en découle sont rapides, vous n'en avez pas besoin. La loi conçue à l'origine — et on a retiré cette disposition — prévoyait la possibilité de renvoyer une personne immédiatement, dans les trois mois, sans recourir à l'examen des risques avant renvoi. Il y avait une échéance de trois mois. C'est la chose la plus raisonnable du monde, selon moi.

M. Gallagher : En revanche, il faut savoir que, lorsqu'on a retiré cette disposition, on a dû faire face à environ 45 000 revendications en 2001. Le gouvernement craignait que ce chiffre n'atteigne 55 000 ou plus.

Dans une certaine mesure, la question est de déterminer si un tribunal, un conseil indépendant, peut gérer un flux de demandes élevé et accomplir ce que d'autres pays accomplissent en six mois? Voilà un problème que n'a pas résolu le Canada. Depuis le début, la CISR n'est jamais parvenue à finir son travail en moins d'un an. Cela fait 20 ans.

Le sénateur Di Nino : Ce n'est pas le débat.

M. Showler : D'autres systèmes rendent des décisions immédiates à l'étape initiale grâce à différents types d'agents d'immigration; les décisions sont d'ordre administratif. Toutefois, chacun de ces pays — la Belgique, la Hollande, l'Allemagne et la France — effectue un processus d'examen complexe.

Vous venez d'apprendre qu'aux États-Unis, la charge de travail de la commission des appels en matière d'immigration s'élève à 165 000 cas. Ce chiffre atteignait autrefois 365 000. En fait, le système américain ne fonctionne pas très bien non plus. Le gouvernement a du mal à déterminer comment, une fois que les réfugiés sont admis dans le système, mener le processus à terme. Ils n'ont pas réussi à ce chapitre.

M. Gallagher : Aux États-Unis, la loi prescrit une limite de six mois, et elle est atteinte dans 90 p. 100 des cas. On a établi la méthode du dernier entré, premier sorti. En d'autres mots, l'arriéré est énorme, mais ce problème existe depuis longtemps, et ces personnes sont intégrées peu à peu, j'imagine. Au bout du compte, les demandes des personnes qui arrivent sont traitées très rapidement.

Si le système des États-Unis était le même que celui du Canada, recevraient-ils 50 000 demandes par année? Cette année, le Canada devrait recevoir environ 35 000 demandes; les États-Unis, 50 000.

M. Showler : Il y a deux ans, ils en ont reçu 86 000. Ce que M. Gallagher ne vous dit pas, c'est que cela se limite au niveau des juges à l'immigration. Il ne vous parle pas de toutes les autres étapes.

I come back to you and challenge any policy-maker. The real question is when do they claim and, for negative decisions, when are they removed. The United States has a terrible record in that regard. They have not been successful. They have two levels of review after that, plus Federal Court.

You can trust me on this: there is not a developed country in the world that is doing a good job of it right now.

Senator Di Nino: I thought “You can trust me” is only for politicians.

RAD is an appeal process. Section 73 of the legislation, which has not been proclaimed, would give the minister the right to appeal as well. Do you think the minister should proclaim that section if RAD is approved?

Mr. Showler: Yes. Mr. Graham said it could be implemented at the same time. There is nothing preventing the government from doing that.

I think it is very valuable. On certain decisions the minister does want to challenge these cases. Remember I mentioned the three-member panel? One thing to clarify, in terms of refugee appeal, is that it is a section of the Immigration and Refugee Board. It is not an administrative process; it is quasi-judicial. The members will be appointed by cabinet. It is a paper-review process, but there will be arguments in front of the members. It being a paper review does not mean that a lawyer cannot come in and make arguments on behalf of his or her client. That will occur. What will not occur is new evidence. That was put in place because — Mr. Matas was correct — the concern was time.

If new evidence could be presented, the concern was you would completely repeat the first-level process and you would be looking at another 14 months. That was unacceptable.

What the Refugee Appeal Division can do, particularly if there is an appeal by the minister, is appoint a three-member panel instead of one member. Not two members: it has to be one member or three. With the three-member panel they are far more formalistic; they do a thorough decision, and that decision is binding on the Immigration and Refugee Board. It is a means for the minister to clarify issues around some of these countries so there is binding jurisprudence. It is something we do not get from the Federal Court, and eventually it speeds up the process and improves the quality of decisions.

The Chair: Just to follow up for clarity, you say lawyers could appear to argue their case. We heard from previous witnesses who said they would be sitting somewhere and reviewing the paper flow.

Mr. Showler: That is because they did not understand the process. I am sorry.

The Chair: The Refugee Appeal Division has not been set up, so we are not sure what the rules will be. Presumably they will have their internal rules.

Je mets tous les décideurs au défi. La vraie question consiste à savoir quand les demandes sont présentées et, en cas de refus, quand les demandeurs déboutés sont expulsés. Le bilan des États-Unis à cet égard est atroce. Ils n’y parviennent pas. Après les juges de l’immigration, il y a deux autres niveaux d’examen, plus la Cour fédérale.

Vous pouvez me croire : aucun pays développé ne fait du bon travail à ce sujet à l’heure actuelle.

Le sénateur Di Nino : Je croyais que l’expression « vous pouvez me croire » était réservée aux politiciens.

La SAR constitue un processus d’appel. L’article 73 de la loi, qui n’est pas entré en vigueur, donnerait le droit d’appel au ministre aussi. Croyez-vous que le ministre devrait faire entrer cette disposition en vigueur si la SAR était approuvée?

M. Showler : Oui. M. Graham a dit qu’elle pouvait entrer en vigueur au même moment. Rien n’empêche le gouvernement de le faire.

Je crois que c’est très utile. Il peut arriver que le ministre souhaite porter certaines décisions en appel. J’ai mentionné plus tôt le tribunal de trois commissaires. Je dois préciser, en ce qui concerne l’appel par les réfugiés, qu’il s’agit d’une section de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié. Ce n’est pas un processus administratif, mais bien un processus quasi judiciaire. Les membres seront nommés par le Cabinet. Les commissaires seront chargés d’étudier des documents, mais ils entendront aussi des plaidoyers. Ce n’est pas parce que le processus consistera essentiellement à examiner des documents que les avocats ne pourront pas venir défendre les intérêts de leurs clients devant les commissaires. Cela se produira. Par contre, aucune nouvelle preuve ne pourra être présentée, parce que, comme l’a dit M. Matas, il faut tenir compte du facteur temps.

Si’il était possible de présenter de nouvelles preuves, il faudrait répéter tout le processus et les demandes seraient mises en attente pendant 14 autres mois. Cela a été jugé inacceptable.

Ce que la Section d’appel des réfugiés peut faire, surtout si le ministre porte une décision en appel, c’est nommer un tribunal de trois commissaires au lieu d’un seul. Pas deux : c’est un commissaire ou trois. Un tribunal de trois commissaires fait les choses de façon beaucoup plus formelle; leurs décisions sont exhaustives et exécutoires pour la Commission de l’immigration et du statut de réfugié. Cela permet au ministre de clarifier la situation de certains pays et d’établir une jurisprudence exécutoire. La Cour fédérale n’offre pas cela. En fin de compte, cela accélère le processus et améliore la qualité des décisions.

La présidente : Juste pour préciser, vous avez dit que les avocats pouvaient comparaître pour défendre leur cause. D’autres témoins nous ont dit qu’ils ne feraient qu’examiner des documents.

M. Showler : C’est parce qu’ils n’ont pas compris le processus. Je suis désolé.

La présidente : Comme la Section d’appel des réfugiés n’a pas été mise sur pied, nous ne savons pas exactement quelles seront les règles. On peut présumer qu’elle aura ses règles internes.

Mr. Showler: The rules have been drafted. The entire implementation process went to April, and it was at the last minute the minister decided there would be a postponement. The RAD was intended to be a full division of the board.

The Chair: Somewhere there may be some drafted rules. I am saying they are not in the act. We do not know whether they will be there.

A simple reading of section 110 leads you to believe that the appeal division would review the record and may accept written submissions. It does not talk about appearances. Is your interpretation that they could make representations in person?

Mr. Showler: Yes. Another section of the act applies to all of the four divisions of the Immigration and Refugee Board. That is where you will find the provision that there is an authority to hold hearings. Unfortunately, the way the Immigration and Refugee Protection Act is drafted, there is no provision that says, "Here is how the Refugee Appeal Division works," but there is a common provision.

The Chair: That would lead me to believe that people would want to appear before that person to put their persuasive arguments. The implication would be that there would be representations because that would be the best way of making one's point.

Mr. Showler: Yes, but not witnesses.

The Chair: The lawyers would be there.

Mr. Showler: Yes.

The Chair: I think of courts of appeal and sentencing provisions.

Senator Dallaire: Mr. Gallagher, you certainly come across as a pragmatic person in regards to the impact of a process on resource allocation and also vulnerability of the system. I think your comments regarding policy disconnects are most appropriate.

In your review, did you get a feel for what impact the introduction of the RAD might have in terms of costs, delays, process and also costs due to the fact that more people will be held in the system longer? Were you able to get a gut feeling about that with all the other data you have on the process?

Mr. Gallagher: In my opinion, if you were to follow and put up a good system, you would have to have an appeal on the substance. Look at what the Common European Asylum System is putting together — what the Europeans are developing as a harmonized system. It includes a first instance, an appeal on the substance, a judicial review; it is all there. I think we have to move to that as a full reform.

My problem with the RAD is that you are throwing it into a system that is already disorganized, has all kinds of end runs, is incredibly complex and can be played. Ultimately, my problem is not with the need for an appeal on the substance. My problem

M. Showler : Une ébauche des règles a été rédigée. Le processus de mise en œuvre devait se dérouler jusqu'en avril, mais à la dernière minute, le ministre a décidé de remettre le tout à plus tard. La Section d'appel des réfugiés devait être une section de la Commission.

La présidente : Il se peut qu'une ébauche des règles existe quelque part, mais elles ne font pas partie du projet de loi. Nous ne savons pas en quoi elles consisteront.

En lisant l'article 110, on comprend que la section d'appel examinerait les dossiers et pourrait accepter des demandes écrites. Aucune mention n'est faite des comparutions. Vous comprenez donc que les avocats pourraient présenter des requêtes en personne?

M. Showler : Oui. Un autre article de la loi s'applique aux quatre sections de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. C'est dans cet article que se trouve le pouvoir de tenir des audiences. Malheureusement, la Loi sur l'immigration et le statut de réfugié ne contient aucune disposition qui explique clairement comment fonctionne la Section d'appel des réfugiés, mais il y a une disposition commune.

La présidente : Cela me porte à croire que les gens souhaiteraient comparaître devant les commissaires pour faire valoir leurs arguments. Il y aurait donc des comparutions, puisque c'est la meilleure façon de présenter son argumentation.

M. Showler : Oui, mais pas de témoins.

La présidente : Les avocats seraient présents.

M. Showler : Oui.

La présidente : Cela me fait penser aux cours d'appel et aux dispositions touchant la détermination de la peine.

Le sénateur Dallaire : Monsieur Gallagher, vous me semblez être une personne très pragmatique en ce qui a trait à l'incidence d'un processus d'attribution des ressources et à la vulnérabilité du système. À mon avis, vos commentaires sur les politiques contradictoires sont des plus appropriés.

Dans le cadre de votre étude, avez-vous eu une idée de l'impact de la mise en œuvre de la SAR sur le plan des coûts, des délais, du processus et des frais causés par le passage plus long des gens dans le système? Avez-vous un pressentiment à propos de cela compte tenu des autres données dont vous disposez?

M. Gallagher : À mon avis, tout bon système doit comprendre une procédure d'appel. On n'a qu'à regarder le Système européen commun d'asile, le système harmonisé que les européens sont en train d'établir. Ce système comprend une première instance, une procédure d'appel, un examen judiciaire; tout y est. Je crois que c'est le modèle que nous devons adopter.

Le problème avec la SAR, c'est qu'elle va s'insérer dans un système qui est mal organisé, qui permet toutes sortes de manœuvres de contournement, qui est extrêmement complexe et dont on peut abuser. En fin de compte, ce n'est pas l'importance

is throwing the RAD into the existing system. If you are to have a RAD — and I think an appeal on the substance is needed — you have to start on a clean page.

Regards costs of the RAD, when you add five months to the existing system, you are automatically way beyond what any country does in terms of refugee protection. The U.K. has a target of 60 per cent of cases completed, first instance in appeal in six months. That is the contemporary situation. They are targeting their new system in 2009 to grant or remove 75 per cent of the case load within six months.

You have to have time targets. Otherwise, you will get people seeking a migratory opening. You are presenting a migratory opportunity, especially on the screen side. Canada does not have a manifestly unfounded policy, nor a safe country of origin, nor an effective safe third country policy. It really is an open system for the type of people who want to migrate, a mixed flow who want to set up a new life in Canada.

Senator Dallaire: I want to set this in circumstances. It is interesting that this was passed in 2001 when we had 9/11 and so on. Also, the international scenario is far more complex and ambiguous, with imploding nations. There is more of a demand out there for being able to emigrate to or be a refugee in a stable, liberal democracy. There is an increased demand, but at the same time a massive amount of money has been invested in security to prevent people from illegally entering, at least.

I come back to your argument again about the cost and pragmatism. It has been seven years now. Who knows how long it took to bring it to law. I do not have that data. Beforehand, the requirement was stated, I believe, in 1985.

Mr. Gallagher: There was a whole process of decision making, including numbers, a review and a white paper.

Senator Dallaire: We have 20-odd years of manoeuvring. We had that law in 2001, and 8 years later, we do not see a massive reform coming down the road. We see a change coming but not a massive reform.

I agree with the resource base, but we still have human beings who are not necessarily receiving the full, possible opportunity of being reviewed that the RAD would provide.

Is there not a disconnect between the human responsibility of fairness and the cost? Without seeing a major reform coming down the road, would it not be responsible and consistent to try to make a process as fair as possible by trying to introduce this?

Mr. Gallagher: There is a fair process on one side that requires a complete rewrite. Then there is the short-term desire to add an appeal on the substance. That, to my mind, throws another wrench into the system.

The system is so slow, and so few people are removed at the end of the day, relatively speaking, that you are not likely removing people who would face persecution. At the moment, the

d'une procédure d'appel qui pose problème, c'est plutôt l'intégration de la SAR au système actuel. Si on veut mettre en place la SAR — et je crois qu'il nous faut une procédure d'appel —, alors il faut repartir à neuf.

En ce qui a trait aux coûts de la SAR, prolonger le processus de cinq mois nous placerait bien au-delà de tout ce que les autres pays font en matière de protection des réfugiés. Au Royaume-Uni, l'objectif est de mener à bien en six mois 60 p. 100 des cas d'appel en première instance. C'est la situation actuelle. L'objectif de leur nouveau système est de régler 75 p. 100 des cas en six mois.

