SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

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

Proceedings of the Standing Senate Committee on

LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Chair:
The Honourable JOHN D. WALLACE

Président :
L'honorable JOHN D. WALLACE

Monday, February 20, 2012
Tuesday, February 21, 2012

Le lundi 20 février 2012
Le mardi 21 février 2012

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Seventh and eighth meetings on:

Bill C-10, An Act to enact the Justice for Victims of Terrorism Act and to amend the State Immunity Act, the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act, the Corrections and Conditional Release Act, the Youth Criminal Justice Act, the Immigration and Refugee Protection Act and other Acts

Septième et huitième réunions concernant :

Le projet de loi C-10, Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'autres lois

APPEARING:
The Honourable Jason Kenney, P.C., M.P., Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism

COMPARAÎT :
L'honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

49343-49344

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable John D. Wallace, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Dagenais
Baker, P.C.	Frum
Boisvenu	Jaffer
Chaput	Lang
Cowan	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Carignan)
(or Tardif)	Runciman

* 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 Honourable Senator Chaput replaced the Honourable Senator Munson (*February 21, 2012*).

The Honourable Senator Cowan replaced the Honourable Senator Joyal, P.C. (*February 17, 2012*).

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Chaput (*February 17, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable John D. Wallace

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Angus	Dagenais
Baker, C.P.	Frum
Boisvenu	Jaffer
Chaput	Lang
Cowan	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Carignan)
(ou Tardif)	Runciman

* 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 :

L'honorable sénateur Chaput a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 21 février 2012*).

L'honorable sénateur Cowan a remplacé l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 17 février 2012*).

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Chaput (*le 17 février 2012*).

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

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

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, February 20, 2012
(29)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 12 p.m. this day, in room 257, East Block, the chair, the Honourable John D. Wallace, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Cowan, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Lang, Munson, Runciman and Wallace (12).

In attendance: Robin MacKay, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, December 16, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-10 An Act to enact the Justice for Victims of Terrorism Act and to amend the State Immunity Act, the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act, the Corrections and Conditional Release Act, the Youth Criminal Justice Act, the Immigration and Refugee Protection Act and other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief (by video conference);

Roger Jones, Senior Strategist.

Canadian Council for Refugees:

Loly Rico, Vice-President.

As individuals:

Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of British Columbia (by video conference);

Audrey Macklin, Professor of Law, University of Toronto (by videoconference);

Jenna Hennebry, Associate Professor, Communications Studies, Wilfrid Laurier University (by video conference).

Canadian Coalition Against Terror:

Maureen Basnicki, Co-Founder;

Sheryl Saperia, Senior Advisor.

Canadian Centre for International Justice:

Jayne Stoyles, Executive Director.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 20 février 2012
(29)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à midi, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable John D. Wallace (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Cowan, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Lang, Munson, Runciman et Wallace (12).

Également présent : Robin MacKay, 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 vendredi 16 décembre 2011, le comité poursuit son étude du projet de loi C-10, Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'acte de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'autres lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Assemblée des Premières Nations :

Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national (par vidéoconférence);

Roger Jones, stratège principal.

Conseil canadien pour les réfugiés :

Loly Rico, vice-présidente.

À titre personnel :

Benjamin Perrin, professeur adjoint, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence);

Audrey Macklin, professeure de droit, Université de Toronto (par vidéoconférence);

Jenna Hennebry, professeure agrégée, Études en communications, Université Wilfrid Laurier (par vidéoconférence).

Canadian Coalition Against Terror :

Maureen Basnicki, cofondatrice;

Sheryl Saperia, conseillère principale.

Centre canadien pour la justice internationale :

Jayne Stoyles, directrice exécutive.

As individuals:

Hilary Young, Assistant Professor, Faculty of Law, Queen's Unviersity;

David Quayat, Lawyer.

Centre for Israel and Jewish Affairs:

Richard Marceau, General Counsel.

The chair made an opening statement.

Mr. Jones made a statement and, together with Mr. Atleo, answered questions.

At 12:58 p.m., the committee suspended.

At 1:01 p.m., the committee resumed.

Ms. Rico and Mr. Perrin each made a statement and answered questions.

At 2:14 p.m., the committee suspended.

At 2:31 p.m., the committee resumed.

Ms. Hennebry and Ms. Macklin each made a statement and answered questions.

At 3:45 p.m., the committee suspended.

At 3:50 p.m., the committee resumed.

Ms. Basnicki, Ms. Saperia and Ms. Stoyles each made a statement and answered questions.

At 4:52 p.m., the committee suspended.

At 5:01 p.m., the committee resumed.

Mr. Marceau and Ms. Young each made a statement and, together with Mr. Quayat, answered questions.

At 6:21 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 21, 2012
(30)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 8:32 a.m. this day, in room 257, East Block, the chair, the Honourable John D. Wallace, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Chaput, Cowan, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Lang, Munson, Runciman and Wallace (13).

In attendance: Robin MacKay and Erin Shaw, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Josée Thérien, Committee Clerk.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

À titre personnel :

Hilary Young, professeure adjointe, faculté de droit, Université Queen's;

David Quayat, avocat.

Centre consultatif des relations juives et israéliennes :

Richard Marceau, avocat général.

Le président prend la parole.

M. Jones fait une déclaration puis, avec M. Atleo, répond aux questions.

À 12 h 58, la séance est suspendue.

À 13 h 1, la séance reprend.

Mme Rico et M. Perrin font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 14 h 14, la séance est suspendue.

À 14 h 31, la séance reprend.

Mmes Hennebry et Macklin font chacune une déclaration, puis répondent aux questions.

À 15 h 45, la séance est suspendue.

À 15 h 50, la séance reprend.

Mmes Basnicki, Saperia et Stoyles font chacune une déclaration, puis répondent aux questions.

À 16 h 52, la séance est suspendue.

À 17 h 1, la séance reprend.

M. Marceau et Mme Young font chacun une déclaration puis, avec M. Quayat, répondent aux questions.

À 18 h 21, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 21 février 2012
(30)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 32, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable John D. Wallace (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Chaput, Cowan, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Lang, Munson, Runciman et Wallace (13).

Également présents : Robin MacKay et Erin Shaw, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Josée Thérien, greffière du comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, December 16, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-10 An Act to enact the Justice for Victims of Terrorism Act and to amend the State Immunity Act, the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act, the Corrections and Conditional Release Act, the Youth Criminal Justice Act, the Immigration and Refugee Protection Act and other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9*)

APPEARING:

The Honourable Jason Kenney, P.C., M.P., Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism.

WITNESSES:

Royal Canadian Mounted Police:

Superintendent John Bilinski, Officer in Charge, Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children.

Officer Jackie Basque, National Child Exploitation Coordination Centre.

Ontario Provincial Police:

Scott Naylor, Detective Inspector.

Parents-Secours du Québec:

Pierre Chalifoux, Director General.

Beyond Borders:

David Matas, Legal Team Member.

Boost Child Abuse Prevention & Intervention:

Karyn Kennedy, Executive Director.

As an individual:

Randall Fletcher, Sexual Deviance Specialist.

Comité des orphelin(es) victimes d'abus:

Lucien Landry, President;

Tony Doussot, Secretary.

Kids Internet Safety Alliance:

Paul Gillespie, President and Chief Executive Officer.

Canadian Centre for Abuse Awareness:

Ellen Campbell, President, CEO and Founder;

Mark Allan, Director of Public Safety.

Association for the Treatment of Sexual Abusers:

Lawrence Ellerby, Forensic Psychologist.

Respect Group Inc.:

Sheldon Kennedy, Co-Founder.

Public Safety Canada:

Karl Hanson, Senior Research Officer.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 16 décembre 2011, le comité poursuit son étude du projet de loi C-10, Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'autres lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme.

TÉMOINS :

Gendarmerie royale du Canada :

Surintendant John Bilinski, officier responsable, Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités;

Officier Jackie Basque, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants.

Police provinciale de l'Ontario :

Scott Naylor, inspecteur-détective.

Parents-Secours du Québec :

Pierre Chalifoux, directeur général.

Au-delà des frontières :

David Matas, membre de l'équipe juridique.

Boost Child Abuse Prevention & Intervention :

Karyn Kennedy, directrice générale.

À titre personnel :

Randall Fletcher, spécialiste de la déviance sexuelle.

Comité des orphelin(es) victimes d'abus :

Lucien Landry, président;

Tony Doussot, secrétaire.

Kids Internet Safety Alliance :

Paul Gillespie, président-directeur général.

Canadian Centre for Abuse Awareness :

Ellen Campbell, présidente-directrice générale et fondatrice;

Mark Allan, directeur de la sécurité publique.

Association for the Treatment of Sexual Abusers :

Lawrence Ellerby, psychologue médico-légal.

Respect Group Inc. :

Sheldon Kennedy, cofondateur.

Sécurité publique Canada :

Karl Hanson, agent principal de recherche.

Citizenship and Immigration Canada:

David Manicom, Director General, Immigration Branch;

Bradley Pascoe, Senior Policy Advisor, Temporary Resident Policy and Program;

Nisrin Nasrallah, Counsel.

The chair made an opening statement.

Superintendent Blinski, Mr. Naylor, Mr. Chalifoux and Mr. Matas each made a statement and, together with Officer Basque, answered questions.

At 10:14 a.m., the committee suspended.

At 10:20 a.m., the committee resumed.

Ms. Kennedy and Mr. Fletcher each made a statement and answered questions.

At 11:31 a.m., the committee suspended.

At 12:31 p.m., the committee resumed.

Mr. Landry, Mr. Doussot and Mr. Gillespie each made a statement and answered questions.

At 1:49 p.m., the committee suspended.

At 2 p.m., the committee resumed.

Ms. Campbell, Mr. Allan and Mr. Ellerby each made a statement and answered questions.

At 3:13 p.m., the committee suspended.

At 3:19 p.m., the committee resumed.

Mr. Kennedy and Mr. Hanson each made a statement and answered questions.

At 4:28 p.m., the committee suspended.

At 5:01 p.m., the committee resumed.

The minister made a statement and, together with Mr. Manicom, Ms. Nasrallah and Mr. Pascoe, answered questions.

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

At 6:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Manicom, Ms. Nasrallah and Mr. Pascoe answered questions.

At 6:29 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Citoyenneté et Immigration Canada :

David Manicom, directeur général, Direction générale de l'immigration;

Bradley Pascoe, conseiller principal en politique, Politiques et programmes à l'intention des résidents temporaires;

Nisrin Nasrallah, avocate.

Le président prend la parole.

Le surintendant Blinski ainsi que MM. Naylor, Chalifoux et Matas font chacun une déclaration puis, avec l'officier Basque, répondent aux questions.

À 10 h 14, la séance est suspendue.

À 10 h 20, la séance reprend.

Mme Kennedy et M. Fletcher font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 31, la séance est suspendue.

À 12 h 31, la séance reprend.

MM. Landry, Doussot et Gillespie font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 13 h 49, la séance est suspendue.

À 14 heures, la séance reprend.

Mme Campbell et MM. Allan et Ellerby font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 15 h 13, la séance est suspendue.

À 15 h 19, la séance reprend.

MM. Kennedy et Hanson font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 16 h 28, la séance est suspendue.

À 17 h 1, la séance reprend.

Le ministre fait une déclaration puis, avec M. Manicom, Mme Nasrallah et M. Pascoe, répond aux questions.

À 18 h 7, la séance est suspendue.

À 18 h 10, la séance reprend.