Il faut fixer des objectifs temporels. Sinon, des gens vont chercher une ouverture. Le système offre des ouvertures, surtout sur le plan de la sélection. Le Canada n'a pas de politique efficace sur les revendications manifestement non fondées, ni sur les pays d'origine sûrs, ni sur les tiers pays sûrs. Le système est ouvert à tous ceux qui veulent venir au Canada pour y commencer une nouvelle vie.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais placer les choses dans leur contexte. Il est intéressant de noter que cette loi a été édictée en 2001, l'année des événements du 11 septembre. La situation internationale est beaucoup plus complexe et ambiguë, compte tenu de la désintégration de certains pays. Il y a beaucoup plus d'émigrants éventuels qui veulent trouver refuge dans un pays stable, libéral et démocratique. La demande est plus forte, mais des sommes considérables ont été investies dans le renforcement de la sécurité afin d'empêcher les gens d'entrer illégalement au pays.

Je reviens à ce que vous avez dit à propos des coûts et du pragmatisme. Sept ans ont passé. Qui sait combien de temps il a fallu pour échafauder le projet de loi initial. Je ne sais pas. Je crois que la demande avait été faite en 1985.

M. Gallagher : Il y a tout un processus décisionnel qui comprend des analyses des données, un examen et un livre blanc.

Le sénateur Dallaire : Cela fait donc plus de 20 ans de tractations. La loi date de 2001, et huit ans plus tard, il n'y a pas de réforme majeure à l'horizon. On veut faire des changements, mais pas de réforme majeure.

Je veux bien qu'on parle de l'assise financière, mais il y a tout de même des êtres humains qui auraient besoin des services que la SAR offrirait.

N'y a-t-il pas une absence de lien entre la responsabilité humaine en matière d'équité et les coûts? Comme aucune réforme majeure n'est annoncée, ne serait-il pas responsable et utile de rendre le processus aussi équitable que possible?

M. Gallagher : D'une part, le processus équitable doit être complètement repensé. D'autre part, on souhaite établir à court terme une procédure d'appel. À mon avis, cela ajoute un grain de sable dans l'engrenage.

Le système est tellement lent et si peu de gens sont expulsés, en termes relatifs, qu'il y a peu de risques que des gens qui s'exposent à des persécutions soient expulsés. À l'heure actuelle, ce sont les

largest influx of immigrants is Mexicans; 7,000 Mexicans made asylum applications last year. They are followed by Haitians, Colombians and Americans.

The Canadian system has embarkation controls such that the type of people who arrive in the United Kingdom, for example Afghans, Iranians, Zimbabweans, Chinese, Iraqis, do not make it to Canada anymore. Essentially, the Canadian system has set up barriers to the movement of public. If you can arrive, often it is because you are not coming from areas of persecution.

In a sense, until we can re-establish our system to make it fair and just from front to back, it is a system that can be played. That is my concern. People who come from countries where persecution is prevalent are most likely expedited anyway.

Senator Dallaire: I agree that on the one side you want the reform and on the other side you do not want to add a problem. In the middle of all of that, you still have human beings caught up in a process. Half a loaf is better than no loaf, so to speak.

Again, it would weigh in the positive sense to introduce the RAD until we have politicians who have the guts to really reform the outfit and bring it forward.

However, I come to the argument about process versus efficiency. The Canadian Human Rights Commission had a terrible reputation for backlogged processes, and it brought in significant internal changes that were able to get rid of that backlog. It is now efficient.

Do you not think that, although we are introducing this, there could be significant internal reforms to be done within that department that have not been initiated because they too are waiting for the big change?

Mr. Gallagher: It is possible. In the past when there was a big enough backlog, they had a backlog clearance exercise. Back in the 1980s, almost 120,000 people were given permanent resident status on reduced criteria. If they are in the country this long — say four or five years — it is very difficult to remove people.

In a sense, you are not talking about removals of people who would go back to persecution. I do not think you will see that at all. What you will see is more confusion. There will be requests for amnesty and more court cases. Ultimately, the whole process will become more disjointed and more confused.

Senator Dallaire: I will leave it at that on the first round.

Senator Poy: Mr. Showler, you were a board member, and you were there listening to refugee claims, both as a single member and as part of two-member panels. What happened when there was total disagreement in a two-member panel?

Mr. Showler: If there was total disagreement, it would be a dissenting decision. Both members would be required to give the reasons for why they supported either the positive or negative. However, the refugee claim was accepted because it was in the

Mexicains qui présentent le plus de demandes : 7 000 Mexicains ont demandé le statut de réfugié l'an dernier, suivis par les Haïtiens, les Colombiens et les Américains.

Le système canadien prévoit des mesures de contrôle des embarquements qui font en sorte que les gens qui arrivent au Royaume-Uni — les Afghans, les Iraniens, les Zimbabweans, les Chinois, les Irakiens, par exemple — ne se rendent plus jusqu'au Canada. Essentiellement, le Canada a posé des barrières pour restreindre les déplacements. Habituellement, les immigrants qui réussissent à venir au Canada ne proviennent pas de régions où ils peuvent être persécutés.

En quelque sorte, tant que nous n'aurons pas amélioré notre système pour le rendre plus équitable d'un bout à l'autre, des gens pourront en abuser. C'est ce qui me préoccupe. De toute façon, les demandes des gens qui viennent de pays où ils peuvent être persécutés sont bien souvent traitées en priorité.

Le sénateur Dallaire : Je conviens qu'une réforme est souhaitable, mais qu'il ne faut pas ajouter un problème. Et parmi tout cela, des êtres humains sont coincés dans un processus. Faute de grives on mange des merles, en quelque sorte.

Je le répète, il serait préférable de mettre tout de suite en œuvre la SAR en attendant que les politiciens aient le courage de procéder à une véritable réforme complète.

Cela dit, j'aimerais parler de l'efficacité du processus. Le bilan de la Commission canadienne des droits de la personne était atroce en ce qui concerne l'arriéré, mais la commission a procédé à d'importants changements internes afin d'éliminer l'arriéré. Aujourd'hui, le processus est efficace.

Croyez-vous qu'il serait souhaitable, même si la SAR entrait en vigueur, de procéder à une réforme interne du ministère, ce qui n'a pas été fait parce qu'eux aussi attendent le grand changement?

M. Gallagher : C'est possible. Par le passé, lorsque l'arriéré devenait trop important, il y avait un processus d'élimination de l'arriéré. Dans les années 1980, près de 120 000 personnes ont obtenu le statut de résident permanent en vertu de critères assouplis. Il est très difficile d'expulser des gens qui se trouvent au pays depuis quatre ou cinq ans.

En fait, il n'est pas question d'expulser des gens qui pourraient être persécutés dans leur pays d'origine. Je ne crois pas que cela se produira. Par contre, il y aura davantage de confusion. Il y aura des demandes d'amnistie et plus de poursuites devant les tribunaux. En fin de compte, le système deviendra encore plus incohérent.

Le sénateur Dallaire : Je m'en tiens là pour l'instant.

Le sénateur Poy : Monsieur Showler, vous avez fait partie de la commission et vous avez entendu des revendications de statut de réfugié seul ou avec un autre commissaire. Que se passait-il lorsqu'il y avait un désaccord total entre les deux commissaires?

M. Showler : En cas de désaccord total, il y avait une décision dissidente. Les deux commissaires devaient présenter les raisons pour lesquelles ils acceptaient ou rejetaient la revendication. Toutefois, la revendication était acceptée parce que, à l'époque,

immigration act at the time that where there was a split decision, the positive decision prevailed. As I explained earlier, that is why in most instances members would not dissent unless they had a very serious issue on principle.

Senator Poy: In 2001, you were involved with the drafting of the legislation.

Mr. Showler: That is correct.

Senator Poy: Did you suggest a better RAD than what is in the legislation that we are trying to have implemented? It is the same document that will be reviewed instead of having a better appeals system.

Mr. Showler: It is correct this was a substantive review. I suggested something considerably more than that. However, at the time, some people did not want any kind of Refugee Appeal Division at all. The same kinds of arguments you have been hearing in regard to this bill were being raised then.

The Refugee Appeal Division was a compromise and the compromise was built around time. That was the issue. The concern was that the average time for refugee claims was 14 months at the Immigration and Refugee Board. Then you have the subsequent process that occurs as well. The government was quite clear that they did not want to repeat and add on another 14 months.

Senator Poy: With respect to the PRRA, you said it would take approximately two years for removal of failed refugee claims.

Mr. Showler: No, that was another witness, Ms. Kramer, who came before you two weeks ago. I read the proceedings and she made reference to two and a half years for the removal process. That was her language. I do not have access to that information.

Senator Poy: If RAD were implemented, we have been hearing that it will add approximately five months to the hearing. If that were the case and we got rid of PRRA, then it would actually take less time. Is that correct?

Mr. Showler: It would. You cannot avoid the application for leave process to Federal Court. However, as I said, if the RAD does its job — and that means that you actually have a RAD that is functioning correctly, with competent members who can write a decision of four or five pages stating why the board was correct in the first place — in my view, having been involved with the Federal Court quite a bit on these issues, many judges would be far more comfortable denying the leave application. The leave application takes only 45 days. Theoretically, within two months after RAD they could pass the Federal Court stage and the leave stage. At that point, there is nothing preventing removal. I encourage the federal government to do it as soon as possible.

la Loi sur l'immigration disposait que, en cas de dissidence, la décision favorable l'emportait. Voilà pourquoi, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, il n'y avait pas de dissidence dans la plupart des cas, à moins qu'une question de principe très grave ne soit en cause.

Le sénateur Poy : En 2001, vous avez participé à la rédaction de la loi.

M. Showler : C'est exact.

Le sénateur Poy : Avez-vous proposé une Section d'appel des réfugiés meilleure que celle qui est prévue dans la loi et que nous essayons de faire mettre en place? On examinera le même document au lieu d'avoir un meilleur système d'appel.

M. Showler : Il est exact que cette révision a été majeure. J'ai proposé un dispositif beaucoup plus étoffé. À l'époque, toutefois, certains ne voulaient avoir aucune Section d'appel des réfugiés. On invoquait des arguments semblables à ceux que vous entendez au sujet du projet de loi à l'étude.

La Section d'appel des réfugiés est l'aboutissement d'un compromis, et ce compromis reposait sur le temps nécessaire pour régler les revendications. C'était le problème. On déplorait qu'il faille en moyenne 14 mois pour régler les revendications à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y avait un autre processus qui s'appliquait ensuite. Le gouvernement a dit clairement qu'il ne voulait pas reproduire ce problème et ajouter 14 autres mois.

Le sénateur Poy : En ce qui concerne l'évaluation des risques avant le renvoi, ou ERAR, vous avez dit qu'il faut environ deux ans pour expulser les demandeurs dont la revendication a été rejetée.

M. Showler : Non, c'est un autre témoin qui l'a dit, Mme Kamrer, lorsqu'elle a comparu devant le comité il y a deux semaines. J'ai lu les délibérations, et elle a dit qu'il fallait deux ans et demi pour faire un renvoi. Ce sont les termes qu'elle a employés. C'est une information à laquelle je n'ai pas accès.

Le sénateur Poy : On a dit que cinq mois seraient ajoutés à l'étude des revendications si la Section d'appel des réfugiés était mise en place. Si tel est le cas, et si nous éliminons l'ERAR, il faudra moins de temps, n'est-ce pas?

M. Showler : C'est un fait. On ne peut éviter la requête en autorisation à présenter à la Cour fédérale. Par contre, comme je l'ai dit, si la Section d'appel des réfugiés fait son travail — c'est-à-dire si cette section est en place et fonctionne correctement, avec des commissaires compétents qui peuvent rédiger une décision de quatre ou cinq pages expliquant pourquoi la commission avait raison au départ —, il me semble, puisque j'ai eu affaire assez souvent à la Cour fédérale pour ces questions, que bien des juges hésiteraient moins à refuser la requête en autorisation. Cette requête ne demande que 45 jours. En théorie, on pourrait franchir les étapes de la Cour fédérale et de la requête en moins de deux mois suivant la décision de la Section d'appel. À ce moment-là, plus rien n'empêcherait le renvoi. J'exhorte le gouvernement fédéral à mettre la Section d'appel en place le plus tôt possible.

Senator Poy: You also mentioned with respect to the RAD that it is either one member or three members sitting in judgment. When would the decision be made about the number of members?

Mr. Showler: The deputy chairperson would be the chairperson of the Refugee Appeal Division. He or she would have the authority to select certain cases, usually where there would be jurisprudential value. You would hear the same case again and again and you would try to frame case law jurisprudence that would be binding on the first level. That was the intent.

Senator Poy: From your presentation and your remarks, Mr. Gallagher, would you consider the legislation from 2001 to be inadequate?

Mr. Gallagher: It is inadequate because it did not bring forward the recommendations of the report that was given to the minister that argued for the movement towards public servants doing the first instance of determination. That would have sped the whole process up.

If that were the case, then you could have an appeal on the substance by an independent board and then it could go quickly and you would not need a PRRA. When you have your first instances done in a tribunal setting, it is a difficult process to organize. It takes a long time. Canada has not been able to do that in under a year. As a result, if you are taking a year to do your first instance of determination in a tribunal setting by an independent group, by the time you get to your appeal stage, you are already a year and a half into it.

A witness before the Standing Committee on Citizenship and Immigration put the time at five months. Add five months to that. If the leave to the Federal Court is another month, you are six months out. Basically, that will require a PRRA. The PRRA deals with new circumstances and the changing time. If it is six months, then you can make a case for a PRRA.

With the American system, you have your first instance by a public official. If the public official cannot reach a decision, then it is forwarded to an immigration judge. The immigration judge holds the hearing on asylum in the context of a removal hearing. If that individual cannot make the case, then that person is essentially ready for removal. The person can appeal today to the Board of Immigration Appeal in that state, but the number I have is six months. Once that is done, it is done. You can appeal it to the court, but there is no legal aid in the United States. Essentially, there is a resource question. Are you willing to pursue it? Most Americans become undocumented.

Mr. Showler: The Immigration and Refugee Board has repeatedly said that it is capable of making decisions in six months. The current chair has said the same thing. The extra time between six months and 14 months is because of the backlog within the board itself. It is inventory that is sitting there. The board was down to 17,000 two years ago. If they have an inventory of 17,000, it can make decisions on average of six months; for urgent cases, they can do it in three. There is a capacity to do that.

Le sénateur Poy : Vous avez dit également, à propos de la Section d'appel, que le jugement était rendu par un ou trois commissaires. Quand prend-on la décision sur le nombre de commissaires?

M. Showler : Le vice-président présiderait la Section d'appel. Il aurait le pouvoir de choisir certaines causes, d'habitude celles qui peuvent avoir valeur de jurisprudence. On entendrait le même genre de cause à répétition et on essaierait d'établir une jurisprudence qui lierait la première instance. C'était le but visé.

Le sénateur Poy : D'après votre exposé et vos observations, monsieur Gallagher, considérez-vous que la loi de 2001 laisse à désirer?

M. Gallagher : Oui, parce qu'elle n'a pas donné suite aux recommandations du rapport remis au ministre voulant que la première étape de la détermination soit confiée à des fonctionnaires, ce qui aurait beaucoup accéléré le processus.

Si tel était le cas, on pourrait avoir un appel qui porte sur le fond et qui serait entendu par une section indépendante. La démarche serait rapide, et on n'aurait pas besoin d'ERAR. Lorsque la première étape se déroule devant un tribunal, le processus est long à organiser. Il faut beaucoup de temps. Le Canada n'a pas pu le faire en moins d'un an. Par conséquent, s'il faut un an pour la première instance dans un cadre judiciaire, avec un groupe indépendant, le processus a déjà pris un an avant qu'on n'en arrive au stade de l'appel.

Au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, un témoin a évalué le temps nécessaire à cinq mois. Il faut donc ajouter cinq mois. Si la requête en autorisation à la Cour fédérale exige encore un mois, on en est rendu à six mois. Généralement, il faudra une ERAR. Cette évaluation porte sur les nouvelles circonstances qui ont pu se concrétiser avec le temps. Lorsque six mois ont passé, on peut soutenir qu'une ERAR s'impose.

Dans le régime américain, la première étape est confiée à un fonctionnaire. S'il est incapable de rendre une décision, l'affaire est confiée à un juge de l'immigration. Celui-ci tient l'audience sur le droit d'asile dans le contexte d'une audience sur le renvoi. Si la personne en cause n'arrive pas à établir le bien-fondé de sa demande, elle peut être renvoyée, essentiellement. Elle peut faire appel à la commission d'appel de l'immigration de l'État, mais le chiffre que j'ai en main est de six mois. Cela fait, tout est terminé. On peut interjeter appel auprès des tribunaux, mais il n'existe pas d'aide juridique aux États-Unis. C'est en somme une question de ressources. Est-ce qu'on veut vraiment poursuivre? La plupart deviennent des sans-papiers.

M. Showler : La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a dit à maintes reprises qu'elle pouvait rendre des décisions en six mois. Le président actuel ne dit pas autre chose. Le reste de la période, entre six et 14 mois, est attribuable à l'arriéré de la commission même. C'est à cause du nombre de causes en attente. Ce nombre a été ramené à 17 000 il y a deux ans. S'il y a un arriéré de 17 000 causes, elle peut rendre les décisions en six mois en moyenne; dans les cas urgents, elle peut le faire en trois mois. Elle a la capacité voulue.

Mr. Gallagher: In 20 years, I do not believe the board has ever accomplished that.

Mr. Showler: The board was only created in 1989.

Senator Lovelace Nicholas: My question requires a simple yes or no answer. Does a refugee ever need a lawyer to plead his case? If so, is one appointed for him or must he obtain his own?

Mr. Showler: Yes and no. In my view, the answer — and this is very controversial — is that in many instances the refugee does need a lawyer. It is a refugee definition and a legal definition. It is technical. The evidentiary problems are significant. Some provinces provide legal aid; some do not. It is not simply about a bad or inaccurate decision made by the board. Sometimes, it is the fault of counsel.

Of course, consultants can appear before the board. On the part of some counsel, both lawyers and consultants, their role has been reprehensible. Remember that all the evidence is somewhere else in another country. Senator Dallaire understands this very well. All of the events happened somewhere back in a certain region and you must figure out whether or not the testimony is correct. The decision takes place here. Sometimes, a lawyer is critical to the role.

The Chair: I have quick questions for both professors, the first one to Mr. Showler. In your paper, you seem to talk about the occasional error in judgment, which is human. However, you say that more frequently there are chronic errors by persons who lack questioning or reasoning skills and have unexamined biases.

I think we would address that problem not by getting an appeal board but by ensuring that we have properly trained people. We do not remove judges and cause an appeal maybe on unexamined bias or that they lacked whatever skills. You do not use an appeal system to correct the unprofessionalism or the lack of qualifications of members. Would you not do that by creating an appointment system that is valuable? It seems to me you want trained experts. You said it was quasi-judicial. I am curious. Are you going to an appeal board because you have incompetence? I am lost.

Mr. Showler: There is much to say. As the chair, I had vigorous discussions with the government over the reappointment of some members that, in the view of the board, were inadequate. They were reappointed in any event. Remember that you do not have to be a lawyer to be appointed to the board. About 35 per cent are lawyers. Sometimes some of the weaker members on occasion are lawyers, but usually it is the opposite situation. That is the appointment system in place. It is hard to challenge, as any experienced politician knows and understands. The board has excellent training, but some people do not do the job well.

M. Gallagher : Je ne crois pas que, en 20 ans, la commission n'y soit jamais arrivée.

M. Showler : La commission n'a été créée qu'en 1989.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question appelle une simple réponse par oui ou par non. Un réfugié a-t-il jamais besoin d'un avocat pour plaider sa cause? Dans l'affirmative, en nomme-t-on un pour lui ou doit-il s'en trouver un lui-même?

M. Showler : Oui et non. À mon avis, la réponse est que, dans bien des cas, le réfugié a besoin d'un avocat, mais la question est chaudement discutée. Il y a une définition de la notion de réfugié, une définition arrêtée par la loi. C'est juridique. Les problèmes de preuve ne sont pas à négliger. Certaines provinces accordent une aide juridique et d'autres non. Ce n'est pas simplement une question de mauvaise décision ou de décision inexacte par la commission. C'est parfois la faute de l'avocat.

Bien entendu, des consultants peuvent comparaître devant la commission. Le rôle de certains avocats — aussi bien des consultants que des avocats — a été répréhensible. Il ne faut pas oublier que tous les éléments de preuve se trouvent ailleurs, dans un autre pays. Le sénateur Dallaire le comprend fort bien. Tous les faits se sont déroulés ailleurs, dans une certaine région, et il faut essayer de juger de l'exactitude du témoignage. L'audience a lieu ici. Parfois, l'avocat a un rôle indispensable.

La présidente : J'ai des questions rapides à poser aux deux professeurs. La première s'adresse à M. Showler. Dans votre mémoire, vous semblez parler d'erreurs de jugement occasionnelles, ce qui est humain. Toutefois, vous dites que, plus fréquemment, il y a des erreurs chroniques commises par des personnes qui n'ont pas toutes les compétences voulues pour mener les interrogatoires et raisonner ou qui ont des préjugés qui n'ont pas été remis en cause.

La façon de régler ce problème n'est pas d'implanter une section d'appel, mais de veiller à ce que les gens en place soient bien formés. Nous ne destituons pas des juges et ne provoquons pas un appel peut-être seulement à cause de préjugés qui n'ont pas été remis en cause ou de compétences insuffisantes. Le système d'appel ne doit pas servir à pallier le manque de professionnalisme des commissaires. La solution ne serait-elle pas de mettre en place un système de nomination valable? Il me semble que vous devez vouloir des experts qui ont la formation voulue. Il s'agit d'un travail quasi judiciaire. Je suis curieuse. Voulez-vous une section d'appel pour régler un problème d'incompétence? Je m'y perds.

M. Showler : Il y a beaucoup à dire. Comme président, j'ai eu des discussions énergiques avec le gouvernement au sujet de la reconduction du mandat de certains commissaires qui, de l'avis de la commission, ne faisaient pas l'affaire. Ils ont été nommés de nouveau, de toute façon. N'oubliez pas qu'on n'a pas à être avocat pour être nommé à la commission. Environ 35 p. 100 des commissaires sont des avocats. Il arrive que certains des éléments les plus faibles soient des avocats, mais c'est le plus souvent des gens qui ne le sont pas. C'est le système de nomination qui est en place. Il est difficile de le contester, comme tout homme ou femme politique d'expérience le sait et le comprend. La commission dispense une excellente formation, mais certains commissaires ne font pas très bien le travail.

I said in my paper that one of the ways the board buffered the damage those members could do was to pair them with strong members, and all the benefit of that buffering has been lost.

There has been consistent improvement in the appointment process. When I was first a member, it was horrendous. Outrageously inappropriate appointments do not happen anymore. Everyone has to go through a merit-based assessment. There has been improvement, but there are still weak members on the board. I regret to say that, because most members are hard working and competent, and I do not like to stigmatize them because of a few members.

The Chair: Professor Gallagher, you began with a point that continues to trouble me. We rely on the UNHCR system. There are people sitting in refugee camps, with probably no possibility of ever going back to their own home environment, and they follow the rules. They are there year in and year out. What can we do for them? As you said, we talk about those who make it to our shores. However, I saw many refugees accepting of an international system and hoping against hope that they could have some stability and security in their lives, and they are still in those camps.

Mr. Gallagher: It is a very difficult situation. Australia took a very robust view on this. They said that when an asylum seeker arrived, they would cut back by one the number of people taken from the camps. They set their limit at 14,000, and if 7,000 asylum seekers arrived, they only took 7,000 resettlements.

Canada takes about 10,000 resettlements a year. The government has denied this over the years, but Canada could probably be more generous if it were not faced with an onerous asylum-seeking influx.

During the period when we were taking large numbers of Indochinese, we were very generous with resettlement prior to the advent of large numbers of asylum seekers. There might be a connection there. Certainly the Australians see a connection, although Canada historically has not. In terms of resource allocation, it is not a very transparent system of spending.

I can come up with about \$500 million spent in the in-country process, and I am sure that is very low. In the British system, for about the same number of people they spend about \$1.4 billion Canadian.

We give UNHCR about \$35 million for their work in the camps. Arguably, if Canada was not faced with an influx of asylum seekers, that might have worth. Perhaps we could do more about resettlement from camps from various regions of the world.

J'ai dit qu'un moyen employé par la commission pour atténuer le préjudice causé par ces membres était de les jumeler avec des commissaires très compétents, et tout l'avantage de cette méthode a maintenant disparu.

Il y a eu une amélioration constante du processus de nomination. Lorsque j'étais commissaire, au début, il était horrible. Il ne se fait plus de nominations scandaleuses. Tous doivent se soumettre à une évaluation fondée sur le mérite. Il y a donc eu amélioration, mais il reste encore des commissaires qui ne sont pas très solides. Je regrette de le dire, car la plupart des commissaires travaillent fort et sont compétents. Je ne veux pas les stigmatiser à cause de quelques commissaires.

Le président : Monsieur Gallagher, vous avez commencé par dire une chose qui me trouble encore. Nous nous fions au système du HCNUR. Il y a des gens qui croupissent dans des camps de réfugiés et qui n'auront probablement jamais la possibilité de retourner chez eux, et ils respectent les règles. Ils restent là année après année. Que pouvons-nous faire pour eux? Comme vous l'avez dit, nous parlons de ceux qui réussissent à venir jusque chez nous. Toutefois, j'ai vu bien des réfugiés accepter le système international et espérer contre tout espoir obtenir une certaine stabilité, une certaine sécurité dans leur vie, et ils sont toujours dans ces camps.

M. Gallagher : La situation est très difficile. L'Australie a adopté à cet égard une position très ferme. Elle a dit que, lorsque des demandeurs d'asile arrivent, elle réduira d'autant le nombre de réfugiés des camps qu'elle accepterait. Elle a fixé la limite à 14 000. Si 7 000 demandeurs d'asile arrivent, elle n'acceptera que 7 000 réfugiés des camps.

Le Canada accepte qu'environ 10 000 réfugiés des camps se réinstallent chez lui chaque année. Le gouvernement l'a démenti au fil des ans, mais le Canada pourrait probablement être plus généreux s'il n'était pas aux prises avec un apport lourd de demandeurs d'asile.

À l'époque où nous acceptions un grand nombre d'Indochinois, nous étions très généreux pour le rétablissement des réfugiés, avant la grande vague des demandeurs d'asile. Il y a peut-être là un lien. En tout cas, les Australiens perçoivent ce lien, bien que, par le passé, le Canada ne l'ait pas fait. Du point de vue de l'affectation des ressources, ce n'est pas un système de dépense très transparent.

Je pourrais dire qu'il se dépense environ 500 millions de dollars pour le processus appliqué à l'intérieur du Canada, et je suis sûr que cette estimation reste en deçà de la réalité. Dans le système britannique, on dépense pour un nombre à peu près identique de personnes environ 1,4 milliard de dollars canadiens.

Nous donnons au HCNUR environ 35 millions de dollars pour le travail qu'il accomplit dans les camps. On peut soutenir que, si le Canada n'était pas aux prises avec cet afflux de demandeurs d'asile, le système aurait pu fonctionner. Peut-être pourrions-nous accueillir davantage de réfugiés provenant des camps de différentes régions du monde.

The Chair: Professors, you have generated debate and a lot of thought. We thank you for your presentations.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 29, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-218, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking, met this day at 9:04 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: The Standing Senate Committee on Human Rights is today studying Bill S-218, an act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

Here in Canada, we have Senator Lovelace Nicholas, Senator Poy, Senator Phalen, the proposer of this bill, Senator Dallaire, and Senator Munson.

I welcome our guests by video-conferencing, from the Council of Europe, the gender equality and anti-trafficking division, Mr. Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action; and Ms. Marta Requena, Head of Division. We would welcome an opening statement from one or both of you before we go to questions.

Marta Requena, Head of Division, Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division: Good morning. I will provide a short overview on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. The first thing I would point out is that the Council of Europe considers the trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and is an offence to the dignity and integrity of the human being. It is for this reason, and to fight this modern form of slavery, that in 2005, the Council of Europe adopted a comprehensive treaty. This is the first European treaty in this field and is a treaty which is also open to non-member states, or non-European states, of the Council of Europe. This treaty is a comprehensive one, the main aim of which is, first, to prevent trafficking in human beings and, second, to protect the human rights of the victims as well as, third, to prosecute the traffickers.

Our idea is that the scope of the Council of Europe's Convention on Action against Traffic in Human Beings will apply to all the victims of trafficking in human beings, whether they be women, men or children. It will also apply to all forms of exploitation, not only sexual exploitation or forced labour but

La présidente : Messieurs, vous avez suscité un débat et une profonde réflexion. Nous vous remercions de vos témoignages.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 29 mai 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes, se réunit aujourd'hui à 9 h 4 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne examine aujourd'hui le projet de loi S-218, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

Au Canada, nous accueillons le sénateur Lovelace Nicholas, le sénateur Poy, le sénateur Phalen, proposeur de ce projet de loi, le sénateur Dallaire et le sénateur Munson.

Je souhaite la bienvenue à nos invités qui témoigneront par vidéoconférence, à savoir, du Conseil de l'Europe, M. Hallvard Gorseth, administrateur de l'action contre la traite de la Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et la traite des êtres humains et Mme Marta Requena, chef de division. Nous aimerions que l'un de vous, ou tous les deux, fasse un exposé préliminaire avant que nous ne passions à la période des questions.