M. Manicom, Mme Nasrallah et M. Pascoe répondent aux questions.

À 18 h 29, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, February 20, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, An Act to enact the Justice for Victims of Terrorism Act and to amend the State Immunity Act, the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act, the Corrections and Conditional Release Act, the Youth Criminal Justice Act, the Immigration and Refugee Protection Act and other Acts, met this day at 12 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John D. Wallace (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good afternoon. I am John Wallace, a senator from New Brunswick, and I am Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Today we are continuing our review and consideration of Bill C-10, the safe streets and communities act. The overall goals and objectives of Bill C-10, as stated by Justice Minister Nicholson and Public Safety Minister Toews in their previous appearance before this committee, are to further enhance the public safety and security of all Canadians and to provide additional rights, privileges and protection for victims of crime, including those who have been victims of acts of terrorism.

The role and function of this committee is to carefully examine, consider and make recommendations concerning all the components of Bill C-10 that relate to the following matters: the production, trafficking, importation and exportation of illicit drugs; the international transfer of offenders back to Canada to serve the remainder of their foreign sentences; the entry into Canada of vulnerable foreign workers who may be involved in human trafficking and subject to exploitation or abuse; deterring acts of terrorism and providing justice for victims of terrorism; the commission of sexual offences against children; the commission of serious violent and repeat offences by youth; and proposed changes concerning the granting of conditional sentences or house arrest, parole and pardons.

Honourable senators, we are very pleased to have with us today a witness from the Assembly of First Nations, Mr. Roger Jones, Senior Strategist.

Welcome, Mr. Jones. We were expecting to have two witnesses, but unfortunately Grand Chief Atleo is between locations in the North and is trying to get to a location where he can connect to us by video conference. We hope that before this session is finished he will be able to join us.

Mr. Jones, we received and carefully reviewed the written submission dated November 22, 2011, that was provided by the Assembly of First Nations, AFN, in regards to Bill C-10. We thank you for that. It was very comprehensive and very well articulated.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 20 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'autres lois, se réunit aujourd'hui, à midi, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur John D. Wallace (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bon après-midi. Je m'appelle John Wallace et je suis le président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-10, Loi sur la sécurité des rues et des communautés. Les buts et objectifs du projet de loi C-10 sont, tels que le ministre de la Justice, M. Nicholson, et le ministre de la Sécurité publique, M. Toews, les ont énoncés lors de leur comparution antérieure devant le comité, d'améliorer la sécurité publique et la sécurité des Canadiens et de conférer des droits, des privilèges et une protection supplémentaires aux victimes d'actes criminels, y compris celles qui ont été victimes d'actes de terrorisme.

Notre comité a pour rôle et pour fonction d'étudier attentivement, en vue de formuler des recommandations, tous les éléments du projet de loi C-10 se rapportant aux questions suivantes : la production, le trafic, l'importation et l'exportation de drogues illicites; le transfèrement international des délinquants canadiens pour qu'ils purgent au Canada le reste d'une peine imposée à l'étranger; l'entrée au Canada de travailleurs étrangers vulnérables qui peuvent être victimes de la traite des personnes, d'une exploitation ou de mauvais traitements; la dissuasion d'actes de terrorisme et la justice pour les victimes de terrorisme; les infractions sexuelles contre des enfants; les infractions avec violence et répétées commises par des adolescents et les changements proposés au sujet des peines avec sursis, de la détention à domicile, de la libération conditionnelle et du pardon.

Honorables sénateurs, nous avons le grand plaisir de recevoir aujourd'hui un témoin de l'Assemblée des Premières Nations, M. Roger Jones, stratège principal.

Bienvenue, monsieur Jones. Nous nous attendions à ce qu'il y ait deux témoins, mais malheureusement, le grand chef Atleo est dans le Nord et il essaie de trouver un endroit où il peut nous rejoindre par vidéoconférence. Nous espérons qu'il pourra le faire avant la fin de cette partie de la séance.

Monsieur Jones, nous avons reçu et étudié attentivement le mémoire, en date du 22 novembre 2011, que nous a remis l'Assemblée des Premières Nations, l'APN, au sujet du projet de loi C-10. Nous vous en remercions. C'était très complet et bien expliqué.

I understand that you have an opening statement, and we would be pleased to hear it.

Roger Jones, Senior Strategist, Assembly of First Nations: Thank you, Mr. Chair, and good afternoon to all of the senators. Thank you very much for the invitation you extended to the Assembly of First Nations to hear First Nations' perspectives on the bill.

As the chair pointed out, National Chief Atleo was scheduled, and perhaps still may be able, to appear before you via video link. He is currently back in his home community, Ahousaht. Arrangements were made at a facility there to link him up, but technology is failing us this morning. He was looking forward to this opportunity to share with senators the concerns of the First Nations peoples about Bill C-10.

Copies of the national chief's speaking notes were distributed, I believe. I will read only a portion of that into the record, because I know that you want to have an exchange about some of the issues that are raised in the submission we provided.

This matter is incredibly important for all indigenous peoples in Canada. As you know, the AFN made a request to appear before the House of Commons committee, but unfortunately we were not successful in being granted that opportunity. The national chief sent an extensive letter and attachment to the Minister of Justice, the Honourable Rob Nicholson.

First Nations are of the view that Bill C-10 will result in compounding the already unacceptable overrepresentation of our people in the criminal justice system. This conclusion is supported by a massive amount of evidence that documents how the system has been disrespectful of and ultimately destructive to the lives of our peoples.

The raw statistics also tell a clear story. While our population is 4 per cent of the general population, our peoples make up almost a quarter of the prison population. The inmates have largely grown up in poverty, have poor education and too often are young people suffering multi-generational effects of residential schools, the child welfare system and displacement from their families, cultures and homes.

In 1996, the Royal Commission on Aboriginal Peoples drew two conclusions: first, that there is a consensus that the justice system has failed our people, and second, that notwithstanding the hundreds of recommendations from previous commissions and task forces, the justice system was still failing them in 1996. Tragically and unacceptably, nothing has occurred between 1996 and now, a period of 16 years, that allows us to draw any different conclusions.

The failure that the royal commission pointed to is characteristic of all aspects of the criminal justice system, from policing to sentencing to imprisonment to post-release services. The current criminal justice system has profoundly failed First Nations peoples by failing to respect cultural differences, by

Je crois que vous désirez faire une déclaration préliminaire et nous sommes prêts à vous écouter.

Roger Jones, stratège principal, Assemblée des Premières Nations : Merci, monsieur le président, et bon après-midi à tous les sénateurs. Merci infiniment pour l'invitation que vous avez adressée à l'Assemblée des Premières nations afin d'entendre le point de vue des Premières nations sur ce projet de loi.

Comme l'a mentionné le président, le chef national Atleo devait comparaître et pourra peut-être encore le faire, par vidéoconférence. Il est actuellement de retour dans sa communauté d'Ahousaht. Des dispositions avaient été prises là-bas pour qu'il puisse communiquer par vidéo, mais la technologie nous a laissé tomber ce matin. Il comptait sur cette occasion pour faire connaître aux sénateurs les préoccupations des peuples des Premières nations au sujet du projet de loi C-10.

Je crois que des exemplaires du mémoire du chef national vous ont été distribués. Je vais seulement en lire une partie, car je sais que vous voulez dialoguer au sujet des problèmes évoqués dans notre mémoire.

Cette question est extrêmement importante pour tous les peuples autochtones du Canada. Comme vous le savez, l'APN a demandé à comparaître devant le comité de la Chambre des communes, mais malheureusement sans succès. Le chef national a envoyé une longue lettre avec pièce jointe au ministre de la Justice, l'honorable Rob Nicholson.

Les Premières nations estiment que le projet de loi C-10 aggravera la surreprésentation déjà inacceptable de notre population dans le système de justice pénale. L'énorme quantité de preuves qui démontrent combien le système a été irrespectueux et destructeur envers notre peuple appuie cette conclusion.

Les statistiques sont également révélatrices. Alors que notre population représente 4 p. 100 de la population canadienne, elle constitue près du quart de la population carcérale. La plupart de ces détenus ont grandi dans la pauvreté, sont peu scolarisés et sont, trop souvent, des jeunes qui ont subi les effets multigénérationnels des pensionnats, du système d'aide à l'enfance et de l'éloignement de leur famille, de leur culture et de leur foyer.

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a tiré deux conclusions : premièrement, tout le monde reconnaît que le système de justice n'a pas su bien servir notre peuple et, deuxièmement, que malgré les centaines de recommandations des commissions et groupes de travail antérieurs, le système de justice le servait toujours très mal en 1996. Il est tragique et inacceptable que rien n'ait été fait, depuis 1996, en 16 ans, pour nous permettre de tirer des conclusions différentes.

Les manquements que la commission royale a soulignés sont caractéristiques de tous les aspects du système de justice pénale, au niveau aussi bien de la police que de la détermination de la peine, de l'emprisonnement ou des services offerts après la libération. Le système de justice pénale actuel a manqué à son

failing to address systemic biases against our people and by denying them an effective voice in the development and delivery of services.

It is recognized that many of the deep social and economic challenges manifested in indigenous families and communities is the legacy of colonization and associated efforts at assimilation. The tragic legacy of residential schools, the dislocation caused by forced adoptions known as the Sixties Scoop, and cultural and socio-economic marginalization have all impacted First Nations people.

This legacy of past government policies has caused deep wounds that fester in the current generation. The dramatic overrepresentation of First Nations peoples' interaction with the criminal justice system, both as victims and offenders, is attributable to these past policies and the underlying social and economic conditions our peoples face.

Subjugation of indigenous peoples to a criminal justice system that is at complete odds with indigenous social and political organization and cultural values and beliefs aggravates and perpetuates the problem of overrepresentation.

Recent statistics further illustrate this point. When accused, our people are more likely to be denied bail. They spend more time in pretrial detention. They are more likely to be charged with multiple offences and often for crimes against the system. Our people are more likely not to have legal representation and spend less time with their lawyers. Finally, First Nations offenders are more than twice as likely to be incarcerated as other offenders.

Between 1998 and 200, federally incarcerated First Nations, Metis and Inuit populations increased by 19.7 per cent. In the Prairie provinces, 50 per cent of prisoners are indigenous peoples. Indigenous women in federal incarceration have increased by 131 per cent. In fact, the case of both First Nations women and First Nations youth is particularly alarming as these rates of overrepresentation are even more dramatic. Tragically, with Bill C-10 we will see the current very apparent problems be further exaggerated, creating greater costs and, more important, far greater harm to our peoples and our communities.

Bill C-10's sentencing regime means that a larger number of First Nations people will find themselves in mandatory custody for significant periods of time, notwithstanding their particular rehabilitative qualities. Justice requires recognition of the reality

devoir envers les peuples autochtones en ne respectant pas les différences culturelles, en ne remédiant pas aux préjugés systémiques contre notre peuple et en lui refusant d'avoir réellement voix au chapitre en ce qui concerne la conception et la prestation des services.

On reconnaît qu'un grand nombre des problèmes sociaux et économiques profonds qui se manifestent dans les familles et les communautés autochtones sont l'héritage de la colonisation et des efforts d'assimilation qui y sont associés. Les conséquences tragiques des pensionnats, l'éclatement des familles causé par les adoptions forcées dans le cadre de la « rafle des années 1960 » et la marginalisation culturelle et socioéconomique sont autant de facteurs qui ont eu des répercussions sur la population des Premières nations.

Ces conséquences des politiques gouvernementales passées ont causé de profondes blessures qui gangrènent la génération actuelle. La surreprésentation dramatique des Premières nations dans le système de justice pénale, tant comme victimes que délinquants, est attribuable à ces politiques passées et aux conditions sociales et économiques sous-jacentes dans lesquelles vit notre population.

L'assujettissement des peuples autochtones à un système de justice pénale qui va totalement à l'encontre de l'organisation sociale et politique ainsi que des valeurs culturelles et des croyances autochtones aggrave et perpétue le problème de la surreprésentation.