Marta Requena, chef de division, Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains : Bonjour. Je donnerai un bref aperçu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. La première chose que j'aimerais signaler, c'est que le Conseil de l'Europe estime que la traite des êtres humains constitue une violation des droits de la personne et que c'est une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain. C'est pour cette raison et pour lutter contre cette forme moderne d'esclavage qu'en 2005 le Conseil de l'Europe a adopté un traité exhaustif. C'est le premier traité européen dans ce domaine et c'est un traité auquel peuvent également adhérer les États non membres du Conseil de l'Europe ou les États non européens. Ce traité est un traité exhaustif, dont le principal objet est, premièrement, de prévenir la traite des êtres humains, deuxièmement, de protéger les droits de la personne des victimes et, troisièmement, de poursuivre les trafiquants de personnes.

Notre perception est que le champ d'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains s'étendra à toutes les victimes de la traite des êtres humains, qu'il s'agisse de femmes, d'hommes ou d'enfants. Il touchera également toutes les formes d'exploitation, non

also others forms of exploitation, such as the removal of organs. In relation to this scope, it is important to underline that the Council of Europe Convention also applies not only to transnational trafficking in human beings but also to national trafficking in human beings, because it is possible that a person could be trafficking within the same country.

I would like to mention very briefly the main measures provided in our convention. The first is the awareness raising measure in the framework of the convention. It is very important to carry out awareness raising amongst persons who are vulnerable to trafficking, and also to carry out actions for discouraging the consumer; not only the consumer of the sexual exploitation victim but also of the forced labour victim.

Second, the convention states that victims of trafficking must be recognized as such and they must, therefore, not be confused with illegal immigrants or with prostitutes in order to avoid having the police and public authorities treat them as illegal immigrants or criminals, and thus repatriating them to their country of origin.

The third main measure of our convention is that the victim of trafficking deserves protection. Therefore, they should be granted physical and psychological assistance as well as support for their integration into society. For instance, medical treatment, counselling and information are among the measures provided for by the convention, but also the victims are entitled to compensation.

Another important measure for which our convention provides is that victims are entitled to a minimum period of 30 days for recovery and rehabilitation. The convention provides a minimum, but obviously we advise the state to enlarge this period if it is needed for humanitarian reasons or because the victims of trafficking in human beings are cooperating with the law enforcement authorities and with a criminal investigation to prosecute the traffickers.

Among the criminal measures contained in the convention we have a very important one, which is that trafficking in human beings should be considered a criminal offence in order for the trafficker and their accomplices to be prosecuted.

Also, during the criminal proceedings and the judicial proceedings, it is very important to protect the lives and the safety of the victims of trafficking. When we talk about human trafficking, we are very often talking about the actions of networks of criminals and mafias. These can be very dangerous people, and therefore the victims need protection during the whole criminal proceedings.

Another important measure is to criminalize the use of the services of a victim of trafficking in human beings. In other words, it will be a criminal offence to knowingly use the services of such a victim.

seulement l'exploitation sexuelle ou le travail forcé, mais aussi d'autres formes, comme le prélèvement d'organes. En ce qui concerne ce champ d'application, il est important de souligner que la convention du Conseil de l'Europe s'applique non seulement à la traite transnationale des êtres humains, mais aussi à la traite nationale, car le trafic de personnes à l'intérieur d'un pays est possible.

J'aimerais mentionner très brièvement les principales mesures que contient notre convention. La première est la mesure de sensibilisation prévue dans le cadre de la convention. Il est très important de faire de la sensibilisation parmi les personnes les plus vulnérables à la traite des êtres humains et aussi de prendre des mesures pour décourager le consommateur, non seulement le consommateur de victimes d'exploitation sexuelle, mais aussi de victimes de travail forcé.

Deuxièmement, la convention indique que les victimes de la traite doivent être reconnues comme telles et qu'il ne faut par conséquent pas les confondre avec des immigrants illégaux ou avec des prostitués, pour éviter que la police et les pouvoirs publics les traitent comme des immigrants illégaux ou des criminels et les rapatrient dans leur pays d'origine.

La troisième mesure principale de notre convention est que la victime de la traite mérite protection. Par conséquent, on doit lui accorder de l'assistance physique et psychologique, ainsi que du soutien pour son intégration à la société. Les soins médicaux, des conseils et des informations sont parmi les mesures prévues dans la convention, mais les victimes ont également droit à une indemnisation.

Une autre mesure importante est que les victimes ont droit à un délai de rétablissement et de réadaptation d'au moins 30 jours. La convention prévoit un minimum mais nous conseillons, naturellement, à l'État concerné de prolonger ce délai si c'est nécessaire pour des raisons humanitaires ou parce que les victimes de la traite d'êtres humains coopèrent avec les autorités policières, et dans le cadre d'une enquête criminelle ayant pour objet de poursuivre les trafiquants.

Parmi les mesures pénales prévues dans la convention, il y en a une qui est très importante, à savoir que la traite des êtres humains devrait être considérée comme une infraction pénale pour que le trafiquant et ses complices soient poursuivis.

En outre, pendant la procédure pénale et la procédure judiciaire, il est très important de protéger la vie et la sécurité des victimes de la traite. La traite des êtres humains est souvent le fait de réseaux de criminels et de mafias. Ces personnes peuvent être très dangereuses et, par conséquent, les victimes ont besoin de protection tout au long de la procédure pénale.

Une autre mesure importante est la criminalisation de l'utilisation des services d'une victime de la traite d'êtres humains. En d'autres termes, ce sera une infraction pénale d'utiliser sciemment les services d'une telle victime.

Finally, another measure that the convention provides for, in order to protect the victim, is not to impose a penalty on the victim for their involvement in unlawful activities if they have been compelled to do so as a victim of trafficking.

I would like to underline that this Council of Europe convention has an important and powerful monetary mechanism. This mechanism is currently being set up and will be fully operational at the beginning of next year. The idea is that highly qualified, independent experts will monitor its implementation by the parties to this convention.

At present, 17 member states of the Council of Europe have already ratified the convention, and 21 states have already signed the convention. We are expecting many more ratifications in the near future.

The idea is that these highly qualified, independent experts will monitor the implementation of all the measures contained in the convention by the parties to the convention, namely, our member states. This monetary mechanism is called GRETA, which means "group of experts on action against trafficking in human beings." The point is not only to determine which countries are doing badly, or are not implementing very well the measures in the convention; it is also, in the spirit of cooperation with the parties to the convention, to try to overcome any obstacles to the implementation of the convention and to try to provide such parties with technical assistance to implement the measures that they have not implemented.

I understand that you are also planning or proposing to carry out a campaign for raising awareness on the trafficking of human beings. I should mention that the Council of Europe carried out such a campaign for more than two years, and that this campaign just finalised in February of this year. More than 41 member states participated in that campaign, and it has been very important for raising awareness within the member states; that the states realize that we are speaking here of human rights violations, and that therefore there is a responsibility upon the state in such cases. In other words, we are speaking not only about criminal offences but also about human rights violations.

That is a short overview of the convention. Perhaps my colleague Mr. Hallvard Gorseth will provide you with more information on the operation of the convention and how it might relate to your Immigration and Refugee Protection Act.

Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action, Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division: We have read your bill. It is mainly on the right to stay in Canada for victims of human trafficking, and assistance to those victims.

I will briefly say something about the provisions of our convention which correspond to the provisions of your law.

Enfin, une autre mesure prévue dans la convention, pour protéger la victime, est de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour leur participation à des activités illégales si elles y ont été forcées à titre de victimes de la traite d'êtres humains.

J'aimerais souligner que cette convention du Conseil de l'Europe renferme un mécanisme de sanction pécuniaire important et puissant. On est en train de le mettre en place et il sera entièrement fonctionnel au début de l'année prochaine. Le principe est de faire surveiller sa mise en œuvre par les parties à cette convention par des experts indépendants hautement qualifiés.

Actuellement, 17 États membres du Conseil de l'Europe ont déjà ratifié la convention et 21 États l'ont déjà signée. Nous prévoyons de nombreuses ratifications supplémentaires prochainement.

On compte charger ces experts indépendants hautement qualifiés de contrôler la mise en œuvre par les parties à la convention, notamment nos États membres, de toutes les mesures qu'elle contient. Ce mécanisme de sanction pécuniaire est appelé GRETA, qui désigne le « Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains ». L'objet est non seulement de déterminer quels pays ne font pas du bon travail ou ne mettent pas très bien en œuvre les mesures de la convention; il est en outre, dans l'esprit de coopération avec les parties à la convention, d'essayer de surmonter les éventuels obstacles à la mise en œuvre de la convention et d'apporter aux parties l'assistance technique nécessaire pour mettre en œuvre les mesures qui ne le sont pas.

Je pense que vous envisagez ou vous vous proposez de mener une campagne de sensibilisation contre la traite des êtres humains. Je me dois de signaler que le Conseil de l'Europe mène une campagne de ce type depuis plus de deux ans et qu'elle vient de se terminer, en février 2008. Plus de 41 États membres y ont participé; elle a d'ailleurs été très importante pour une sensibilisation accrue au sein des États membres et pour leur faire comprendre qu'il s'agit en l'occurrence d'atteinte aux droits de la personne et que, par conséquent, ils ont une responsabilité dans de telles circonstances. En d'autres termes, nous mettons non seulement l'accent sur les infractions pénales, mais aussi sur les violations des droits de la personne.

C'était donc un bref aperçu de la convention. Mon collègue, M. Hallvard Gorseth, vous donnera peut-être de plus amples informations sur le fonctionnement de la convention et sur les rapports qu'il pourrait y avoir entre elle et votre Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Hallvard Gorseth, administrateur, action contre la traite, Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains : Vous avez lu votre projet de loi. Il porte surtout sur le droit qu'ont les victimes du trafic de personnes de rester au Canada, et sur l'assistance à ces victimes.

Je dirai quelques mots au sujet des dispositions de notre convention qui correspondent à celles de votre projet de loi.

The right to stay in a member state of the Council of Europe for victims of trafficking in human beings arises in several situations: first, during the identification process of victims and, second, during a period of recovery and reflection for the victim. Then there is the question of the issue of more permanent resident permits.

As I have said, first comes the identification of the victims. Failure to identify a victim correctly will probably mean that he or she will be denied his or her fundamental rights. The prosecution of the trafficker will lose its principal witness, and most likely will not succeed. Moreover, unidentified victims are likely to be treated as illegal immigrants, as prostitutes or as illegal workers. They risk being punished for the illegal activity in which they have been participating, and being expelled from the country without being given any help, with the risk of re-trafficking that then arises.

Of course, identifying a trafficking victim can take some time. The convention seeks to prevent the victims, or the potential victims, from being expelled during this period of identification. The convention, however, does not require absolute certainty that this is a victim because that would be contrary to the provision itself. The convention demands that there should be reasonable grounds for believing that someone is a victim. That is sufficient reason not to expel the victim, or the potential victim, until the completion of the identification process.

Second, Ms. Requena has mentioned the recovery and reflection period. As you are probably all aware, victims are often extremely vulnerable after the trauma that they have experienced. Many of them are illegally present in the state's territory and are likely to be expelled. The convention, therefore, introduces this recovery and reflection period, whereby victims are not supposed to be removed from the state's territory until they have been able to recover, or at least for 30 days.

Then there is the question of a more permanent resident permit. The convention provides that victims of trafficking should be issued with renewable resident permits in two situations: either if the victim stays necessarily owing to their personal situation, or if it is necessary for the purpose of the investigation or the criminal proceedings.

This is a compromise provision of our convention, so the states are able to choose between the two options, either a resident permit on account of the victim's needs or for the cooperation with law enforcement authorities. Indeed, in both situations, it seems to be the case in your draft legislation.

Briefly, on the right to stay, during the victim's stay in the country of destination, there is a need for assistance to them. They need to be able to break free from the trafficker's control, and they are in a position of great insecurity and instability. The convention provides that victims shall be provided with a standard of living that is capable of ensuring their subsistence. As examples that are particularly relevant to assisting trafficking

Le droit de rester dans un État membre du Conseil de l'Europe pour les victimes de la traite des êtres humains est lié à plusieurs situations : premièrement, pendant la procédure d'identification des victimes et, deuxièmement, pendant une période de rétablissement et de réflexion de la victime. Il y a ensuite la question de la délivrance d'autres permis de résident permanent.

Comme je l'ai signalé, il y a d'abord l'identification des victimes. Si une victime n'est pas correctement identifiée, elle sera probablement privée de ses droits fondamentaux. La poursuite de l'auteur de la traite perdra son principal témoin et n'aboutira probablement pas. En outre, les victimes non identifiées sont susceptibles d'être traitées comme des immigrants illégaux, des prostituées ou des travailleurs illégaux. Elles pourraient être punies pour l'activité illicite à laquelle elles ont participé et être expulsées du pays sans qu'on leur accorde de l'aide, ce qui pose ensuite un risque qu'elles soient à nouveau victimes de la traite.

L'identification d'une victime de la traite peut, naturellement, prendre un certain temps. La convention cherche à éviter que les victimes, ou les victimes potentielles, soient expulsées pendant cette période d'identification. La convention n'exige toutefois pas une certitude absolue qu'il s'agit bien d'une victime, car ça irait à l'encontre de la disposition comme telle. La convention exige qu'on ait des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime. C'est suffisant pour ne pas expulser la victime, ou la victime potentielle, avant la fin du processus d'identification.

Deuxièmement, Mme Requena a fait mention du délai de rétablissement et de réflexion. Comme vous le savez probablement tous, les victimes sont souvent extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi. La plupart d'entre elles se trouvent illégalement sur le territoire de l'État concerné et sont susceptibles d'être expulsées. La convention instaure par conséquent ce délai de rétablissement et de réflexion en vertu duquel les victimes ne sont pas censées être expulsées du territoire de l'État concerné tant qu'elles n'ont pas eu le temps de se rétablir ou, du moins, avant un délai de 30 jours.

Il y a ensuite la question d'un permis de séjour plus permanent. La convention précise qu'il faut délivrer un permis de séjour renouvelable aux victimes dans deux hypothèses : si leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle ou s'il s'avère nécessaire pour l'enquête ou une procédure pénale.

C'est une disposition de notre convention qui fait un compromis, pour permettre aux États de choisir entre les deux options, à savoir un permis de séjour pour les besoins de la victime ou pour sa coopération avec les autorités policières ou judiciaires. Il semblerait que les deux situations soient prévues, dans votre projet de loi.

En bref, à propos du droit de rester, pendant le séjour de la victime dans le pays de destination, il est nécessaire de lui apporter de l'assistance. Il est essentiel qu'elle puisse se libérer du contrôle du trafiquant; elle vit en outre dans une grande insécurité et une grande instabilité. La convention précise qu'on donne aux victimes un niveau de vie qui permet d'assurer leur subsistance. À titre d'exemple particulièrement pertinent pour aider les victimes,

victims, the convention mentions psychological and material assistance, and appropriate and secure accommodation. When we talk about secure accommodation, we have seen many examples in Europe of special, protected shelters having been introduced.

The convention also provides for emergency medical treatment to be available to all victims. Language aid is often also necessary because victims do not always speak the language of the country to which they have been trafficked.

There is one particular provision on assistance to child victims, and that is access to education so that they do not miss out further on a normal life. Victims are also entitled to legal assistance to ensure that their interests are being taken into account throughout the criminal procedures.

The Chair: Could I have some clarification before I turn to my colleagues? Is there a difference between coming in and being identified as a victim through this process, and being a refugee in any one of the countries leading towards permanent residency and citizenship? In other words, if you are found to be a victim of trafficking, and you are entitled to stay and you get the long-term permit, can you then get to the point of citizenship? Is it a different process from that for refugees, or is it the same process?

Ms. Requena: In the cases we are speaking about, a trans-border trafficked human being is illegally over the border. The person has no legal status in this new country. This is a victim of trafficking, and the whole measure to protect victims of trafficking is to give them, for the time being, a legal status, whether it be a resident permit at the beginning with a probation period, or just a resident permit.

In the future, it is possible that this person may become a refugee under other grounds. In fact, the Council of Europe convention, in article 40, specifically states that:

Nothing in this Convention shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including humanitarian law and international human rights law and, in particular . . . relating to the Status of Refugees. . .

Victims of trafficking are not refugees. It is possible that this person could be a refugee under other grounds, but as a victim of trafficking, in principle, this person is not a refugee. You could be a victim of trafficking and also have been politically persecuted. However, as such, as a victim of trafficking, this person is not considered a refugee. The two situations could converge, but normally they do not.

Senator Phalen: I have several questions for you. I heard you say that 16 countries have ratified the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, and that a further 21 countries have signed the convention but have

la convention mentionne l'assistance psychologique et matérielle, et un hébergement convenable. À ce propos, de nombreux refuges protégés spéciaux ont été établis en Europe.

La convention prévoit en outre l'accès à des soins médicaux d'urgence pour toutes les victimes. Une aide linguistique est en outre souvent nécessaire, car les victimes ne parlent pas toujours la langue du pays dans lequel elles se trouvent.

La convention contient une disposition spéciale sur l'assistance aux enfants victimes, à savoir l'accès à l'éducation, afin d'éviter qu'ils aient des empêchements supplémentaires de mener une vie normale. Les victimes ont en outre droit à de l'assistance juridique pour s'assurer que leurs intérêts sont pris en compte tout au long de la procédure pénale.

La présidente : Pourrais-je avoir quelques éclaircissements avant de donner la parole à mes collègues? Y a-t-il une différence entre le fait d'être identifié par une victime par le biais de ce processus et être un réfugié d'un des pays qui permettent d'obtenir un permis de séjour permanent et la citoyenneté? En d'autres termes, si l'on détermine qu'on est victime de la traite et qu'on a le droit de rester et d'obtenir le permis de longue durée, peut-on aller jusqu'à demander la citoyenneté? Le processus est-il différent de celui qui est prévu pour les réfugiés ou est-ce le même?

Mme Requena : Dans les cas dont nous discutons, un être humain victime de traite transfrontalière passe illégalement la frontière. La personne n'a pas de capacité légale dans le nouveau pays. C'est une victime de la traite et la mesure de protection des victimes de la traite a pour objet de leur accorder provisoirement un statut juridique, que ce soit au début, par le biais d'un permis de séjour avec période probatoire, ou d'un permis de séjour ordinaire.

Il est possible qu'à l'avenir cette personne devienne un réfugié pour d'autres motifs. En fait, la convention du Conseil de l'Europe indique expressément ceci, à l'article 40 :

Aucune disposition de la présente Convention n'a d'incidences sur les droits, obligations et responsabilités des États et des particuliers en vertu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et en particulier [...] relatif au statut des réfugiés [...]

Les victimes de la traite ne sont pas des réfugiés. Il est possible qu'une victime soit un réfugié pour d'autres motifs mais, à titre de victime de la traite, cette personne n'est en principe pas un réfugié. On pourrait être victime de la traite et avoir aussi été victime de persécution politique. Cependant, à titre de victime de la traite, cette personne n'est pas considérée comme un réfugié. Les deux situations pourraient converger mais, normalement, elles ne le font pas.

Le sénateur Phalen : J'ai plusieurs questions à vous poser. Vous avez signalé que ces pays ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et que 21 autres pays l'ont signée mais ne l'ont pas encore ratifiée.

not yet ratified it. Can you tell me if these nations are also signatories to the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking of Persons?

Ms. Requena: We have had 17 member states of the Council of Europe ratify the convention, and we have 21, as you rightly pointed out, signatories. These countries have ratified the Palermo Protocol, the additional protocol to the United Nations Convention of Transnational Organized Crime. All of them, as I say, are parties to the Palermo Protocol. I would like to point out that this is not an incompatibility between the two instruments, between the Palermo Protocol and the Council of Europe convention. Why? The Palermo Protocol is, by definition, focused on the criminalization of the trafficker. By definition, it is an additional protocol to the main instrument that is focused on transborder organized crime. The Council of Europe Convention is looking to prosecute the trafficker, but the main idea is to protect the human rights of the victims.

Senator Phalen: The Council of Europe Convention states that victims are entitled to a minimum of 30 days to recover and escape from their traffickers, and to make a decision regarding their possible cooperation with the authorities, and that a renewable resident permit may be granted if their personal situation so requires, or if they need to stay in order to cooperate in a criminal investigation.

Bill S-218 — and you have it before you, I understand — that we are studying in this committee simply has the cooperation with criminal investigation as a number of options available to victims wishing to remain in the country, regardless of whether they cooperate with the investigation or not. They could be entitled to remain in the country, and they will receive a host of social benefits to aid in their recovery.

This committee has been told that having cooperation with law enforcement as an option forces victims to choose between deportation and cooperation, and may put trafficked persons at risk. Can you comment on this issue, with your experience in Europe, and with victims participating in the prosecution of their traffickers?

Mr. Gorseth: If I understand your question correctly, you are asking if it is necessary to go beyond the situation where the presence of the victim is necessary to prosecute the traffickers.

The Council of Europe convention is a human rights instrument, so during the negotiations of the convention there was the idea to put in humanitarian grounds. That is, it is necessary for the victim to stay in order for that person's human rights to be protected. This was not possible to put in as an absolute requirement, so there are two options — or the third option, which is to include both possibilities, as you have done in Canada.

If a victim is repatriated, as you rightly point out, there is a risk of a breach of their human rights. In particular, there is a risk of them being re-trafficked. That is what we often see within Europe.

Pourriez-vous indiquer si ces pays sont également signataires du Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes?

Mme Requena : Dix-sept États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la convention et, comme vous l'avez signalé, 21 l'ont signée. Ces pays ont ratifié le Protocole de Palerme, le protocole complémentaire à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale. Comme je l'ai signalé, tous ces pays sont parties au Protocole de Palerme. J'aimerais préciser qu'il n'y a pas incompatibilité entre les deux instruments, entre le Protocole de Palerme et la convention du Conseil de l'Europe. Pourquoi? Le Protocole de Palerme est, par définition, axé sur la criminalisation du trafiquant. Il s'agit d'un protocole complémentaire à l'instrument principal qui est axé sur la criminalité transfrontalière. La convention du Conseil de l'Europe a pour objet de poursuivre le trafiquant, mais l'objet principal est de protéger les droits de la personne des victimes.

Le sénateur Phalen : La convention du Conseil de l'Europe indique que les victimes ont droit à un délai minimum de 30 jours pour se rétablir et échapper à leurs trafiquants, et pour prendre une décision en ce qui concerne leur éventuelle coopération avec les autorités; elle précise en outre qu'un permis de séjour renouvelable peut être accordé aux victimes si leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle ou de leur coopération dans le cadre d'une enquête pénale.

Dans le projet de loi S-218 que nous examinons — et vous l'avez probablement sous les yeux —, la coopération avec l'enquête pénale n'est qu'une des options accessibles aux victimes qui souhaitent rester dans le pays, peu importe qu'elles coopèrent à l'enquête ou non. Elles pourraient rester dans le pays et recevoir une série de prestations sociales pour les aider à se rétablir.

On nous a signalé que si le fait d'avoir la coopération avec les autorités policières et judiciaires comme option forçait les victimes à faire un choix entre l'expulsion et la coopération, cela pourrait les mettre en danger. Pourriez-vous faire des commentaires sur cette question, en vous basant sur l'expérience que vous avez acquise en Europe et avec les victimes participant aux poursuites intentées contre leurs trafiquants?

M. Gorseth : Si je comprends bien votre question, vous demandez s'il est nécessaire d'aller plus loin que la situation dans laquelle la présence de la victime est essentielle pour poursuivre les trafiquants.

La convention du Conseil de l'Europe est un instrument des droits de l'homme et, par conséquent, pendant les négociations qui ont précédé la mise en place de cette convention, on a pensé à faire intervenir les motifs humanitaires, à savoir qu'il est nécessaire que la victime reste pour que ses droits de la personne puissent être protégés. Ce n'était pas possible d'en faire une exigence absolue et, par conséquent, on a prévu deux options — et aussi une troisième qui englobe les deux possibilités, comme vous l'avez fait au Canada.

Si une victime est rapatriée, il y a, comme vous l'avez pertinemment signalé, un risque de violation de ses droits de la personne. Elle court surtout le risque d'être à nouveau victime

Especially before the convention was promoted or drafted, there was an automaticity in returning the victims to their often Eastern European country of origin, without any accompanying measures, and this often led to re-trafficking.

Ms. Requena: The Council of Europe, in the convention, has both options because there was a process of negotiation. You know very well about that process. Sometimes there are very different opinions, and member states of the Council of Europe refused to grant what we call resident permits only on the humanitarian provision, which means in the best interests of the victim, regardless of the cooperation or not with law enforcement authorities. We are encouraging the states to adopt not only granting resident permits for the victims in the cases where they are cooperating in criminal proceedings with the law enforcement authorities. The whole idea is to say that we cannot use the victim as a tool for prosecuting the traffickers, but we have to protect the rights of the victim, not only in the interests of the victim but also in the interests of the country.

If you have a victim who feels secure and protected, they will probably cooperate more effectively with the law enforcement authorities, and it will also be in the best interests for the justice system to prosecute the trafficker.

In this sense, I would like to congratulate you for the bill. You have this option in the interests of the victim, not only when they are cooperating. There are different possibilities, but one of the possibilities is granting a resident permit in cases where it is needed for the victim.

Senator Munson: Thank you for being with us from Europe today. You talked about the bill that we have before us, and it seems to me that there is good support for it. One part of the bill proposes to take the 180-day temporary resident policy that already exists and make it into law.

Another section of the bill would add the term “victim protection permit” from the Immigration and Refugee Protection Act to ensure that trafficked persons have the same rights and obligations as other temporary resident permit holders.

Another aspect we have not talked about yet is that the Minister of Health here in Canada was called upon to establish and operate a national, multilingual toll-free telephone hotline to provide counselling, information and referral services to trafficked persons.

Would you endorse those three proposals in this bill? Do you have questions about them, or no comment?

Ms. Requena: If I may, I have a question in relation to the telephone line, the hotline within the Department of Health to provide counselling, information et cetera, to the victims.

de la traite. C’est ce qu’on a souvent constaté en Europe. Surtout avant la promotion ou la rédaction de la convention, les victimes étaient automatiquement renvoyées dans leur pays d’origine, souvent des pays d’Europe de l’Est, sans mesures d’accompagnement et elles étaient par conséquent à nouveau victimes de la traite.

Mme Requena : Dans sa convention, le Conseil de l’Europe a prévu les deux options parce qu’il y a eu un processus de négociation. Vous êtes parfaitement au courant de ce processus. Parfois, les États membres ont des opinions très différentes et les États membres du conseil de l’Europe ont refusé d’accorder ce que nous appelons des permis de séjour en invoquant seulement la disposition concernant les motifs humanitaires, à savoir au mieux des intérêts de la victime, peu importe qu’elle coopère ou non avec les autorités policières. Nous encourageons les États à adopter non seulement l’octroi de permis de séjour pour les victimes dans les cas où elles coopèrent avec les autorités policières ou judiciaires compétentes à la procédure pénale. Le principe est que nous estimons que nous ne pouvons pas utiliser la victime comme un outil pour poursuivre les auteurs de la traite, mais que nous devons aussi protéger ses droits, non seulement dans son intérêt personnel, mais aussi dans l’intérêt du pays.

Les victimes, si elles se sentent en sécurité et protégées, coopéreront probablement de façon plus efficace avec les autorités compétentes et c’est aussi dans l’intérêt supérieur du système judiciaire de poursuivre les auteurs de la traite.

À cet égard, je tiens à vous féliciter pour le projet de loi. Vous avez cette option liée à l’intérêt de la victime, pas seulement lorsqu’elle coopère. Il existe différentes possibilités, mais une d’entre elles est de délivrer un permis de séjour dans les cas où cela s’avère nécessaire pour la victime.

Le sénateur Munson : Merci de discuter avec nous d’Europe aujourd’hui. Vous avez fait des commentaires sur le projet de loi que nous examinons, et j’ai l’impression qu’il bénéficie d’un bon appui. Une disposition du projet de loi propose d’adopter la politique de résident temporaire pour une période de 180 jours qui est déjà en place et de l’intégrer à la loi.

Une autre disposition du projet de loi ajouterait les termes « autorisation de protection » de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, afin de s’assurer que les victimes de trafic aient les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres titulaires de permis de résident temporaire.

Un autre aspect dont nous n’avons pas encore discuté est qu’on a demandé au ministre de la Santé du Canada d’établir et d’exploiter un service téléphonique d’urgence sans frais, national et multilingue, pour donner des conseils, des informations et offrir des services d’aiguillage aux victimes de trafic de personnes.

Est-ce que vous cautionneriez ces trois propositions dans ce projet de loi? Avez-vous des questions à ce sujet ou n’avez-vous aucun commentaire à faire?

Mme Requena : Si vous le voulez bien, j’aimerais poser une question sur le service téléphonique d’urgence du ministère de la Santé qui donnerait des conseils, des informations et offrirait d’autres services aux victimes.

I am sorry if I have misunderstood this part of the bill, but would this telephone line be 24-hour, 7-day-per-week information line?

Senator Munson: Yes.

Ms. Requena: In the information they would provide to the victim, would it include information about possible accommodations? Will the victim be given information about shelters? We think the telephone help lines are important to have because what happens very often is that the victims do not know what to do. Sometimes they do not even know in which country they are. Also, would the help line include service in several languages, apart from English and French?