Les statistiques récentes le confirment. Lorsqu'ils sont accusés, les Autochtones risquent davantage qu'on leur refuse la liberté sous caution. Ils passent plus de temps en détention avant procès. Ils risquent davantage d'être accusés d'infractions multiples et souvent d'infractions contre le système. Les Autochtones risquent davantage de ne pas avoir d'avocats et de passer moins de temps avec ces derniers. Enfin, les délinquants des Premières nations risquent deux fois plus d'être incarcérés que les autres délinquants.

Entre 1998 et 2000, le nombre de délinquants des Premières nations, métis et inuits incarcérés dans des établissements fédéraux a augmenté de 19,7 p. 100. Dans les provinces des Prairies, 50 p. 100 des détenus sont des Autochtones. Le nombre de femmes autochtones incarcérées dans des établissements fédéraux s'est accru de 131 p. 100. En fait, le cas des femmes des Premières nations et des adolescents des Premières nations est particulièrement alarmant, car leur surreprésentation est encore plus dramatique. Malheureusement, le projet de loi C-10 va encore aggraver les problèmes très apparents qui existent actuellement, ce qui va augmenter les coûts, mais surtout, nuire encore plus à notre population et à nos communautés.

En raison du régime de détermination de la peine que prévoit le projet de loi C-10, un plus grand nombre de personnes des Premières nations se retrouveront en détention obligatoire pendant de longues périodes, quelle que soit leur capacité de

that First Nations people must overcome systemic discrimination, poverty and societal dysfunction to reach an acceptable level of well-being.

Let me just point out the major problems as we see them with Bill C-10, and I would encourage this committee to think very carefully through every opportunity it has to ensure oversight and assessment of the potentially devastating consequences of this bill to our population, which already experiences the failure of criminal justice in this country.

We do go through certain parts of the bill, which we believe will compound the problems. That has been detailed in the written submission, so perhaps I will not repeat that part and will instead finish up with some conclusions so we can have more time for discussion.

One of the points we wish to implore upon you is that as parliamentarians you are aware that the Constitution Act, 1867 and the Constitution Act, 1982 have specific sections relating to First Nations peoples and their rights. You may also be aware that the courts have considered these provisions and observed that these provisions give rise to legal requirements, such as fiduciary obligations and maintenance of the honour of the Crown in dealings with First Nations people, both in an executive and a legislative context.

First Nations are certain that elements of Bill C-10 will have harmful impacts, and that is our principal message to you today.

The Chair: Excuse me, Mr. Jones; we have just been joined by National Chief Atleo by video conference. Chief, are you able to hear us?

Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations: I am.

The Chair: I am John Wallace, the chair of this committee, and we are extremely pleased that you are able to join us. I realize it has been difficult for you to get to the video conference, but this is wonderful. We are very happy to have you. I believe Mr. Jones is just in the process of finalizing what would have been your opening statement, and then we will move to questions. If we could, we will allow Mr. Jones to continue; then we would be very pleased to hear any comments you may wish to make in addition to that, Chief Atleo.

Mr. Jones: I will complete my comments by pointing out one of the statements made by Minister Vic Toews to this committee, which I read while reviewing the record of his appearance with Minister Nicholson. He said:

> Predicting the future and the future impact of a bill is always very difficult. We rely on the expertise of our officials to give us some indication.

réinsertion. La justice exige qu'on reconnaisse que les peuples des Premières nations doivent surmonter une discrimination systémique, la pauvreté et un dysfonctionnement social pour pouvoir atteindre un niveau de bien-être acceptable.

Permettez-moi de souligner les principaux problèmes que nous voyons dans le projet de loi C-10, et j'invite le comité à y réfléchir très attentivement pour évaluer les conséquences dévastatrices que ce projet de loi pourrait avoir pour notre population qui est déjà victime des manquements du système de justice pénale de notre pays.

Nous passons en revue certaines dispositions du projet de loi qui, selon nous, aggraveront les problèmes. Comme cela figure en détail dans notre mémoire, je ne vais peut-être pas répéter cette partie et je vais plutôt conclure de façon à ce que nous ayons plus de temps pour dialoguer.

Nous tenons notamment à souligner qu'en tant que parlementaires, vous savez que la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi constitutionnelle de 1982 contiennent des articles précis qui se rapportent aux peuples des Premières nations et à leurs droits. Vous savez peut-être aussi que les tribunaux ont examiné ces dispositions et fait observer qu'elles entraînent des exigences juridiques telles que des obligations fiduciaires et la préservation de l'honneur de la Couronne dans les relations avec les peuples des Premières nations, tant pour le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif.

Les Premières nations ont la certitude que certains éléments du projet de loi C-10 auront des répercussions néfastes et tel est le principal message que nous vous adressons aujourd'hui.

Le président : Excusez-moi, monsieur Jones; le chef national Atleo vient de se joindre à nous par vidéoconférence. Chef, pouvez-vous nous entendre?

Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations : Oui.

Le président : Je suis John Wallace, le président du comité, et nous sommes extrêmement contents que vous puissiez vous joindre à nous par vidéoconférence. Je sais que cela vous a été difficile. Nous sommes très contents que vous soyez là. Je crois que M. Jones est en train de terminer la déclaration préliminaire que vous deviez faire, et nous passerons ensuite aux questions. Si vous le voulez bien, nous allons laisser M. Jones continuer, après quoi nous serons très heureux d'entendre les observations que vous désirerez peut-être ajouter, chef Atleo.

M. Jones : Je vais conclure en citant une des déclarations que le ministre, Vic Toews, a faites au comité et que j'ai lues dans le compte rendu de sa comparution avec le ministre Nicholson. Il a dit ceci :

> Il est toujours très difficile de prévoir les répercussions futures d'un projet de loi. Nous nous fions à l'expertise de nos fonctionnaires pour nous donner quelques indications.

It is obviously a reality that you cannot predict exactly how legislation will impact on people, but I think you can do a good job in forecasting or in trying to sense that it will produce an impact. One of the documents we looked at in relation to the preparation of our submission was a report that was issued by the Office of the Correctional Investigator, I believe in 2009. It is called *Good Intentions, Disappointing Results: A Progress Report on Federal Aboriginal Corrections*.

There are many important bits of information in this report, but one that is contained in the executive summary says:

> With the Aboriginal population much younger than the overall Canadian population and experiencing a higher growth rate, the problem of Aboriginal over-representation in corrections continues to worsen rather than improve. Compared to non-Aboriginal offenders, the gap in positive results for Aboriginal offenders across the spectrum of correctional processes remains significant throughout sentence.

> The offending circumstances of Aboriginal offenders are often related to substance abuse, inter-generational abuse and residential schools, low levels of education, employment and income, substandard housing and health care, among other factors. Aboriginal offenders tend to be younger; to be more likely to have served previous youth and/or adult sentences; to be incarcerated more often for a violent offence; to have higher risk ratings; to have higher need ratings, to be more inclined to have gang affiliations, and to have more health problems, including Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD) and mental health issues.

I point out that some elements of the bill are in fact directed at some of these issues, dealing with illicit drugs and protecting society against repeat young offenders and so on, so these changes will have an impact on our population.

The Chair: Thank you, Mr. Jones.

Chief Atleo, Mr. Jones gave an overview of the opening statement. He did not get into the details of each of the comments you had on the various components of Bill C-10. We have received, as you know, the copy of your submission from November of 2011. As I was saying to Mr. Jones, it is very comprehensive, very clear and well articulated, so we have had the benefit of that. Having said all of that, are there any opening comments that you would care to add?

Mr. Atleo: Thank you, Mr. Chair. I want to thank you and the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for inviting my colleague Mr. Jones and me. I am coming to you from my community of Ahousaht, which is a little fishing village

Il est vrai, bien sûr, qu'on ne peut pas prédire exactement quelles seront les répercussions d'une loi sur les gens, mais je pense que vous pouvez vous attendre à ce que cette loi ait des conséquences. Un des documents que nous avons étudiés pour préparer notre mémoire était un rapport que le Bureau de l'enquêteur correctionnel a publié, je crois, en 2009. Il s'intitule *De bonnes intentions... des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*.

Ce rapport contient de nombreux renseignements, mais en voici un qui figure dans le sommaire :

> Étant donné que la population autochtone est beaucoup plus jeune que l'ensemble de la population canadienne et qu'elle connaît un taux de croissance supérieur à la moyenne, le problème de la surreprésentation des Autochtones dans le système correctionnel continue de s'aggraver au lieu de s'estomper. L'écart entre les résultats des programmes et des interventions à l'intention des délinquants autochtones et ceux destinés aux délinquants non autochtones dans l'ensemble du système correctionnel reste grand tout au long de la peine.

> Souvent, les facteurs à l'origine des infractions commises par les délinquants autochtones sont liés notamment à la toxicomanie, au cycle de violence intergénérationnel, aux placements dans des pensionnats, aux faibles niveaux d'instruction, au chômage, aux faibles taux de rémunération, ainsi qu'aux conditions de logement et aux soins de santé inférieurs aux normes. En général, les délinquants autochtones sont plus jeunes; sont plus susceptibles d'avoir déjà purgé une peine applicable aux adolescents et/ou aux adultes; sont incarcérés plus souvent pour une infraction avec violence; présentent un taux de risque plus élevé; ont des besoins plus grands; sont plus enclins à être affiliés à un gang; ont davantage de problèmes de santé, notamment des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (TCAF) et des troubles de santé mentale.

Je souligne que certains éléments du projet de loi visent certains de ces problèmes en ce qui concerne la drogue et la protection de la société contre les jeunes délinquants récidivistes, et cetera, si bien que ces changements auront une incidence sur notre population.

Le président : Merci, monsieur Jones.

Chef Atleo, M. Jones nous a présenté un aperçu général de votre déclaration préliminaire. Il n'est pas entré dans les détails de tout ce que vous aviez à dire au sujet des diverses dispositions du projet de loi C-10. Comme vous le savez, nous avons reçu copie de votre mémoire de novembre 2011. Comme je l'ai dit à M. Jones, ce mémoire est très complet, très clair et bien formulé. Il a donc pu servir à nous éclairer. Cela dit, avez-vous des observations préliminaires à ajouter?

M. Atleo : Merci, monsieur le président. Je tiens à vous remercier, ainsi que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, d'avoir invité mon collègue, M. Jones et moi. Je vous parle à partir de ma communauté

located on Vargas Island, off the West Coast of Vancouver Island. Ahousaht is as far west as you can go on the west coast of Vancouver Island, and our little village has a tremendous amount of experience in some unfortunate ways with the criminal justice system, but in other ways using the systems that have always been in place here and ensuring that we seek to return our community back to a sense of balance, safety and security.

My village, like many First Nations villages, has been impacted tremendously by the trauma of the residential school era. Our detailed submission provides a glancing overview of the challenges, and yet for each of us, for Roger Jones or for me or for First Nations from coast to coast to coast, this is very personal. This is about our friends, our family and our relatives. The incarceration rates we are talking about include people that we know and that we care about.

To conclude, this coming week we are holding a national forum on justice in Vancouver. Of specific note is the interest amongst the leaders to develop a national strategy in the area of justice, recognizing, as Roger Jones has articulated, that modifications of the present justice system cannot adequately address the problems that exist. Therefore, in the spirit of the First Nations gathering on January 24, there is a need for clear recognition and implementation of First Nations government jurisdiction. This is something that we are pursuing in areas such as education. There is a strong link between the notion of unlocking the education potential and savings to government expenditures of approximately $115 billion. For instance, if we were to close the education and labour market gap, in one generation it would constitute a contribution to Canada's GDP of at least $400 billion.