Senator Munson: Yes, it would. I think the idea behind that section on the telephone line, too, is to give comfort to trafficked persons, to be able to talk to somebody besides the police. They would have a place to go, as opposed to an authority with a uniform, and it would give them that kind of comfort.

Part of this bill would provide “blanket amnesty” to trafficked persons who may have also committed serious crimes. There have been some questions with this part of the bill. What is your perspective with respect to this potential blanket amnesty, as opposed to the current policy in Canada that allows for a case-by-case analysis of any inadmissibility?

Ms. Requena: In the Council of Europe convention, we have a provision that we call a no-punishment provision, which is article 26 of the convention. The idea behind this provision is to not impose penalties on the victims who have been involved in unlawful activities, due to their situation as victims - for instance, a person who is forced to prostitute herself or himself, and is also forced by the trafficker to sell small quantities of drugs on the street.

The idea is that this person does not have a penalty imposed. We have discussed this during negotiations on the convention, and I think it is very important to distinguish the two things. The first one is the criminal liability or the criminal responsibility, and the second one is the sanction.

It does not mean that the person who has committed an unlawful or a criminal offence is not criminally responsible. This person is responsible. The criminal liability is there. What we are trying to avoid is that this person is sanctioned. This does not mean that the public prosecutor cannot prosecute this crime. What we are trying to avoid is imposing sanctions on victims.

If we are imposing sanctions on these persons, on the one hand, they are victims and exploited, and on the other hand, they are sanctioned for something that they have been forced or compelled to do. In the criminal codes of all democratic nations around the world, when a person has been compelled to do something which is illegal, and this persons cannot avoid doing this, this person must not be sanctioned. That is the idea.

Je suis désolée si j'ai mal interprété cette disposition du projet de loi, mais cette ligne serait-elle ouverte 24 heures par jour, sept jours par semaine?

Le sénateur Munson : Oui.

Mme Requena : Est-ce que les informations qu'on donnerait à la victime incluraient des renseignements sur des possibilités d'hébergement? La victime recevrait-elle des informations sur les refuges? Nous pensons que les lignes d'assistance sont importantes, car la plupart du temps, les victimes ne savent pas quoi faire. Elles ne savent parfois même pas dans quel pays elles se trouvent. Est-ce que la ligne d'assistance inclurait un service dans d'autres langues que l'anglais et le français?

Le sénateur Munson : Oui. Je pense que l'objet de cette disposition concernant la ligne d'urgence est d'apporter un certain réconfort aux victimes, de leur permettre de discuter avec d'autres personnes que des agents de police. Elles auraient ainsi un autre recours que les représentants de l'autorité en uniforme, et ça leur apporterait ce type de réconfort.

Certaines dispositions de ce projet de loi accorderaient une « amnistie générale » aux personnes victimes de trafic qui auraient pu commettre de graves infractions criminelles. Cette section du projet de loi a fait l'objet de quelques questions. Que pensez-vous de cette possibilité d'amnistie générale, par rapport à la politique actuelle du Canada qui permet de faire une analyse au cas par cas de toute éventuelle inadmissibilité?

Mme Requena : La convention du Conseil de l'Europe contient une disposition appelée Disposition de non-sanction, à savoir l'article 26. Le principe sur lequel repose cette disposition est de ne pas imposer des sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites, en raison de leur situation de victimes — par exemple, une personne qui est forcée de se prostituer et qui est également forcée par l'auteur de la traite de vendre de petites quantités de drogue dans la rue.

Le but est de ne pas imposer de sanctions à cette personne. Nous en avons discuté durant les négociations sur la convention, et j'estime qu'il est très important de faire la distinction entre les deux choses. La première est la responsabilité pénale et la deuxième est la sanction.

Ça ne veut pas dire que la personne qui a commis un acte illicite ou un délit criminel n'est pas responsable sur le plan pénal. Cette personne est responsable. La responsabilité pénale est là. Ce que nous voulons éviter, c'est que des sanctions soient imposées à cette personne. Il n'est pas exclu pour autant que l'accusateur public intente des poursuites contre cette infraction. Ce que nous voulons éviter, c'est d'imposer des sanctions aux victimes.

Si l'on impose des sanctions à ces personnes, il s'agit, d'une part, de victimes qui sont exploitées et, d'autre part, elles sont pénalisées pour des actes qu'elles ont été forcées ou contraintes de commettre. Dans les codes criminels de tous les pays démocratiques du monde, lorsqu'une personne a été forcée de commettre un acte illicite, et que cette personne n'a pas pu éviter de le commettre, il ne faut pas lui imposer de sanctions. C'est cela le principe.

It is very important to distinguish between both, because sometimes there is a criticism that we have experienced in our member states, where they are saying “We cannot prosecute something which is not a criminal offence.” Of course, we are not saying this. We are saying criminal offences can be prosecuted as such, but a victim who had no choice cannot be sanctioned.

Senator Poy: If I were the victim of trafficking and I identified the trafficker, my life would be in danger. The only thing that I heard that was covered was that there would be secure accommodation for the victim.

Can you expand on the mechanism that the convention has in relation to the protection of victims, aside from secure accommodation? What other protection is there?

Ms. Requena: It is very important. We mentioned at the beginning that we have different measures for protecting the victims. Among these is secure accommodation. Obviously, for the victim, protection is very important, as you very rightly point out.

We were speaking about the mafia. In such a case, if I identify and testify against my trafficker, not only my security, but probably my life is in danger. Therefore, it is very important to have the victims protected during the legal proceedings, from the investigation part through the criminal proceedings and even after the criminal proceedings.

In the convention, it is mainly article 28, but there are other articles also concerning the need for protection. For instance, when you are a victim testifying against the trafficker, sometimes your testimony can be given so that the trafficker does not see you. There is the possibility that it could be recorded testimony, and your face would be concealed so that they cannot see you. The voice can also be distorted so that your voice cannot be recognized.

In extreme cases, there would be the possibility even to change your identity — the same thing that is happening in the mafia cases, where they can even give the victim a new identity. They have a set of measures for protecting the identity of the victims.

This is very important. We have to realize that sometimes the trafficking mafias are very dangerous. Therefore, we must take strong measures to protect the victims. It is not enough that they do not see you during the trial. Sometimes, we need extreme measures to protect the victims, such as giving them a new identity and changing their life completely — moving them to another place to live, et cetera. This is another measure.

Mr. Gorseth: I will just add that these measures also apply to family members. It can also apply to family members of victims, as they are very often used as a means of retaliation to make the witness or the victim back down from testifying.

Il est très important de faire la différence entre les deux, car certains de nos États membres ont fait des critiques sous le prétexte qu'on ne peut pas tenter des poursuites pour un acte qui n'est pas une infraction pénale. Nous ne disons pas ça, naturellement. Nous estimons que l'on peut tenter des poursuites contre les infractions pénales, mais qu'on ne peut pas imposer de sanctions à une victime qui n'avait pas le choix.

Le sénateur Poy : Si j'étais victime de trafic et que j'identifiais le trafiquant, ma vie serait en danger. La seule chose qui est prévue, c'est qu'on offrirait un hébergement convenable à la victime.

Pouvez-vous donner des informations plus précises sur le mécanisme que contient la convention en ce qui concerne la protection des victimes, outre un hébergement convenable? Quelles autres mesures de protection sont prévues?

Mme Requena : C'est très important. Nous avons mentionné au début que nous avons mis en place différentes mesures pour la protection des victimes. L'hébergement convenable en est une. Pour la victime, la protection est naturellement, comme vous l'avez si bien signalé, très importante.

Nous avons fait allusion à la mafia. Dans un tel cas, si j'identifie le trafiquant et que je témoigne contre lui, ce n'est pas seulement ma sécurité, mais probablement aussi ma vie qui sera en danger. Il est par conséquent très important que les victimes soient protégées pendant la procédure judiciaire, depuis le début de l'enquête, pendant toute la procédure pénale, et même après.

Dans la convention, il s'agit surtout de l'article 28, mais aussi de quelques autres articles concernant la nécessité de protéger les victimes. Par exemple, quand on est une victime et que l'on témoigne contre l'auteur, le témoignage peut parfois être fait de façon à ce que ce dernier ne voie pas la victime. Il y a aussi possibilité de témoignage enregistré, et le visage de la victime est caché pour que les trafiquants ne puissent pas le voir. La voix peut en outre être altérée pour qu'on ne puisse pas la reconnaître.

Dans les cas extrêmes, il y aurait même possibilité de changement d'identité — c'est ce qui est arrivé dans les affaires contre la mafia où l'on en vient parfois jusqu'à donner une nouvelle identité à la victime. Une série de mesures sont prévues pour la protection de l'identité des victimes.

C'est très important. Il faut être conscient du fait que les mafias qui font de la traite sont parfois très dangereuses. Par conséquent, il faut prendre des mesures énergiques pour protéger les victimes. Il ne suffit pas qu'on ne puisse pas voir la victime pendant le procès. Il faut parfois prendre des mesures extrêmes pour protéger les victimes, notamment en leur donnant une nouvelle identité et en changeant complètement leur vie — en les faisant déménager dans une autre région, et cetera. C'est une autre mesure qu'on prend.

M. Gorseth : Je précise que ces mesures sont également parfois applicables aux membres de la famille des victimes, car on s'en sert souvent comme moyen de représailles pour dissuader le témoin ou la victime de témoigner.

Senator Poy: Actually, you have just answered my second question, which was the identification of the victims and their families back home. It could get very complicated if the whole family's identification has to be changed, and also the place they live will have to be changed. Is that actually workable?

Ms. Requena: The question is important. It would be difficult to change everything for the whole family. Normally, when we are speaking about the family, we are speaking, for instance, about the son or the daughter of the victim of trafficking, or eventually the husband, but mainly the children.

I think it is possible, yes. We must take into account that we are speaking about the third most important illegal activity when you consider the potential profits. Apparently, after the trafficking of weapons and drugs, it is the third most important illegal activity by profit. Therefore, it generates a lot of money, and we must also put money into it and give resources for protecting the victims.

The closest family of the victim is also very important. We have a case in Europe where a victim of trafficking first testified but then withdrew. She did not want to have the testimony stand because her child was in her country of origin. Obviously, if your children are not protected, you will never give your testimony against the trafficker.

Senator Goldstein: Thank you, Mr. Gorseth and Ms. Requena, for participating with us in our study of this proposed legislation.

I had the very good fortune of being a member of the Canadian delegation to the Council of Europe when this matter was considered, both in committee and on the floor, and participating in the debate which was of a significant, high and concerned level. I am very grateful to have had that experience.

The convention has come into force as at the beginning of February of this year. There have been some ratifications, but comparatively few. Many signatories have not ratified the convention. Could you help us understand what reasons are motivating some of the countries which have signed but have not yet ratified?

Ms. Requena: As I said, we have 21 signatories at present. There are different reasons why these countries have not yet ratified, but there are two main reasons. The first is probably that we have internal procedures. You know very well, probably better than myself, that for ratifying an international treaty or convention, you need first of all to fulfill your internal procedures and authorization. Normally, it depends on money as well. In any case, you need to probably to have Parliament accept the ratification of the convention. Therefore, the first reason for not ratifying is the fulfillment of internal procedures to ratify an international treaty, whether it is this one or another one.

Le sénateur Poy : Vous venez en fait de répondre à ma deuxième question, qui concernait l'identification des victimes et de leur famille. Ça pourrait devenir très complexe s'il fallait changer l'identité de toute la famille et la faire changer également de milieu de vie. Est-ce vraiment faisable?

Mme Requena : La question est importante. Il serait difficile de tout changer pour toute la famille. Normalement, quand on parle de la famille, il s'agit par exemple du fils ou de la fille de la victime ou, éventuellement, du mari, mais surtout des enfants.

Je pense que c'est effectivement possible. Il faut tenir compte du fait que c'est la troisième activité illégale en importance en termes de profits potentiels. De toute apparence, après le trafic d'armes et de drogue, c'est la troisième activité illicite la plus rentable. Par conséquent, elle génère des profits importants et nous devons également y investir beaucoup de fonds et affecter des ressources à la protection des victimes.

La famille la plus proche de la victime est également très importante. Nous avons une affaire en Europe dans le cadre de laquelle une victime de la traite a d'abord témoigné puis s'est désistée. Elle ne voulait pas que son témoignage soit maintenu, car son enfant était encore dans son pays d'origine. Si vos enfants ne sont pas protégés, vous n'accepterez, naturellement, jamais de témoigner contre le trafiquant.

Le sénateur Goldstein : Je vous remercie l'un et l'autre d'avoir accepté de participer à notre étude sur ce projet de loi.

J'ai eu la très grande chance d'être membre de la délégation canadienne au Conseil de l'Europe lorsque la question a été examinée, en comité et au sein du conseil même, et d'avoir participé à ce débat qui était d'un très haut niveau et suscitait beaucoup d'intérêt. Je suis très reconnaissant d'avoir vécu cette expérience.

La convention est entrée en vigueur au début de février 2008. Il y a eu quelques ratifications, mais relativement peu. De nombreux pays signataires n'ont pas ratifié la convention. Pourriez-vous nous aider à comprendre les raisons pour lesquelles certains des pays qui ont signé la convention ne l'ont pas encore ratifiée?

Mme Requena : Comme je l'ai signalé, nous avons 21 États signataires pour le moment. Il y a diverses raisons pour lesquelles ces pays n'ont pas encore ratifié la convention, mais il y en a deux principales. La première est probablement que nous avons des procédures internes. Vous savez très bien, probablement mieux que moi, que pour ratifier un traité international ou une convention internationale, il est d'abord essentiel de se conformer aux procédures internes du pays et d'obtenir l'autorisation. Certaines considérations financières entrent aussi généralement en ligne de compte. De toute façon, il faut probablement que le Parlement accepte la ratification de la convention. Par conséquent, la première raison pour laquelle on ne ratifie pas est qu'il faut avoir suivi toutes les procédures internes concernant la ratification d'un traité international, que ce soit celui-ci ou un autre.

A second reason could be that the convention requests those countries that have ratified the convention to put in place a set of measures for protecting the victims. Normally, when you sign a convention, that means that you have a compatibility with the legislation. It means your legislation is compatible with the main measure of the convention. Some of the states which have signed but not yet ratified need to establish at a national level different measures for protecting the victim. There are various accommodations and shelters, and they need to establish these different things. That also takes some time.

So far, of these 21 member states who have signed and not ratified, some of them have announced that they are ratifying in the very near future, such as Germany, the United Kingdom and Poland. They will be ratifying in the very near future, in this year. Italy also has very protective legislation on the victims of trafficking human beings. In Belgium, there was an election and a new government, and it takes some time to ratify that convention.

Mr. Gorseth: On a positive note, for a Council of Europe convention this has been a rapid ratification process. The convention entered into force only a little over two years ago. This is actually quite exceptional for us. Of course we would like to see all member states ratifying rapidly, but for the time being the process has come on quite quickly.