In this submission, and in that which Mr. Jones already presented, one of the questions we ask is this: Has there been an examination of the estimated costs of increased detention and incarceration of indigenous peoples, as well as the absolute requirement for culturally appropriate programming and supports through these proposed exchanges? We would submit, along with other areas such as education, child welfare and health — given the legacy wherein the Prime Minister rose in the house and gave an apology back in 2008 — that the era of reconciliation that I suggest we have engaged in calls for recognizing that First Nations governments and jurisdiction need to be supported so that we can do much better by our young people.

In my own community here, the legacy that we refer to is statistics; it is something that we understand intimately. We certainly would encourage the committee to look deeply into this issue and the implications of this bill. In the spirit of the January 24 First Nations-Crown gathering, as well as what the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

d'Ahousaht, qui est un petit village de pêche situé dans l'île Vargas, au large de la côte ouest de l'île de Vancouver. Ahousaht est l'endroit le plus à l'ouest de la côte occidentale de l'île de Vancouver et notre petit village a une très grande expérience du système de justice pénale dans un contexte regrettable, mais aussi pour ce qui est d'utiliser les systèmes qui ont toujours été en place pour chercher à ramener un sentiment d'équilibre et de sécurité dans notre communauté.

Comme de nombreux villages des Premières nations, notre village a énormément souffert du traumatisme des pensionnats. Notre mémoire détaillé vous donne un aperçu de nos difficultés, mais pour chacun d'entre nous, pour Roger Jones, pour moi et pour les Premières nations des quatre coins du pays, c'est un drame très personnel. Cela touche nos amis, notre famille et notre parenté. Les taux d'incarcération dont nous parlons englobent des gens que nous connaissons et que nous aimons.

Pour conclure, nous allons tenir, la semaine prochaine, un forum national sur la justice à Vancouver. Je tiens à souligner que les chefs souhaitent établir une stratégie nationale dans le domaine de la justice reconnaissant, comme l'a expliqué Roger Jones, que les modifications au système de justice actuel ne peuvent pas résoudre adéquatement les problèmes existants. Par conséquent, conformément à l'esprit de la rencontre avec les Premières nations du 24 janvier, il est nécessaire que la compétence du gouvernement des Premières nations soit clairement reconnue et mise en œuvre. C'est une chose que nous poursuivons dans des domaines comme l'éducation. Selon des données solides, le déblocage du potentiel d'éducation représenterait des économies d'environ 115 milliards de dollars pour le gouvernement. Par exemple, si les lacunes étaient comblées sur le plan de l'éducation et de l'emploi, en une seule génération, nous apporterions au PIB du Canada une contribution d'au moins 400 milliards de dollars.

Dans notre mémoire et dans l'exposé que M. Jones a déjà présenté, une des questions que nous posons est la suivante : a-t-on estimé quel serait le coût d'un accroissement de la détention et de l'incarcération des Autochtones ainsi que de l'obligation absolue d'offrir des programmes et des aides appropriés à leur culture suite aux changements proposés. Si l'on ajoute à cela d'autres domaines comme ceux de l'éducation, de l'aide à l'enfance et de la santé, étant donné le passé au sujet duquel le premier ministre a pris la parole à la Chambre pour présenter des excuses en 2008, nous estimons que l'ère de réconciliation dans laquelle nous nous sommes engagés exige que l'on reconnaisse la nécessité de soutenir les gouvernements et la compétence des Premières nations afin que nous puissions faire mieux pour notre jeunesse.

Dans ma propre communauté, les conséquences dont nous parlons font partie des statistiques; c'est un problème que nous connaissons intimement. Nous invitons certainement le comité à examiner à fond cette question et les répercussions de ce projet de loi. Dans l'esprit de la Rencontre entre les Premières nations et la Couronne, ainsi que de la Déclaration des Nations Unies sur les

articulates, which is that First Nations must be full partners in designing the way forward, we come to you and present in that spirit.

Thank you for the opportunity to add a few comments. I appreciate my colleague providing the remarks that I would have otherwise. My apologies for being delayed in being linked up.

The Chair: We are pleased to hear your comments and are glad that you were able to make it.

Colleagues, we will now turn to questions from our senators. I would remind you that, as you are well aware, we have extensive hearings all week. They will continue this afternoon, through to Friday of this week. We have our next panel scheduled for one o'clock, so keep that in mind as you ask your questions.

For our first question, I would turn to our Deputy Chair, Senator Fraser.

Senator Fraser: Mr. Atleo and Mr. Jones, thank you so much for being with us. It is very important to hear your point of view. I want to ask you about the *Gladue* principles and section 718 of the Criminal Code, which brings them, to some extent, into the sentencing provisions of the code.

As we all know, there are some very high-profile court cases leading to and arising out of those principles. Can you give me any idea of the extent to which ordinarily, on a run-of-the mill basis, the courts actually take these principles into account when they are sentencing Aboriginal offenders and, in particular, the extent to which they use those principles to avoid incarceration and turn instead to other methods of sentencing?

The Chair: Before we begin, Chief Atleo, we are getting some interference on the transmission. I am not sure if there is any background noise happening in your office, but we are picking up something here. I am being told it is the audio, so we will continue.

Mr. Jones: Thank you for that question. Our concern with respect to the impact of Bill C-10 will be to take certain sentencing principles such as *Gladue* out of the hands of judges because of the mandatory requirements on some sentences. Our experience has been that where *Gladue* has been applied, it has produced the desired results. First, the sentencing judge does take into account the history, the background of the individual, to look at alternatives to incarcerating the particular individual. Obviously, there are situations where the nature of the crime is pretty serious and some incarceration is required. However, it is always best that the sentencing judge does have the benefit of knowing what this individual has lived through in terms of their childhood, their upbringing and their youth.

One of the realities about *Gladue* and I think any provision or any measure in the Criminal Code or in the legal system to try to address the systemic discrimination is in the fact that by and large Aboriginal offenders do not have the benefit of legal counsel who

droits des peuples autochtones qui dit que les Premières nations doivent participer pleinement à la préparation de leur avenir, c'est dans cet esprit que nous venons à vous.

Merci de m'avoir permis d'ajouter quelques commentaires. J'apprécie que mon collègue ait pris la parole à ma place. Veuillez m'excuser pour ce retard dans la connexion vidéo.

Le président : Nous sommes contents de pouvoir vous entendre et que vous ayez pu vous joindre à nous.

Chers collègues, nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs. Je vous rappelle que, comme vous le savez, nous allons avoir des audiences intensives toute la semaine. Elles se poursuivront cet après-midi et jusqu'à vendredi. Notre prochain groupe de témoins est prévu pour 13 heures, alors ne l'oubliez pas quand vous poserez vos questions.

Pour la première question, je donne la parole à notre vice-présidente, le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Monsieur Atleo et monsieur Jones, merci infiniment de vous être joints à nous. Il est très important d'entendre votre point de vue. Je voudrais vous poser une question au sujet des principes *Gladue* et de l'article 718 du Code criminel qui les intègrent, dans une certaine mesure, dans les dispositions du code régissant la détermination de la peine.

Comme chacun sait, des causes qui ont fait beaucoup de bruit ont conduit à ces principes ou en ont résulté. Pouvez-vous me donner une idée de la mesure dans laquelle les tribunaux tiennent habituellement compte de ces principes lorsqu'ils imposent une peine à des délinquants autochtones et, surtout de la mesure dans laquelle ils appliquent ces principes pour éviter l'incarcération et se tournent plutôt vers d'autres types de peines?

Le président : Avant de commencer, chef Atleo, il y a quelques interférences. Je ne sais pas s'il s'agit d'un bruit de fond dans votre bureau, mais nous entendons quelque chose ici. Comme on me dit que c'est à cause de l'audio, nous allons poursuivre.

M. Jones : Merci pour question. La conséquence du projet de loi C-10 que nous craignons est que certains principes de détermination de la peine comme ceux de l'arrêt *Gladue* ne pourront plus être suivis par les juges à cause des peines obligatoires imposées dans certains cas. Nous avons pu voir que lorsque les principes *Gladue* étaient appliqués, cela produisait les résultats désirés. Premièrement, le juge tient compte du passé et des antécédents de l'intéressé pour voir s'il y a lieu d'imposer une peine autre que l'incarcération. Bien entendu, il y a des cas où la gravité du crime justifie l'incarcération. Néanmoins, il vaut toujours mieux que le juge sache ce que l'accusé a vécu pendant son enfance et son adolescence.

Une des réalités de *Gladue* et, je pense, de toute disposition ou toute mesure du Code criminel ou du système juridique qui cherche à remédier à la discrimination systémique, est le fait que la majorité des délinquants autochtones ne reçoivent pas l'aide

are going to utilize and apply all of the tools that are at their disposal to be able to get the best bang for the buck in terms of measures such as that.

At one time, I practised criminal law. I saw a lot of our people simply plea for the sake of getting it done and readily accept incarceration because they did not want to have to prolong it. They really were not very well-informed about their rights and their entitlements.

Sometimes individuals did not get the benefit of these, simply because of a lack of legal counsel. However, where they are applied, they do make a difference. I do speak with my brothers and sisters who are in the legal profession and who utilize these provisions in the code for the benefit of their clients.

Senator Fraser: To the extent that this bill, in various sections, overrides section 718, sets aside *Gladue*, it would be your expectation then that those very high statistics for incarceration of Aboriginal people go even higher?

Mr. Jones: That would be our assessment because, unfortunately, the nature of these crimes that are involved do involve drugs. Sometimes they are violent, serious offences. Unfortunately, that defines some of the people who will be impacted by this.

In some respects, yes, this is going to exacerbate a problem where, currently, if Aboriginal accused are represented appropriately and do have counsel that will do everything they can to provide adequate representation, these tools are there. After this bill becomes law, then those tools will no longer be there for some of those cases and those people will end up in prison.

Senator Fraser: Thank you very much.

The Chair: We will move along now to Senator Runciman.

Senator Runciman: Thank you, gentlemen, for contributing to the committee's deliberations. That is very much appreciated.

I am curious about a couple of things. The mandatory minimums contained in this legislation are dealing with offences against children and focusing on drug trafficking. We do not have a breakdown of First Nations convictions falling into those categories. I am assuming the primary problem you are facing is with drugs. Maybe you could speak to that. When you look at these mandatory minimum penalties, we are focusing on linkages to trafficking of drugs and sex offences against children. Can you speak a little bit more about why you see this as such a concern within your communities?

Mr. Jones: With respect to sex offences against children, there is no argument with the need to protect and safeguard all our children. I think in the past it has been clearly established that indigenous children have been particularly vulnerable to sexual abuse because of the situations that they were put in, whether that was residential school or through the adoption of indigenous children outside of their own communities.

d'un avocat qui va utiliser et appliquer tous les outils à sa disposition pour obtenir les conditions les plus favorables possible.

À une certaine époque, j'ai exercé le droit pénal. J'ai vu de nombreux membres de notre population plaider coupable simplement pour en finir, et accepter l'incarcération parce qu'ils ne voulaient pas que la situation se prolonge. Ils n'étaient pas vraiment bien informés de leurs droits.

Certaines personnes ne pouvaient pas se prévaloir de ces dispositions, simplement parce qu'elles n'avaient pas d'avocat. Pourtant, lorsqu'elles sont appliquées, elles changent la situation. J'ai parlé à mes frères et sœurs qui exercent le droit et qui utilisent ces dispositions du code au profit de leurs clients.

Le sénateur Fraser : Dans la mesure où plusieurs articles de ce projet de loi priment sur l'article 718 et la règle *Gladue*, vous attendez-vous à ce que ces chiffres très élevés concernant l'incarcération des Autochtones augmentent encore plus?

M. Jones : C'est ce que nous pensons, car malheureusement, la drogue joue un rôle dans les crimes en question. Ce sont parfois des infractions graves et violentes. Malheureusement, cela définit certaines des personnes qui seront touchées par cette mesure.

À certains égards, effectivement, cela va exacerber le problème alors qu'à l'heure actuelle, si les accusés autochtones sont bien défendus par un avocat qui fera le maximum pour assurer une bonne défense, les outils voulus sont là. Une fois ce projet de loi adopté, ces outils ne seront plus là dans certains cas et les personnes en question se retrouveront en prison.

Le sénateur Fraser : Merci beaucoup.

Le président : Nous passons maintenant au sénateur Runciman.

Le sénateur Runciman : Merci, messieurs, de participer aux délibérations du comité. Nous l'apprécions vivement.

Une ou deux choses m'intriguent. Les peines minimums obligatoires que prévoit cette loi visent des infractions contre des enfants et le trafic de drogue. Je n'ai pas de chiffres concernant les membres des Premières nations condamnés pour ces catégories d'infractions. Je suppose que la drogue constitue le principal problème auquel vous êtes confronté. Peut-être pourriez-vous en parler. Ces peines minimums obligatoires sont reliées au trafic de drogue et aux infractions sexuelles contre des enfants. Pouvez-vous nous expliquer un peu plus pourquoi vous pensez que cela pose un sérieux problème dans vos communautés?

M. Jones : Pour ce qui est des crimes sexuels contre les enfants, la nécessité de protéger tous nos enfants ne fait aucun doute. Il a été clairement établi, par le passé, que les enfants autochtones ont été particulièrement vulnérables aux abus sexuels à cause de la situation dans laquelle ils étaient, que ce soit dans un pensionnat ou suite à l'adoption d'enfants autochtones en dehors de leur propre communauté.

Absolutely, our children deserve as much protection as possible. That is something that we hope will, in fact, better protect our children. We have also been aware that at times our children have not had the benefit of having the law, whether it is the policing service or the Crown prosecutorial service, treat these cases as they would treat others. In fact, they would sometimes blame the children themselves for engaging in activity, whether that is alcohol consumption or drug consumption, for putting themselves in those situations. We hope that the entire administration of justice will in fact ensure the equal protection of our children by laws such as this.

On the drug trafficking side, one of the realities that perhaps we need to own up to is the fact that Aboriginal youth are getting involved in gang activity. In the larger urban areas, Aboriginal gangs are in fact a big reality and they are extending their reach into communities on reserve. No doubt they are engaged in some form of trafficking, so that those individuals will be caught up by these provisions.

As I pointed out, and as was pointed out by the report of the Office of the Correctional Investigator, many of these people are young people who get caught up in gang activity, either as a result of being incarcerated and exposed to gangs and gang leadership or, quite simply, on the street. They get caught up in these activities, not as a matter of preference, but in reality that is what life holds for them in terms of having to deal with all of these other factors like lack of education, lack of jobs and so on.

It is anticipated that it will, in fact, unfortunately, impact the young people to a greater extent.

The Chair: Excuse me, senator. We are having a problem with the translation. The translation is not working. I understand, unfortunately, Chief Atleo, the problem is that, with the video conferencing connection, we are not able to translate, and we do have to translate. I understand the only solution to that — and I really hate to say this — is that we would have to terminate the connection to you, chief, in order to do the translation. Would that be acceptable? I am truly sorry about that. Would that be acceptable to you?

Mr. Atleo: Absolutely. Maybe by way of concluding on my part, I want to thank the Senate committee again. You are in good hands with my colleague, Mr. Roger Jones. I am very concerned about the direction this bill is taking us and feel strongly, as someone who has worked in the addictions treatment field in my own home territory, that it is really prevention, support, rehabilitation and overcoming the trauma and resulting addictions.

In the end, it is a comparable approach that we are seeing at the federal level, that there was a report done back in 2005 by the Canadian Council of Chief Executives that really spoke to the notion that you can only build economically sound and prosperous communities if those same communities are safe and secure.

Nos enfants méritent le maximum de protection, sans aucun doute. C'est une chose qui, nous l'espérons, protégera mieux nos enfants. Nous savons aussi que parfois, nos enfants n'ont pas bénéficié de la même façon que les autres de l'application de la loi, que ce soit par la police ou la poursuite. En fait, ces services ont parfois reproché aux enfants de s'être mis eux-mêmes dans ce genre de situations en consommant de l'alcool ou de la drogue. Nous espérons que toute l'administration de la justice veillera à ce que ce genre de loi assure la même protection à nos enfants.

Pour ce qui est du trafic de stupéfiants, une des réalités dont il faut parfois tenir compte est le fait que les jeunes Autochtones participent à des activités en bande. Dans les grandes villes, les gangs autochtones sont une réalité bien présente et ils étendent leurs activités jusqu'aux communautés des réserves. Ils se livrent sans aucun doute à un certain trafic et leurs membres seront donc visés par ces dispositions.

Comme je l'ai mentionné, et comme l'a souligné le rapport du Bureau de l'enquêteur correctionnel, un bon nombre de ces personnes sont des jeunes qui se laissent entraîner dans des gangs après avoir été en prison où ils ont côtoyé des gangs et des chefs de bande ou tout simplement dans la rue. Ils se laissent entraîner dans ces activités, non pas par choix, mais parce que c'est le sort que la vie leur réserve à cause de tous ces autres facteurs comme le manque d'instruction, le manque d'emplois, et cetera.

Nous nous attendons à ce que, malheureusement, cela se répercute davantage sur les jeunes.

Le président : Excusez-moi, sénateur. Nous avons un problème d'interprétation. L'interprétation ne fonctionne pas. Malheureusement, chef Atleo, je crois qu'avec la connexion de vidéoconférence, nous ne pouvons pas assurer l'interprétation alors que nos délibérations doivent être interprétées. Je crois que la seule solution, malheureusement, est d'interrompre la connexion avec vous, chef, pour pouvoir obtenir l'interprétation. Est-ce acceptable pour vous? J'en suis vraiment désolé. Est-ce acceptable pour vous?

M. Atleo : Absolument. Pour conclure, je tiens à remercier le comité sénatorial encore une fois. Vous êtes entre bonnes mains avec mon collègue, M. Roger Jones. Je m'inquiète beaucoup de la direction dans laquelle ce projet de loi nous entraîne et comme j'ai travaillé dans le domaine du traitement des toxicomanies dans mon propre territoire, je suis convaincu que la solution se trouve dans la prévention, le soutien, la réinsertion et la résolution du traumatisme et des toxicomanies qui en résultent.

En fin de compte, il faudrait une approche comparable à celle que nous voyons au niveau fédéral dans le rapport préparé en 2005 par le Conseil canadien des chefs d'entreprise, selon lequel vous ne pouvez bâtir des communautés viables et prospères que si ces communautés peuvent vivre en sécurité.

The direction this is heading does not support the notion of First Nations creating safe and secure communities. These young people we are talking about right now are more likely to end up in jail than in school. That is certainly a trend we want to reverse.

Thank you again. I understand the technical requirements and support them. I will sign off at this juncture and I appreciate that Mr. Jones will undertake to represent the Assembly of First Nations for the balance of the hearing. Thank you.

The Chair: Once again, chief, our deepest apologies for this. To hear your words, as brief as they were, means a great deal to us and we thank you for that. We look forward to seeing you again. Thank you.

Mr. Jones, at this point we will have to move along to our next senator, Senator Jaffer.

Senator Jaffer: I had a question for Chief Atleo, and perhaps, Mr. Jones, you can answer it. If not, perhaps we could get a response before the end of this week.

I recently attended a meeting hosted by the government, and these meetings were widely reported in the media as an effort for the government to begin repairing relationships between Aboriginal people, Canadians and the government. The language that came across was positive, the language of reconciliation of Aboriginal people with the people of Canada and, of course, the Crown.

Can you speak to how Bill C-10 contributes to this reconciliation? What portions of the bill work toward achieving the goals established by the government in the recent meetings with First Nations chiefs?

I will ask both of my questions, and if you cannot answer them maybe Chief Atleo can complete the answer. I have not completely decided, but I am looking to introduce an exemption to section 718.2(*e*) on the *Gladue* principle. If we introduced that and it was accepted, would it answer your concerns?

Mr. Jones: Thank you, senator. We searched high and low in the bill to find elements of it that would move the relationship forward and deal with the situation that our people face in the criminal justice system.

First, no doubt we would find favour with any legislative amendments that would be designed to maintain and in fact enhance the ability of the criminal justice system to take into account the circumstances of Aboriginal offenders, as in the *Gladue* context.

There is also no doubt that measures such as the drug treatment court program are extremely helpful, because unfortunately a lot of the Aboriginal offenders are probably in

Cela nous mène dans une direction qui ne permettra pas aux Premières nations de créer des communautés où l'on peut vivre en sécurité. Les jeunes dont nous parlons risquent davantage de se retrouver en prison qu'à l'école. C'est certainement une tendance que nous voulons inverser.

Je vous remercie encore une fois. Je comprends les exigences techniques. Je vais vous quitter et je remercie M. Jones de représenter l'Assemblée des Premières nations pendant le reste de l'audience. Merci.

Le président : Encore une fois toutes nos excuses, chef. Nous avons beaucoup apprécié vos observations, aussi brèves soient-elles, et nous vous en remercions. Nous avons hâte de vous revoir. Merci.

Monsieur Jones, nous allons maintenant passer au sénateur suivant, le sénateur Jaffer.

Le sénateur Jaffer : J'avais une question à poser au chef Atleo, mais vous pouvez sans doute y répondre, monsieur Jones. Sinon, nous pourrions peut-être obtenir une réponse avant la fin de la semaine.

J'ai récemment assisté à une réunion organisée par le gouvernement et les médias en ont beaucoup parlé comme d'un effort que le gouvernement fait pour commencer à améliorer les relations entre les Autochtones, les Canadiens et le gouvernement. Nous avons entendu un discours positif qui parlait de réconciliation entre les Autochtones et la population canadienne et, bien entendu, la Couronne.

Pourriez-vous nous dire en quoi le projet de loi C-10 contribuera à cette réconciliation? Quelles parties du projet de loi permettront d'atteindre les objectifs que le gouvernement a établis au cours des récentes réunions avec les chefs des Premières nations?

Je vais poser mes deux questions, et si vous ne pouvez pas y répondre, le chef Atleo pourra peut-être compléter la réponse. Je n'ai pas encore pris ma décision, mais j'ai l'intention de proposer une exemption au paragraphe 718.2*e*) fondée sur le principe *Gladue*. Si nous proposons cet amendement et qu'il est accepté, cela répondra-t-il à vos inquiétudes?

M. Jones : Merci, sénateur. Nous avons examiné à fond le projet de loi pour y trouver des éléments qui permettraient de résoudre la situation à laquelle notre peuple est confronté dans le système de justice pénale.

Premièrement, nous serions certainement pour tout amendement législatif qui viserait à préserver et même à améliorer la capacité du système de justice pénale à tenir compte de la situation des délinquants autochtones, comme dans le contexte de la règle *Gladue*.

D'autre part, il ne fait aucun doute que les mesures comme le programme de tribunaux de traitement de la toxicomanie sont extrêmement utiles, car malheureusement, un grand nombre de

need of some treatment, and the ability of a court, within the overall Canadian criminal justice system, to be able to deal with those situations is beneficial.

Unfortunately, I think, as in the case of *Gladue* and *Gladue* courts, drug treatment courts are few and far between. As I understand it, there are half-dozen of them across the country that do the job they are supposed to do. However, our people are everywhere, and not just in Toronto, Vancouver, Edmonton, and so on, where these facilities are. They are also required in our home communities. Drug abuse and drug treatment programs are also a requirement in our communities. Where our people are dealt with, when they are charged with offences under the Criminal Code, the nature of which we are talking about here, is often in the adjacent, non-indigenous community. There are no facilities there, because they are often very basic court facilities. Much like the system itself, they simply process people: get them in, get them out, and on to the next case.