Senator Goldstein: Thank you for your answer. Let me be a bit more precise: Have any of the states which have thus far not ratified the convention raised particular issues with respect to particular parts of the convention, or is the non-ratification in all cases resulting solely from the fact that there are certain internal procedures that must be followed, as you have just suggested?

Ms. Requena: As far as we know, not one of the signatories to the convention has raised any particular problems with any part of the convention. The signatories agreed in principle when they signed, so it is because, as I say, there is a compatibility issue or they are drafting new laws.

Of the 47 member states, the nine member states that have not yet even signed so far have not raised any particular problem, but maybe we do not have complete information. One member state has not signed yet because of a problem with another country of the Council of Europe, another member state. It had nothing to do, really, with the convention. It was more a bilateral problem which covered all the different international treaties, but this has now been solved. In fact, this country was Spain, and they have announced that they will sign and ratify the convention. So far as I know, the signatories do not have any problem with one specific part. They may have problems afterwards in implementation, but not as a matter of principle.

Une deuxième raison pourrait être que la convention demande aux pays qui l'ont ratifiée de mettre en place une série de mesures pour protéger les victimes. Normalement, quand on signe une convention, ça veut dire qu'on a une certaine compatibilité avec la législation. Ça veut dire que la législation est compatible avec la mesure principale de la convention. Certains des États qui ont signé la convention mais ne l'ont pas encore ratifiée doivent établir, au niveau national, différentes mesures pour protéger les victimes. Il existe différents types d'hébergements et de refuges, et il faut les établir. Ça prend aussi du temps.

Jusqu'à présent, certains des 21 États membres qui ont signé la convention sans la ratifier, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne, ont annoncé qu'ils le feraient très prochainement. Ils la ratifieront d'ici peu, dans le courant de l'année. L'Italie a également une législation très protectrice sur les victimes du trafic des êtres humains. En Belgique, il y a eu des élections et un nouveau gouvernement, et il faut un certain temps pour ratifier cette convention.

M. Gorseth : Sur une note optimiste, le processus de ratification a été rapide pour une convention du Conseil de l'Europe. La convention est entrée en vigueur il y a seulement un peu plus de deux ans. C'est en fait exceptionnel pour nous. Nous aimerions, naturellement, que tous les États membres la ratifient rapidement mais, jusqu'à présent, le processus s'est déroulé de façon assez rapide.

Le sénateur Goldstein : Merci pour votre réponse. J'aimerais poser une question un peu plus précise. Est-ce que certains des États qui n'ont pas encore ratifié la convention ont signalé des difficultés au sujet d'une disposition ou l'autre ou est-ce que sa non-ratification est, dans tous les cas, liée au seul fait qu'il faut suivre des procédures internes précises, comme vous l'avez indiqué?

Mme Requena : Aucun des États signataires à la convention n'a, à ma connaissance, soulevé de problèmes précis à propos d'une disposition ou l'autre de la convention. Les États signataires ont marqué leur accord de principe en signant; comme je l'ai mentionné, ce délai est probablement dû à certains problèmes de compatibilité ou au fait que ces pays rédigent de nouvelles lois.

Sur les 47 États membres, les neuf qui n'ont même pas encore signé la convention jusqu'à présent n'ont pas signalé de problèmes particuliers, mais nous n'avons peut-être pas des informations complètes. Un État membre n'a pas encore signé à cause d'un problème avec un autre pays membre du Conseil de l'Europe. Ça n'a donc aucun rapport avec la convention. Il s'agissait plutôt d'un problème bilatéral concernant tous les traités internationaux, mais le problème a maintenant été résolu. Ce pays, c'est l'Espagne, qui a d'ailleurs annoncé qu'elle signerait et ratifierait la convention. Pour autant que je sache, les États signataires n'ont aucune difficulté avec une partie précise de la convention. Ils auront peut-être des problèmes après sa mise en œuvre, mais ils n'en ont pas en principe.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you, and welcome. As we all know, trafficking is a problem across all countries. Do you think it is possible to impose stricter laws for these people who are trafficking humans around the world?

Ms. Requena: Concerning the question of prosecution, as I said, we need to criminalize the offence in the Criminal Code. You cannot make a criminal offence of trafficking human beings but you can prosecute the trafficker with other criminal offences in the Criminal Code. Obviously, you need legislation to do this.

Often, the problem is not so much a need for stricter criminal law to prosecute trafficking, it is to implement existing law. According to the information we have, countries very often have the laws. The question is to implement the law because trafficking in human beings is a complex phenomenon.

We must start by identifying and giving rights to the victim. After proving that this person has been a victim of trafficking, we must then try to arrest the trafficker. We insist on the protection of the victims because it is often lost in the prosecution of the trafficker. It is in the interests of everyone — the victim and also the state — to protect the victim.

Mr. Gorseth: Our convention also provides for strengthening the prosecution for transporting for the purpose of trafficking. There are provisions on cooperation between states, having ratified the convention, that would lead to more efficient prosecution as well.

Senator Lovelace Nicholas: Are there any homeless victims of trafficking? If not, is everyone accounted for?

Mr. Gorseth: By “homeless victims,” do you mean victims living on the streets?

Senator Lovelace Nicholas: Yes, exactly.

Mr. Gorseth: I heard an interesting story recently from an NGO, talking about child victims of trafficking. We are seeing the spread from the African continent of children as domestic slaves. Often, when these children grow up, they become useless as domestic slaves and are simply disposed of on to the streets of major European cities. These are among the ones who are particularly at risk of becoming homeless. We have seen NGOs in Europe starting to work more with this specific category of homeless victims.

Homelessness can also arise for other victims of trafficking. If they manage to escape from the trafficker without getting to a safe house or getting help from an NGO, then their only option is to live on the streets.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci. Je vous souhaite la bienvenue. Comme nous le savons tous, le trafic pose un problème dans tous les pays. Pensez-vous qu'il soit possible d'imposer des lois plus strictes pour les personnes qui font la traite d'êtres humains à travers le monde?

Mme Requena : En ce qui concerne la question des poursuites, comme je l'ai déjà signalé, il est essentiel de criminaliser l'infraction dans le Code criminel. On ne peut pas faire de la traite des êtres humains une infraction criminelle, mais on peut poursuivre ses auteurs pour d'autres infractions criminelles prévues au Code pénal. Pour ce faire, il faut, naturellement, légiférer.

Le problème est souvent moins lié à la nécessité d'adopter des dispositions pénales plus strictes pour poursuivre la traite qu'à la mise en œuvre des dispositions existantes. D'après nos renseignements, la plupart des pays ont des lois. Le problème est lié à la mise en œuvre des lois, car la traite des êtres humains est un phénomène complexe.

Il faut d'abord identifier la victime et lui accorder des droits. Après avoir prouvé que la personne concernée a été victime de la traite, il faut essayer d'arrêter l'auteur. Nous insistons sur la protection des victimes, car on l'oublie souvent pendant la poursuite du trafiquant. C'est dans l'intérêt de toutes les parties — la victime et aussi l'État — de protéger la victime.

M. Gorseth : Notre convention contient également des dispositions plus strictes en ce qui concerne les poursuites pour transport aux fins de la traite. Elle contient des dispositions sur la coopération entre les États ayant ratifié la convention, qui accroîtraient l'efficacité de la poursuite.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Y a-t-il des victimes de la traite qui sont des sans-abri? Sinon, est-ce que toutes les personnes sont prises en compte?

M. Gorseth : Voulez-vous dire des victimes qui vivent dans la rue?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Oui, c'est bien cela.

M. Gorseth : J'ai entendu une histoire intéressante, dernièrement, racontée par une ONG, dans laquelle il est question d'enfant victime de la traite. On constate une recrudescence de la traite d'enfants en provenance du continent africain comme esclaves domestiques. Quand ces enfants vieillissent, ils deviennent généralement inutiles comme esclaves domestiques et on les abandonne tout simplement dans les rues des grandes villes européennes. Ils sont parmi les personnes qui sont particulièrement exposées à devenir des sans-abri. Certaines ONG européennes se mettent à travailler davantage pour aider cette catégorie précise de victimes sans-abri.

Le problème de l'itinérance peut également se poser pour d'autres victimes de la traite. Quand certaines victimes arrivent à échapper à leurs trafiquants sans pouvoir obtenir un logement sûr ou recevoir de l'aide d'une ONG, leur seule option est de vivre dans la rue.

Ms. Requena: There was a terrible story several years ago in one of our member states about homeless children or young adults on the streets. They were captured by traffickers to be used for the harvesting of organs. They could be killed to take their heart. Therefore, the trafficking of organs is also taking place. The investigation discovered a whole network of traffickers taking these street children.

The Chair: Are you referring to a case where organs such as the heart were taken to be used in some ritualistic way by a certain part of society, or are you saying that there was trafficking of organs for transplant purposes?

Ms. Requena: It was for transplant organs. It was obvious because the dead children would be found on the street, and it was clear that they had been operated on by a doctor. It was not something ritualistic. As you know very well, sometimes there is a very limited supply of organs available for transplantation.

The Chair: Was this curtailed in this country by use of the law and, if so, by what means? You are saying it has stopped. Are you sure that it has stopped?

Ms. Requena: You can never be sure that it has stopped. The situation of trafficking, whether it is for the removal of organs or for whatever purpose, it is never clear if it is happening. However, there appeared to be grounds for believing that it was a case of trafficking in human beings.

Mr. Gorseth: There was a public outcry in European countries against the authorities of this particular state for not acting sufficiently quickly to stop it. Eventually, we think they did act. We have heard little of it since.

Senator Dallaire: I have three questions. First, once you have identified the victims, what control measures do you have to ensure that they do not disappear on you? What means do you have specifically to maintain control over them until decisions are taken regarding their future?

Second, what is the scale of trafficking, particularly of women and girls, that you are seeing within the European Union countries, and then from outside the European Union coming into your member states?

Third, am I to understand that even if a person supports an investigation, that this person has absolutely no opportunity ultimately to become a landed citizen, and that they could be returned to their country of origin? Is that policy the same for those who are from within the European Union and for those from outside the European Union?

Ms. Requena: In relation to your first question concerning the controls, if we are taking care of the victim until a decision is taken on their future, from the moment the victim escapes from the traffickers, they will be given significant support. The victim

Mme Requena : Un événement terrible s'est produit il y a plusieurs années dans un de nos États membres en ce qui concerne des enfants sans-abri ou de jeunes adultes vivant dans la rue. Ils ont été capturés par des trafiquants pour être utilisés pour la récolte d'organes. On pouvait les tuer pour prélever leur cœur. Par conséquent, le trafic d'organes est également une réalité. L'enquête a permis de dévoiler tout un réseau de trafiquants qui prenaient ces enfants de la rue.

La présidente : Faites-vous allusion à une affaire dans le cadre de laquelle des organes, comme le cœur, étaient prélevés pour être utilisés à certaines fins rituelles dans certains milieux ou s'agissait-il de trafic d'organes pour les transplantations?

Mme Requena : C'était pour les transplantations d'organes. C'était manifeste, car on retrouvait les enfants morts dans la rue et il était évident qu'ils avaient été opérés par un médecin. Ce n'était pas à des fins rituelles. Comme vous le savez, le nombre d'organes disponibles pour les transplantations est parfois très restreint.

La présidente : A-t-on mis fin à cette situation dans ce pays-là en adoptant une loi ou en prenant d'autres mesures? Vous dites que ça a cessé. En êtes-vous certaine?

Mme Requena : On ne peut jamais être certain que ça a cessé. On n'est jamais certain en ce qui concerne le trafic, que ce soit pour le prélèvement d'organes ou à d'autres fins. On avait toutefois des motifs de penser que c'était une affaire de trafic d'êtres humains.

M. Gorseth : Cette affaire a soulevé, dans les pays européens, un tollé de protestations contre les autorités de l'État concerné, auquel on reprochait de ne pas avoir agi assez rapidement pour mettre un terme à ce trafic. Nous pensons que cet État a finalement pris des mesures. Nous n'en avons pratiquement plus entendu parler depuis lors.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais poser trois questions. Premièrement, quand vous identifiez des victimes, quelles mesures de contrôle avez-vous à votre disposition pour vous assurer qu'elles ne disparaissent pas? Quels moyens avez-vous à votre disposition pour maintenir un contrôle sur elles, en attendant que des décisions soient prises au sujet de leur avenir?

Deuxièmement, à quelle échelle se pratique la traite interne, surtout celle des femmes et des filles, et celle des femmes et des filles en provenance de l'extérieur des États membres de l'Union européenne?

Troisièmement, dois-je comprendre que même si une victime coopère dans le cadre d'une enquête, elle n'a finalement absolument aucune possibilité de devenir un citoyen reçu et qu'elle pourrait être renvoyée dans son pays d'origine? La politique est-elle la même pour les personnes en provenance de l'Union européenne que pour celles venant de l'extérieur?

Mme Requena : En ce qui concerne votre première question, qui porte sur les mesures de contrôle, si nous prenons soin de la victime en attendant qu'une décision soit prise au sujet de son avenir, on lui donne un appui considérable dès l'instant où elle

will be provided with secure accommodation, medical assistance and counselling. They will also be protected during the proceedings.

After that, there will be a reassessment of the victim concerning returning this person to the country of origin. Even if the victim of trafficking would like to go back to his or her country, we have to make a risk assessment in order to avoid the possibility that the victim will again fall into the trap of the traffickers. This is what often happens, and it is very important. In the repatriation program, it is important that there is a follow-up of the victim. Otherwise, they will get caught up in the traffickers' network again.

Mr. Gorseth: I will add something. When we talk about safe accommodation and shelters for victims, one of the things that we have heard on the implementation of the convention in some states is that they are actually using prisons. Of course, victims can be safe in prisons, but they are not to be treated as criminals. They should not be in prisons. This option is to ensure that the victims do not disappear by putting them in a prison, which is contrary to the convention. A shelter will be one stage towards the social reintegration of the victims in one form or another.

Senator Dallaire: Before you go to the next one, I need to know how many of them you actually lose; how many disappear into society, find themselves a job as a dishwasher or something, and you never hear from them again?

Ms. Requena: I cannot really tell you because it is dependent upon the different states and the different measures that have been taken. If you lose them because they have really been integrated into society, I think that is perfect. The whole idea is to provide a measure of protection, but also to help them to reintegrate. The final objective is to reintegrate the victim, as far as possible, into society. If they become waiters or dishwashers, as you say, or whatever, this is the main purpose.

As for how many there are, as I say, it is different in each country, but I get the impression that, unfortunately, there is a large percentage of victims of trafficking that often get caught in the trap of the traffickers again. For instance, in many cases when they return to their countries of origin, there is no program for protecting the victim. They arrive back in their home country, and they are often rejected by their communities or families.