The expectation around reconciliation is that more needs to be done to address, as the national chief spoke to, the governance capacity of our communities to be able to deal with these issues in a way in which people will be made accountable to their own people and to their own communities. When you get processed as an accused person in a town adjacent to where you live, there is no accountability back to your own people, even though it is your people you may have harmed by way of property or personal offences. These court systems that currently process our people are not operating in our communities. Therefore, there is no accountability.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Thank you very much for being here today, Mr. Jones and Chief Atleo. In western Canada, there is an overrepresentation of Aboriginal youth in the prison system. We really have to find ways to better support those communities and young people so that they can avoid a life of crime. Tightening the Criminal Code for this type of crime is not enough. We also need to provide communities with greater support in social matters, education and health.

Aboriginal leaders who have come here previously talked at great length about the reality in western Canada in terms of overrepresentation in prisons and crime; in eastern Canada, including Quebec, is the situation the same or is it different?

[*English*]

Mr. Jones: Thank you, senator. Unfortunately, I cannot speak to statistics from region to region, but I can certainly undertake to try and provide that information to you. I would generally point out that the situation facing our people, both as a general population and as the youth, is that we often see that it is a national reality and it is not restricted to the Prairie provinces or

délinquants autochtones ont sans doute besoin d'un traitement et si un tribunal du système de justice pénale canadien peut résoudre ce genre de situations, c'est une bonne chose.

Malheureusement, je pense que, comme dans le cas de *Gladue*, les tribunaux de traitement de toxicomanie sont rares. Je crois qu'il y en a une demi-douzaine dans l'ensemble du pays qui font le travail qu'ils sont censés faire. Néanmoins, les Autochtones sont partout et pas seulement à Toronto, Vancouver, Edmonton et ailleurs, là où se trouvent ces services. On en a également besoin dans nos communautés. Nous avons aussi besoin de programmes de traitement de la toxicomanie dans nos communautés. Quand les Autochtones sont accusés d'infractions au Code criminel comme celles dont nous parlons, ils sont souvent jugés dans la localité non autochtone voisine. Il n'y a pas de services de traitement, dans la localité en question, car souvent, elle dispose seulement de services judiciaires limités. On se contente de juger les gens : ils entrent, ils sortent et on passe à l'affaire suivante.

Ce qu'on attend de la réconciliation, c'est qu'on fasse plus pour rehausser, comme le chef national en a parlé, la capacité de gouvernance de nos communautés afin qu'elles puissent faire face à ces problèmes de façon à ce que les gens aient des comptes à rendre à leur propre peuple et à leur propre communauté. Lorsqu'un accusé est jugé dans une ville à côté de l'endroit où il vit, il n'a pas de comptes à rendre à son propre peuple, même si c'est à lui qu'il a causé des torts en s'attaquant à des biens ou à des personnes. Les tribunaux qui jugent les gens de chez nous ne fonctionnent pas dans nos communautés. Il n'y a donc pas de responsabilisation.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Merci beaucoup, monsieur Jones et chef Atleo, de votre présence. Dans l'Ouest canadien, il y a une surreprésentation des jeunes Autochtones dans le système carcéral. Nous devons vraiment trouver les moyens de mieux soutenir les communautés ainsi que ces jeunes afin qu'ils évitent de faire leur vie dans la criminalité. Il ne suffit pas seulement de resserrer le Code criminel pour ce type de crime, mais d'assurer aux communautés un meilleur soutien aux plans social, éducatif et de la santé.

Les chefs autochtones qui ont comparu avant ont beaucoup parlé de la réalité de l'Ouest canadien en termes de surreprésentation carcérale et de criminalité; dans l'Est du Canada, entre autres au Québec, la situation est-elle la même ou le portrait est-il différent?

[*Traduction*]

M. Jones : Merci, sénateur. Malheureusement, je ne peux pas vous citer les chiffres région par région, mais je peux certainement m'engager à chercher ces renseignements et à vous les transmettre. Je dirais qu'en ce qui concerne la situation de notre population en général ou de nos jeunes est que, souvent, il s'agit d'une réalité nationale qui ne se limite pas aux provinces des Prairies ou de

the Western provinces. At best, I can try to undertake to provide information to you and your fellow committee members as to what the statistical realities are from region to region.

The Chair: Senator Boisvenu, we will have to move along to the next senator. With the number on the list now, we will be able to have everyone who has indicated they want to speak to get on the first round. I am sorry about that.

Senator Munson: I will be brief. I wanted to follow up on Senator Boisvenu's question. On community-based sentencing, in your estimation, is it more successful? Can it be more successful? How can it be more successful? It repeats the question of finding out the success rate as opposed to incarceration.

Mr. Jones: I believe Minister Nicholson was quoted in this weekend's article that appeared in *The Globe and Mail* as reporting that measures like the Aboriginal Justice Strategy, which in fact is able to deliver these pilot projects of community or alternative sentencing, work; otherwise, the government would not continue to put investments into these kinds of initiatives. You will hear First Nations leadership and First Nations community people say, "Yes, they work."

Unfortunately, as in the case of drug treatment courts, the availability of these kinds of private projects is dependent on funding. These programs are often cost-shared by the federal and provincial governments, and there is never enough to go around. That is the unfortunate reality. Our message would be that perhaps if there were more investment in this kind of programming by the federal and provincial governments to make these programs more widely accessible and available, then perhaps the investment would pay off by lower incarceration rates, where in fact the cost is quite high to keep a person in the corrections system. That is a pretty high cost.

One of our messages is that you either increase your costs by putting more of our people into the prison system or you can invest in programs and initiatives aimed at trying to keep our people out of the prison system. There are programs and policies to build on that have been in place for a few years and have shown positive outcomes. I would suggest that perhaps you might want to investigate those avenues, in addition to measures such as legislative amendments to provide exemptions in clear situations where the offender is an indigenous person.

Senator Lang: I think we all share the real concerns across this country with the First Nations community and the challenges they face and the challenges that face government, whether they be First Nation, provincial, municipal, or federal. However, I just want to go back to the legislation before us. Senator Runciman touched on this in his opening questions in respect to the actual bill and what it refers to, which is basically sexual exploitation and the trafficking of drugs.

l'Ouest. Je peux essayer de trouver ces renseignements afin de vous communiquer, ainsi qu'aux autres membres du comité, les chiffres qui s'appliquent à chaque région.

Le président : Sénateur Boisvenu, nous allons devoir passer au suivant. Compte tenu du nombre de sénateurs qui sont sur la liste, tous ceux qui ont demandé la parole pourront participer au premier tour. Désolé.

Le sénateur Munson : Je serai très bref. Je voudrais faire suite à la question du sénateur Boisvenu. Pour ce qui est des sanctions communautaires, estimez-vous que cette formule donne de meilleurs résultats? Peut-elle donner de meilleurs résultats? Comment? Nous revenons sur la question du taux de succès de ces sanctions par comparaison avec l'incarcération.

M. Jones : Je crois que le ministre Nicholson a été cité dans un article publié ce week-end dans *The Globe and Mail*. Il disait que les mesures comme la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones qui permettent de lancer des projets pilotes de sanctions communautaires ou des solutions de rechange à l'incarcération donnent des résultats, car sinon le gouvernement ne continuerait pas d'investir dans ce genre d'initiatives. Les dirigeants et la population des Premières nations vous confirmeront qu'elles donnent des résultats.

Malheureusement, comme dans le cas des tribunaux de traitement de la toxicomanie, la disponibilité de ce genre de projets privés dépend de leur financement. Souvent, ces programmes sont cofinancés par le gouvernement fédéral et les provinces et il n'y en a jamais assez. C'est malheureusement la réalité. Nous disons que si le gouvernement fédéral et les provinces investissaient davantage dans ce genre de programmes pour qu'ils soient plus largement accessibles, cet investissement serait peut-être rentable en réduisant les taux d'incarcération, car il coûte cher de garder une personne dans le système correctionnel. Cela coûte cher.

Un de nos messages est que vous pouvez soit augmenter vos coûts en mettant davantage d'Autochtones en prison, soit investir dans des programmes et des initiatives pour éviter que les Autochtones aillent en prison. Ces programmes et politiques doivent faire suite aux mesures mises en place depuis quelques années qui ont eu des résultats positifs. Vous pourriez peut-être examiner ces possibilités, en plus de mesures telles que des amendements législatifs prévoyant des exemptions dans des situations claires où le délinquant est autochtone.

Le sénateur Lang : Je crois que nous partageons tous les véritables préoccupations que suscitent, dans tout le pays, les difficultés auxquelles les communautés des Premières nations sont confrontées et les défis que cela pose pour le gouvernement, que ce soit le gouvernement des Premières nations ou le gouvernement provincial, municipal ou fédéral. Je voudrais toutefois revenir à la loi que nous étudions. Comme le sénateur Runciman l'a mentionné dans ses premières questions, le projet de loi se rapporte à l'exploitation sexuelle et au trafic de drogue.

Not unlike yourself and the Chief of the Assembly of First Nations, I come from the North. I come from an area where the majority of communities are very small. We do have a drug problem. It is not just in Toronto or Vancouver but can be found in most of our communities in the North and northern parts of the provinces. We all share that.

Then to the question of sexual predators and sexual exploitation, I want to point out that I think a lot is being said about this bill, but I do not think the public is being told exactly what it says. There is mandatory minimum sentencing for offences that cross that moral line that we, as a society, are not prepared to accept. For example, if this bill passes, sex exploitation of a young person will be mandatory one year. I have to ask you, as a representative of the Aboriginal community, what is wrong with a mandatory sentence of that kind for an individual who has obviously taken advantage of in most cases a young woman, a young girl, who has victimized her, and who has to go to jail for at least one year if proven guilty? It would seem to me, from the victim's point of view, that maybe that might give, in this case, her some comfort that there was a consequence to that action.

The Chair: Senator Lang, I think you have asked your question. Do you understand the question?

Mr. Jones: Yes, I do. Quite frankly, I do not think you can ever avoid looking at the circumstances of an individual in determining what the best thing is to do in addressing harms that have been inflicted. I think you still have to look at the circumstances. However, I agree with you on your assessment that perhaps the story about this bill is not being properly told because perhaps there is too much emphasis on the mandatory sentencing part.

As we point out in our submission, we have problems with other parts of this bill that relate to changes to the young offenders legislation, to corrections and conditional releases, and to the International Transfer of Offenders Act. When taken together, this will impact our people quite broadly.

I think you are right in that it is not just about mandatory sentences. This has a further implication for our people, and that is something we want the committee and the government to know, that that will ultimately be the effect and the impact.

Senator Cowan: The short title of this act is "Safe Streets and Communities Act," and all of us, whether we are legislators or leaders like yourself, would be in favour of doing anything we reasonably could to make our communities and streets safe. The issue we are struggling with is whether this particular piece of legislation in its many parts does in fact do that.

Earlier you referred to a statement by Minister Nicholson when he was asked about the effect of this legislation, and he said it was difficult to predict the future effect of legislation, and that is

Comme vous et comme le chef de l'Assemblée des Premières Nations, je viens du Nord. Je viens d'une région où la majorité des communautés sont très petites. La drogue pose un problème chez nous. Ce n'est pas seulement à Toronto ou Vancouver, mais dans la plupart de nos communautés du Nord et dans les régions du nord des provinces. Nous avons tous ce même problème.

Ensuite, pour ce qui est des prédateurs sexuels et l'exploitation sexuelle, je tiens à dire qu'à mon avis, même si on parle beaucoup de ce projet de loi, je ne pense pas qu'on dise au public quelle est exactement sa teneur. Il prévoit des peines minimums obligatoires pour les infractions représentant des écarts de conduite que notre société n'est pas prête à accepter. Par exemple, si ce projet de loi est adopté, l'exploitation sexuelle d'une jeune personne sera punissable d'une peine obligatoire d'un an de prison. En tant que représentant de la communauté autochtone, je dois vous demander quel mal vous voyez à ce genre de peine obligatoire pour un individu qui, de toute évidence, a profité, dans la plupart des cas, d'une jeune femme, d'une jeune fille, qui a abusé d'elle et qui doit passer au moins un an en prison s'il est trouvé coupable? Il me semble que, du point de vue de la victime, le fait que ce crime soit puni pourrait lui apporter un certain réconfort.

Le président : Sénateur Lang, je crois que vous avez posé votre question. Avez-vous compris la question?

M. Jones : Oui. Je ne pense pas qu'on puisse jamais s'abstenir de tenir compte de la situation d'une personne pour décider de la meilleure chose à faire pour redresser les torts qui ont été causés. J'estime qu'il faut quand même tenir compte des circonstances. Néanmoins, je suis d'accord avec vous pour dire que ce projet de loi n'est peut-être pas présenté comme il faut, car on insiste peut-être trop sur les peines obligatoires.

Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, nous avons des objections à l'égard d'autres dispositions du projet de loi qui apportent des changements à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et la Loi sur le transfert international des délinquants. Pris ensemble, ces changements auront d'importantes conséquences pour notre peuple.

Il est vrai qu'il n'y a pas seulement des peines obligatoires. Cette mesure a d'autres conséquences pour nous et nous voulons que le comité et le gouvernement sachent quels en seront les effets et les répercussions.

Le sénateur Cowan : Le titre abrégé de cette loi est « Loi sur la sécurité des rues et des communautés » et que nous soyons législateurs ou dirigeants comme vous, nous souhaitons tous faire tout ce que nous pouvons raisonnablement faire pour assurer la sécurité dans nos communautés et dans nos rues. La question que nous examinons est celle de savoir si tel sera bien l'effet de ce projet de loi et de ses nombreux éléments.

Vous avez mentionné tout à l'heure une déclaration du ministre Nicholson qui, en réponse à une question sur les effets de cette loi, a dit qu'il était difficile de prédire les effets futurs des lois, et c'est

true. It is true that it is difficult to predict future performance, but you look at past performance and it is a pretty good indicator of future performance, is it not?

Mr. Jones: Yes.

Senator Cowan: I would suggest to you and ask if you agree with me that we have enough evidence now as to the impact of this type of mandatory minimum sentencing regime, which has, in my view, been a failure here and in other countries, to reasonably assume that perpetuating and expanding that will have a similar impact in Canada. I ask you particularly with respect to the devastating statistics that you referred to in the submission that you attempted to make to the House of Commons earlier but that has been submitted to the Senate here with respect to impacts of our criminal justice system on our Aboriginal peoples. Can you comment on that?

Mr. Jones: Of course I would agree with the perspective that you put forth. I would in fact take it a step further and say that historically we have had countless examinations about the treatment of indigenous people by the criminal justice system in Canada, whether it is through the Royal Commission on Aboriginal Peoples or various provincial inquiries, right from Marshall to the inquiry that is currently going on in British Columbia regarding murdered and missing women, many of whom are indigenous. There are countless reports, studies and evidence that establish that fact. Many recommendations have been put forth about how to deal with that situation, yet it is status quo or in fact potentially worsening.

I think the reality we face is that this is nothing new; we keep driving home the same message, yet it is not producing any changes.

Senator Cowan: Mr. Jones, can you point us to any study, any review or any statistics that would indicate that this type of approach will make our communities and our streets safer?

Mr. Jones: No, I cannot.

Senator Frum: Thank you, Mr. Jones. When they appeared before this committee, Minister Nicholson and Minister Toews made it clear that the purpose of Bill C-10 is to focus on serious, violent and repeat offences. In the context of *Gladue*, we have heard testimony here that *Gladue* exists to reduce sentences for Aboriginal peoples. I want to ask you about a specific section of the *Gladue* decision where it was said that:

> It is also unreasonable to assume that aboriginal peoples do not believe in the importance of traditional sentencing goals such as deterrence, denunciation, and separation, where warranted. In this context, generally, the more serious and violent the crime, the more likely it will be as a practical

vrai. Il est vrai qu'il est difficile de prédire les résultats futurs, mais les résultats passés sont un bon indice des résultats futurs, n'est-ce pas?

M. Jones : Oui.

Le sénateur Cowan : J'aimerais savoir si vous êtes d'accord avec moi pour dire que nous avons maintenant suffisamment de preuves quant aux effets de ce régime de peines minimum obligatoires qui, selon moi, a été un échec ici et dans d'autres pays, pour pouvoir raisonnablement supposer que sa continuation et son élargissement auront les mêmes effets au Canada. Je vous pose la question dans le contexte des statistiques effarantes figurant dans le mémoire que vous avez cherché à présenter à la Chambre des communes, mais que vous avez soumis ici, au Sénat, à l'égard des effets de notre système de justice pénale sur nos peuples autochtones. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Jones : Bien entendu, je suis d'accord avec votre point de vue. J'irais même un peu plus loin en disant qu'il y a eu d'innombrables examens portant sur la façon dont le système de justice pénale traite les peuples autochtones au Canada, que ce soit dans le cadre de la Commission royale sur les peuples autochtones ou diverses commissions d'enquête provinciales, depuis l'affaire Marshall jusqu'à l'enquête qui se déroule actuellement en Colombie-Britannique au sujet des femmes assassinées et disparues dont un bon nombre sont Autochtones. Il y a d'innombrables rapports, études et preuves établissant cette réalité. De nombreuses recommandations ont été formulées pour remédier à la situation, mais elle n'évolue pas et risque même de s'aggraver.

La réalité à laquelle nous sommes confrontés n'a rien de nouveau; nous adressons constamment le même message, mais cela ne produit aucun changement.

Le sénateur Cowan : Monsieur Jones, pouvez-vous nous indiquer une étude, un examen ou des statistiques montrant que ce genre d'approche améliorera la sécurité dans nos communautés et dans nos rues?

M. Jones : Non, je ne peux pas.

Le sénateur Frum : Merci, monsieur Jones. Lorsqu'ils ont comparu devant le comité, M. Nicholson et M. Toews ont dit clairement que le projet de loi C-10 visait les infractions graves, violentes et répétées. Pour ce qui est de *Gladue*, nous avons entendu des témoignages selon lesquels l'arrêt *Gladue* a pour effet de réduire les peines pour les Autochtones. Ma question porte sur un élément précis de la règle *Gladue* où l'on dit que :

> Il ne faut pas présumer non plus que le délinquant reçoit une peine plus légère pour la simple raison que l'incarcération n'est pas imposée. Il n'est pas raisonnable de présumer que les peuples autochtones ne croient pas en l'importance des objectifs traditionnels de la détermination de la peine, tels la

matter that the terms of imprisonment will be the same for similar offences and offenders, whether the offender is aboriginal or non-aboriginal.

I would like you to discuss that. I think that makes it clear that the *Gladue* decision really does not apply in most Bill C-10 offences.

Mr. Jones: I cannot comment specifically on statistics, but I know the point, and the point is that any offender who comes into conflict with the law in the nature that is described has committed a serious offence and should be held accountable. I think the name of the bill is something that we all want; we want safe streets and communities, none more so than First Nations communities across this country, which we do not have the benefit of. The fact is that when it comes to deterrence and accountability, it is simply not there.

When our people are getting processed outside of their own community realities, they do not feel accountable to their community at all. When you are sitting in a courtroom in an adjacent town or city to where you have committed the offence or where you are being processed, all of those great principles of deterrence and accountability, unfortunately, do not apply. Not that they are not valued or valid — I think our communities would want those kinds of principles applicable, which is why I think our emphasis is on how to address the reality in this country that indigenous peoples are dealt with more harshly by the system. I think people believe that the solution lies in our communities taking responsibility for their own people and for those individuals to be accountable to them as well.

Senator Angus: Mr. Jones, it is good to see you here again, sir. You have indicated that, at least in the case of Aboriginal youth, these amendments would involve an element of discrimination against them. Could you make that a little clearer? When you say you feel, based on the mountains of evidence, that First Nation youth will be unfairly targeted and harmed by these changes, that is kind of a specific charge.

Mr. Jones: That point relates to the fact that statistically our youth, unfortunately, are falling victim to street life and gang life, and changes to the act, which means incarceration for repeat offenders, will impact those individuals.

Senator Angus: More than other individuals?

Mr. Jones: Yes. That is the reality. Statistically, those situations already exist. If in fact the bill is going to deal with repeat offenders, those are the people who will get caught up in the change.

The Chair: That concludes our time with Mr. Jones; unfortunately, our time with National Chief Atleo was cut short.

dissuasion, la dénonciation et l'isolement, quand ils sont justifiés. Dans ce contexte, en règle générale, plus grave et violent sera le crime, plus grande sera la probabilité, d'un point de vue pratique, que la peine d'emprisonnement soit la même pour des infractions et des délinquants semblables, que le délinquant soit autochtone ou non-autochtone.

Je voudrais que vous en parliez. Il me semble clair que l'arrêt *Gladue* ne s'applique pas vraiment à la plupart des infractions prévues dans le projet de loi C-10.

M. Jones : Je ne peux pas vraiment parler des statistiques, mais je sais que tout délinquant qui entre en conflit avec la loi de la façon qui est décrite a commis une grave infraction et doit rendre des comptes. J'estime que le titre du projet de loi correspond à ce que nous voulons tous; nous voulons la sécurité dans nos rues et nos communautés et c'est encore plus vrai dans les communautés des Premières nations du pays qui n'en bénéficient pas. Le fait est que la dissuasion et la responsabilisation ne sont tout simplement pas là.

Lorsque les membres de notre communauté sont jugés en dehors des réalités de leur propre communauté, ils n'ont pas le sentiment d'avoir des comptes à rendre à leur communauté. Quand vous êtes assis dans le tribunal d'une ville voisine ou de la ville où vous avez commis l'infraction ou celle où vous êtes jugé, tous ces grands principes de dissuasion et de responsabilisation ne s'appliquent malheureusement pas. Non pas que ces principes ne soient pas valorisés ou valides — je pense que nos communautés voudraient qu'ils s'appliquent et c'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de remédier au fait que le système traite plus durement les Autochtones. Les gens croient, je pense, que nos communautés doivent assumer la responsabilité de leur propre population et que les délinquants doivent également leur rendre des comptes.

Le sénateur Angus : Monsieur Jones, c'est un plaisir de vous revoir ici. Vous avez dit qu'au moins dans le cas des adolescents autochtones, les amendements proposés discriminatoires à leur égard. Pourriez-vous être un peu plus précis? Quand vous dites que d'après d'innombrables preuves, les jeunes des Premières nations seront ciblés et lésés injustement par ces changements, vous portez là une accusation assez précise.

M. Jones : C'est parce que les chiffres confirment que, malheureusement, nos jeunes sont victimes de la vie dans les rues et de la vie dans les gangs et que les changements à cette loi qui entraîneront l'incarcération des récidivistes auront des répercussions sur eux.

Le sénateur Angus : Plus que sur les autres?

M. Jones : Oui. C'est la réalité. Les chiffres montrent l'existence de cette situation. Si le projet de loi vise les récidivistes, les changements s'appliqueront à ces personnes.