You can imagine the situation in a small village anywhere, where you have a person coming back and everyone in the village knows this person was a prostitute in London, or whatever. What often happens is that this person is ostracized by the whole village. They try to escape from that, so it is very easy for this person to go back to the trafficker.

échappe aux trafiquants. On lui fournira un hébergement convenable, avec de l'assistance médicale et on lui donnera des conseils. Ces personnes sont en outre protégées pendant la procédure.

Après ça, on fera une réévaluation de la victime en ce qui concerne son retour dans son pays d'origine. Même si la victime aimerait retourner dans son pays, nous devons faire une évaluation des risques afin d'éviter la possibilité qu'elle tombe à nouveau dans le piège des trafiquants. C'est ce qui se passe souvent, et c'est très important. Dans le cadre du programme de rapatriement, il est important de faire un suivi de la victime. Sinon, elle se retrouvera prise à nouveau dans le réseau des trafiquants.

M. Gorseth : J'aimerais faire un autre commentaire. À propos d'hébergement convenable et de refuges pour les victimes, ce qu'on entend notamment dire au sujet de la mise en œuvre de la convention dans certains États, c'est que les autorités ont en fait recours aux prisons. Les victimes peuvent, naturellement, être en sécurité dans les prisons, mais il ne faut pas qu'elles soient traitées comme des criminels. Elles ne devraient pas être dans des prisons. Cette option a pour but de s'assurer que les victimes ne disparaissent pas en les plaçant dans une prison, ce qui va à l'encontre de la convention. Un refuge sera une étape vers la réintégration sociale des victimes sous une forme ou sous une autre.

Le sénateur Dallaire : Avant que vous ne répondiez à la question suivante, j'aimerais absolument savoir combien de victimes vous n'arrivez plus à retrouver; comment une personne peut-elle disparaître dans la société, se trouver un emploi comme plongeur, ou un autre emploi, et qu'on n'entende plus jamais parler d'elle?

Mme Requena : Je ne peux pas vraiment vous le dire, car ça dépend des différents États et des différentes mesures qui ont été prises. Si vous perdez la trace des victimes parce qu'elles ont été vraiment intégrées à la société, je trouve que c'est parfait. Le but est d'assurer une certaine protection, mais aussi d'aider les victimes à se réintégrer à la société. L'objectif final est, dans toute la mesure du possible, la réintégration de la victime à la société. Si les victimes deviennent serveurs ou plongeurs, comme vous le dites, ou font un autre métier, c'est le but principal de l'intervention.

En ce qui concerne le nombre de victimes, comme je l'ai précisé, il est différent d'un pays à l'autre, mais j'ai l'impression que le pourcentage des victimes de la traite qui retombent dans les filets des trafiquants est malheureusement élevé. Par exemple, lorsque les victimes rentrent dans leur pays d'origine, elles ne sont protégées par aucun programme. Elles rentrent dans leur pays d'origine et sont souvent rejetées par leur communauté ou par leur famille.

Vous pouvez imaginer comment ça se passe dans un petit village où une personne rentre, quand tout le village sait que c'était une prostituée à Londres, par exemple. Ce qui arrive souvent, c'est qu'elle est ostracisée par tout le village. La victime essaie d'échapper à ce type de situation et, par conséquent, elle retombe très facilement dans les filets du trafiquant.

I do not have an answer to your question. I cannot give you a number because we do not have a global number for Europe — it depends on the countries. Unfortunately, a lot of victims get caught in the trap of the trafficker again, and traffickers take advantage of these situations.

The second question relates to the amount of trafficking, mainly in women and girls, if I understood your question, not only in Europe but also from outside Europe. This is illegal trafficking. Therefore, we do not have reliable statistics. We can only make assumptions on what is happening, based on some of the data that we have.

There is, for instance, a story from the International Labour Organization that says in 2005, there were 2.5 million persons who were trafficked around the world. They said that 43 per cent of these persons were victims of sexual exploitation, and 32 per cent of them were used for forced labour.

You asked how many were women and girls. Apparently, that is a high percentage, around 60 to 70 per cent, depending on the countries. It is true that women and girls are mainly trafficked for sexual exploitation. In addition, they are used for what we call domestic slavery, for work in homes.

However, I would like to point out that we have more and more information about men who are used as slaves in the case of economic exploitation, forced labour. In the African culture mainly, more young men are trafficked. Therefore, if I reply to you in brief, the majority in this case is very high. Sometimes they say that in all of Europe there would be more than 700,000 persons. However, as I say, the more reliable study is this one of the International Labour Organization of 2005, which says 2.5 million persons are victims of trafficking all around the world.

Your third question is, can a victim of trafficking become a citizen, a national of the country where he or she has been exploited? Obviously, as I said at the beginning, one important part of the reintegration of a victim is to acquire the nationality of the country where this person is living and working. If we reach the point where the victims are becoming nationals of the destination country where they have been exploited, we would be very happy. That is the aim — to reintegrate these people into society.

Senator Phalen: Your website has an item about a study on the methods used by traffickers to recruit their victims via the Internet and the means currently being used to combat this. Can you give us an overview of what this study found and how successful countries are in combating this method of recruitment?

Je n'ai pas de réponse à votre question. Je ne peux pas mentionner un nombre, car nous n'avons pas de nombre total pour l'Europe; ça dépend des pays. Un pourcentage élevé des victimes retombent malheureusement dans les filets des trafiquants, et ceux-ci profitent de ces situations.

La deuxième question concerne, si je l'ai bien comprise, l'échelle à laquelle se pratique la traite, surtout des femmes et des filles, venant non seulement de l'Europe, mais aussi de l'extérieur. C'est du trafic illégal. Par conséquent, nous n'avons pas de statistiques fiables. Nous pouvons seulement faire des présomptions sur la situation, sur la base de certaines données que nous avons.

Par exemple, d'après l'Organisation internationale du travail, en 2005, il y avait 2,5 millions de personnes victimes de la traite à l'échelle mondiale. Cette organisation a indiqué que 43 p. 100 de ces personnes étaient victimes d'exploitation sexuelle et 32 p. 100 étaient utilisées pour le travail forcé.

Vous avez demandé combien ça représentait de femmes et de filles. Le pourcentage qu'elles représentent est apparemment élevé; il oscille autour de 60 et 70 p. 100, selon les pays. Il est vrai que les femmes et les filles sont victimes de la traite surtout pour l'exploitation sexuelle. En outre, on les utilise pour ce que l'on appelle l'esclavage domestique, autrement dit pour travailler comme domestiques.

J'aimerais toutefois signaler que nous recevons de plus en plus d'informations concernant des hommes utilisés comme esclaves pour l'exploitation économique et le travail forcé. Surtout dans la culture africaine, le nombre de jeunes hommes victimes de trafic augmente. Par conséquent, pour répondre brièvement, le nombre de victimes est en l'occurrence très élevé. On dit parfois qu'à l'échelle de l'Europe, cela représenterait plus de 700 000 personnes. Comme je l'ai toutefois signalé, l'étude la plus fiable est celle de 2005 faite par l'Organisation internationale du travail, qui indique que 2,5 millions de personnes sont victimes de la traite à l'échelle mondiale.

Votre troisième question était la suivante : « Est-ce qu'une victime de la traite peut devenir un citoyen, un ressortissant du pays où elle a été exploitée? ». Comme je l'ai mentionné au début de la séance, un aspect important de la réintégration d'une victime est, naturellement, d'acquérir la nationalité du pays où elle vit et travaille. Nous serions heureux si nous pouvions en arriver à ce que les victimes deviennent des ressortissants du pays de destination, celui dans lequel elles ont été exploitées. C'est le but — c'est de réintégrer ces personnes à la société.

Le sénateur Phalen : Votre site web contient un article concernant une étude sur les méthodes utilisées par les auteurs de la traite pour recruter leurs victimes par Internet et sur les méthodes de lutte contre ces façons de procéder. Pouvez-vous donner un aperçu des constatations qui ont été faites dans le cadre de cette étude et indiquer dans quelle mesure les pays réussissent à lutter contre cette méthode de recrutement?

Ms. Requena: We realize, for victims of sexual exploitation, that many are recruited in person. However, nowadays with the new technologies and the general access of the public to the Internet, we have to check the recruitment through those methods.

There are several cases. There is what are called marriage agencies. There are some websites on the Internet that you go to if you are looking for a husband or a wife, and these websites are only a facade for buying a person. You can choose a person who will become your sexual victim and will also be exploited as a domestic slave.

This is only one case, with the marriage agencies. Other examples are the chat rooms. They are different mainly because children are included in these cases through the Internet. They chat online and it is very common that children and young adults use these sites.

The aim of the study is to alert people that there are new methods for recruiting victims of human trafficking. These methods are on the Internet. It is very difficult to know the origins of these websites. It is very difficult to close them down, and it is very difficult to track the methods of the trafficker. Therefore, the aim of this study is to alert people, first to tell them about the tools the traffickers use so that people do recognize them, and to also alert the state that they need to adopt specific legislation for this kind of recruitment of victims of trafficking.

The Chair: I would like to thank our witnesses for taking the time to share their expertise. When we were looking beyond our own borders to do some comparisons the Council of Europe, and particularly your division, were instantly recognized.

Given your expertise, we thank you for this discussion this morning — your afternoon. No doubt, we will be back to you with some particular questions as we continue our study, not only of this bill but of the whole area of human trafficking. We look forward to working with you and thank you for your expertise today.

The committee adjourned.

Mme Requena : En ce qui concerne les victimes d'exploitation sexuelle, nous savons qu'un grand nombre d'entre elles sont recrutées en personne. Cependant, grâce aux nouvelles technologies actuelles et à l'accès général à Internet, nous devons surveiller le recrutement par ces méthodes.

Il y a plusieurs cas. Il y a ce qu'on appelle des agences de mariage. Si on cherche un mari ou une femme, on peut visiter certains sites Internet qui ne sont en fait qu'une façade pour acheter les services d'une personne. On peut choisir une personne qui deviendra votre victime sexuelle et sera aussi exploitée comme esclave domestique.

Les agences matrimoniales ne sont qu'un cas. Les forums de discussion sont un autre exemple. Ils sont différents surtout parce que les enfants sont visés également dans ces sites Internet. Ils font du clavardage en ligne; les enfants et les jeunes adultes utilisent très souvent ces sites.

Le but de l'étude est d'avertir les gens qu'il existe de nouvelles méthodes de recrutement de victimes pour la traite des êtres humains. Ces méthodes sont basées sur Internet. Il est très difficile de connaître l'origine de ces sites web. C'est très complexe de les faire fermer et de rester à jour sur les méthodes utilisées par les trafiquants. Par conséquent, le but de cette étude est d'avertir les gens et de les mettre au courant avant tout des outils utilisés par les trafiquants pour qu'ils les repèrent, et aussi d'avertir l'État qu'il doit adopter des dispositions législatives visant spécifiquement ce type de recrutement de victimes de la traite.

La présidente : Je remercie nos témoins d'avoir accepté de partager leurs connaissances spécialisées. Quand nous avons examiné ce qui se passait au-delà de nos frontières pour établir des comparaisons, le Conseil de l'Europe, et en particulier votre division, sont sortis instantanément du lot.

Étant donné vos compétences en la matière, nous vous remercions d'avoir participé à cette discussion ce matin — c'est plutôt l'après-midi chez vous. Nous aurons certainement encore d'autres questions à vous poser en poursuivant notre étude de ce projet de loi et de toute la question du trafic de personnes. Nous nous réjouissons de collaborer avec vous et vous remercions pour les connaissances spécialisées dont vous nous avez fait profiter aujourd'hui.

La séance est levée.

Monday, May 12, 2008

Canadian Council for Refugees:

Janet Dench, Executive Director.

KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives:

Alfredo Barahona, Coordinator, Refugee and Migration Program.

Amnesty International Canada:

Gloria Nafziger, Refugee Coordinator;

Naomi Kikoler, Articling Student.

Canadian Bar Association:

David Matas, Member, Citizenship and Immigration Law Section;

Kerri Froc, Legal Policy Analyst.

Barreau du Québec:

Jacques Beauchemin, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Mitchell Goldberg, Member of the Immigration and Citizenship Law Committee;

Catherine Dagenais, Lawyer, Research and Legislation Services.

As individuals:

Stephen Gallagher, Lecturer, Department of Political Science, McGill University;

Peter Showler, Director, The Refugee Forum, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa.

Thursday, May 29, 2008

Council of Europe, Gender Equality and Anti-Trafficking Division (by video conference):

Hallvard Gorseth, Administrator, Anti-Trafficking Action;

Marta Requena, Head of Division.

Le lundi 12 mai 2008 :

Conseil canadien pour les réfugiés :

Janet Dench, directrice exécutive.

KAIROS : Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice :

Alfredo Barahona, coordonnateur, Programme des réfugiés et de la migration.

Amnistie internationale Canada :

Gloria Nafziger, coordonnatrice des réfugiés;

Naomi Kikoler, étudiante en stage.

Association du Barreau canadien :

David Matas, membre, Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Kerri Froc, analyste des politiques juridiques.

Barreau du Québec :

Jacques Beauchemin, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Mitchell Goldberg, membre du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Catherine Dagenais, avocate, Service de recherche et de législation.

À titre personnel :

Stephen Gallagher, chargé de cours, Département des sciences politiques, Université McGill;

Peter Showler, directeur, Forum sur les personnes réfugiées, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa.

Le jeudi 29 mai 2008 :

Conseil de l'Europe, Division de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre la traite des êtres humains (par vidéoconférence) :

Hallvard Gorseth, administrateur, action contre la traite;

Marta Requena, chef de division.



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

Monday, May 5, 2008

Canadian Association of Sexual Assault Centres (by video conference):

Lee F. Lakeman, Regional Representative (British Columbia and Yukon);

Alice Lee, Crisis Worker, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

Comité d'action contre le trafic humain interne et international:

Pierrette Boissé, Member;

Louise Dionne, Member and Facilitator.

As an individual:

Jacqueline Oxman-Martinez, Professor, University of Montréal.

Canada Border Services Agency:

Megan Imrie, Director, Horizontal Policy & Planning Division, Enforcement Branch.

Royal Canadian Mounted Police:

Mike Cabana, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, Federal and International Operations.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 5 mai 2008 :

Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel (par vidéoconférence) :

Lee F. Lakeman, représentante régionale (Colombie-Britannique et Yukon);

Alice Lee, travailleuse à l'intervention d'urgence, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter.

Comité d'action contre le trafic humain interne et international :

Pierrette Boissé, membre;

Louise Dionne, membre et animatrice.

À titre personnel :

Jacqueline Oxman-Martinez, professeure, Université de Montréal.

Agence des services frontaliers du Canada :

Megan Imrie, directrice, Division de politique horizontale et planification, Direction générale de l'exécution de la loi.

Gendarmerie royale du Canada :

Mike Cabana, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, Direction des opérations fédérales et internationales.

(Suite à la page précédente)