Le président : Cela met fin à notre session avec M. Jones; malheureusement, le temps que nous pouvions passer avec le chef national Atleo a été écourté.

Mr. Jones, thank you so much for your contribution to the work we are doing. We have certainly heard what you and the chief have had to say today. As we pointed out earlier, we received your written submission, and it will be very helpful to us.

Once again, thank you. We look forward to seeing you on your next visit to this committee.

Honourable senators, we will continue with our review and consideration of Bill C-10, the safe streets and communities act. The next portion of our consideration involves Part 5 of Bill C-10, which proposes to amend the Immigration and Refugee Protection Act to provide that the objectives of the act will be to protect public safety and to maintain the security of Canadian society. Additional proposed amendments would preclude situations in which foreign nationals might be exploited or become victims of human trafficking in this country. These amendments would provide immigration officers with the discretion to refuse to authorize foreign nationals to work in Canada if, in their opinion, the foreign national is at risk of being a victim of exploitation or abuse.

We are pleased to have with us as our next panel today, representing the Canadian Council for Refugees, Ms. Loly Rico, Vice-President; welcome, Ms. Rico. By video conference, we have appearing before us Mr. Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of British Columbia; welcome, Professor Perrin.

Ms. Rico, I will start with you. I understand you have an opening statement you wish to make.

Loly Rico, Vice-President, Canadian Council for Refugees: Good afternoon. We want to say we do not agree with the amendments. We are opposed to the amendments, and the idea is that they will not stop the root problem of trafficking.

The bill will stop vulnerable women who have been approved a work permit here in Canada, especially when it has been approved by the Department of Human Resources and Skills Development. One of the things that we said is that there should be more focus more on the work permit, especially for exotic dancers. They should check in Canada what the purpose of the work is, who the employer is, and they should be more focused in Canada on a way to make a decision at the visa office. One of our concerns is that the refusal has to be considered by two immigration officers, but sometimes in the different embassies there are not always two people. Sometimes they have meetings or they are separated, and when that happens, how will be the decision be made?

The other concern is that we are excluding women instead of protecting them because if they do not do not receive the work permit, trafficking will not be stopped because they will be in the hands of the traffickers, and they can come in other ways.

Monsieur Jones, merci infiniment pour votre contribution au travail que nous faisons. Nous avons certainement entendu ce que vous-même et le chef aviez à dire aujourd'hui. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons reçu votre mémoire écrit et il nous sera très utile.

Encore une fois, merci. Nous avons hâte de vous revoir lors de votre prochaine visite à notre comité.

Honorables sénateurs, nous allons poursuivre notre examen du projet de loi C-10, la Loi sur la sécurité des rues et des communautés. Nous allons maintenant étudier la partie V du projet de loi C-10, qui propose de modifier la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés afin que la loi ait pour objectifs de protéger la sécurité publique et de garantir la sécurité de la société canadienne. D'autres amendements sont proposés pour empêcher que des ressortissants étrangers soient exploités ou soient victimes de la traite des personnes dans notre pays. Ces amendements confèreront aux agents d'immigration le pouvoir de refuser d'autoriser des ressortissants étrangers à travailler au Canada s'ils estiment qu'ils risquent d'être victimes d'exploitation ou d'abus.

Nous avons le plaisir de recevoir notre prochain groupe de témoins. La représentante du Conseil canadien pour les réfugiés est Mme Loly Rico, vice-présidente; bienvenue, madame Rico. Nous entendrons, par vidéoconférence, le témoignage de M. Benjamin Perrin, professeur adjoint, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique; bienvenue, monsieur Perrin.

Madame Rico, je vais commencer par vous. Je crois que vous désirez faire une déclaration préliminaire.

Loly Rico, vice-présidente, Conseil canadien pour les réfugiés : Bon après-midi. Nous tenons à dire que nous ne sommes pas d'accord avec les modifications proposées. Nous nous y opposons, car elles ne feront pas obstacle à la traite des personnes.

Ce projet de loi fera obstacle aux femmes vulnérables qui ont obtenu un permis de travail ici, au Canada, un permis accordé par le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences. Nous avons dit notamment qu'il faudrait surveiller de plus près les permis de travail, surtout pour les danseuses exotiques. Il faudrait vérifier, au Canada, quel est le but de ce travail, qui est l'employeur et examiner davantage la façon dont la décision est prise, au Canada, au bureau des visas. Nous nous inquiétons notamment du fait que le refus doit être examiné par deux agents d'immigration, mais qu'il n'en a pas toujours deux dans les ambassades. Parfois, ils se séparent pour aller assister à des réunions, alors comment la décision sera-t-elle prise en pareil cas?

Nous craignons aussi que cela exclura les femmes au lieu de les protéger. Si elles n'obtiennent pas un permis de travail, cela n'arrêtera pas la traite des personnes, car elles seront entre les mains des trafiquants et elles pourront quand même venir par d'autres moyens.

As Canada has been one of the signatory countries of the Palermo protocols, our focus should be on the protection here in Canada and to address that issue in Canada.

The Chair: Thank you for that opening statement.

Professor Perrin, do you have an opening statement?

Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of British Columbia, as an individual: Yes, I do. I am honoured to appear before the committee today, and I appreciate the opportunity to do so by video conference.

Let me begin by stating that I strongly support the passage of Bill C-10, the entire legislation that you are considering. I have a very brief remark or two about that, and I will focus in my opening remarks on the current piece regarding the Immigration and Refugee Protection Act amendments.

There is a widely held sentiment I have seen in my time travelling across Canada for research, being in police stations as well as in victim services agencies that assist victims of serious and violent crime including sexual exploitation and human trafficking. There is a widely held concern that the criminal justice system has left victims and their families behind, and that our laws have failed to keep pace with the realities of serious crimes, that they have not been able to have the impact that we may have expected existing provisions to have.

I also want to highlight in general terms that, with respect to the package of reforms that the committee has before it, while it is often said that crime is on the decline in Canada, as the committee is no doubt now aware, the types of crimes that are the focus of Bill C-10 are actually increasing, both crimes of child sexual exploitation, an issue I also have some expertise in relation to, and drug crime, and the perception that I and many others have that human trafficking would also fit into that list of crimes.

This package of reforms in its entirety, in my view, is about rebalancing the criminal law in a way that enhances accountability of offenders. These reforms are overdue. They are important, and they are consistent with the expectations that many Canadians have about how individuals who commit crimes should be dealt with by the criminal justice system, both in terms of punishment and in terms of rehabilitation.

Now I will turn to the provisions related to what was formerly called the "protecting vulnerable foreign nationals against trafficking abuse and exploitation act." This proposed legislation, as the committee will be aware, has been before various house committees for several years now, and the remarks that I am presenting to you today were initially prepared almost three or four years ago in response to earlier versions of this piece of legislation. I feel quite confident in making them.

There are four main reasons I support the adoption of these proposed amendments related specifically to the changes to the Immigration and Refugee Protection Act under consideration.

Étant donné que le Canada est l'un des pays signataires des protocoles de Palerme, nous devrions chercher surtout à assurer une protection ici, au Canada, et à résoudre cette question au Canada.

Le président : Merci pour cette déclaration préliminaire.

Monsieur Perrin, voulez-vous faire une déclaration préliminaire?

Benjamin Perrin, professeur adjoint, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel : Oui. C'est un honneur pour moi de comparaître aujourd'hui devant le comité et j'apprécie de pouvoir le faire par vidéoconférence.

Je voudrais d'abord dire que j'appuie énergiquement l'adoption du projet de loi C-10, la totalité de la loi que vous examinez. J'ai une ou deux très brèves observations à formuler à ce sujet et ma déclaration préliminaire portera principalement sur les modifications à la Loi sur l'immigration et à la protection des réfugiés.

J'ai pu constater le sentiment qui règne au Canada en voyageant aux quatre coins du pays pour mes recherches, en allant dans les postes de police aussi bien que dans les services qui viennent en aide aux victimes d'actes criminels graves et violents, y compris l'exploitation sexuelle et la traite des personnes. La plupart des gens ont le sentiment que le système de justice pénal a laissé tomber les victimes et leurs familles et que nos lois n'ont pas su s'adapter aux réalités des crimes graves, qu'elles n'ont pas pu avoir l'effet que nous attendions des dispositions existantes.

Je tiens également à souligner dans les grandes lignes qu'en ce qui concerne le train de réformes dont le comité est saisi, même si on dit souvent que la criminalité est en diminution au Canada, le comité n'ignore pas que les genres de crimes que vise le projet de loi C-10 sont, en fait, en augmentation. C'est vrai tant pour l'exploitation sexuelle des enfants, un sujet sur lequel j'ai également fait des recherches, que les crimes reliés à la drogue et la traite des personnes est, selon moi et beaucoup d'autres gens, un crime qui fait également partie de cette liste.

À mon avis, la totalité de ce train de réformes vise à rééquilibrer le droit pénal de façon à augmenter la responsabilisation des délinquants. Ces réformes auraient dû être apportées depuis longtemps. Elles sont importantes et correspondent aux attentes de nombreux Canadiens quant à la façon dont la justice pénale devrait traiter ceux qui commettent des crimes, tant sur le plan de la punition que sur celui de la réinsertion.

Je vais maintenant passer aux dispositions de la loi dont l'ancien titre parlait de « protéger les étrangers vulnérables contre le trafic, la maltraitance et l'exploitation ». Comme vous le savez, ce projet de loi a été étudié par différents comités de la Chambre depuis maintenant plusieurs années et j'ai préparé l'exposé que je vous présente aujourd'hui, il y a trois ou quatre ans, en réponse à des versions antérieures de ce projet de loi. Je n'hésite pas à les formuler.

Il y a quatre principales raisons pour lesquelles j'appuie l'adoption de ces amendements, particulièrement en ce qui concerne les changements à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

The first is they advance Canada's international commitments to prevent human trafficking, and I disagree with my colleague and friend who is appearing before you today on that point, and I will elaborate in a moment on that.

Second, and most important, this proposed set of amendments confronts forms of human trafficking related to deception and fraud where the foreign national either does not know or is wilfully blind to the potential of exploitation in Canada.

Third, it is a preventive approach. It has often been said in the media by critics of Bill C-10 that it is not a piece of legislation that addresses prevention. Well, these amendments are a very good example of a preventive approach to crime, which is in everyone's best interest. I wholeheartedly disagree with the idea that it is better to allow a foreign national to be brought to Canada where we have reasonable grounds to believe they will be subject to exploitation, only to hope that we can identify them after the fact and hopefully have support services for them here.

Finally, this is consistent with the federal responsibility to conduct due diligence to prevent foreign human trafficking to Canada. I would be happy to elaborate on those reasons in the questions that I know the committee has. Thank you very much.

The Chair: Thank you, Mr. Perrin. We will now proceed to questions, beginning with our deputy chair, Senator Fraser.

Senator Fraser: Thank you both very much for being here. It is important for us to hear knowledgeable views on this bill.

My question is for you, Professor Perrin. You said that this bill would require the immigration folks to do due diligence when they are assessing applications. How would you define that? I feel that we are flying blind, looking at this bill. The bill says that Canadian immigration officers abroad can refuse to authorize foreign nationals to come if, in the officer's opinion, public policy considerations that are specified in the instructions given by the minister justify such a refusal. We do not have those instructions. We do not know what they will say. All we know is that, according to the bill, they specify public policy considerations. There is nothing in here about doing due diligence, about reasonable grounds or how you would establish reasonable grounds for the immigration officer to refuse entry. I do not want to bring people in who are being trafficked, and on this ground I suspect that everyone would agree. I am just trying to figure out whether this bill will do what it says that we are told it will do and how we can understand, on the plain face of it, what it is going to do. Can you comment?

Mr. Perrin: Absolutely. The structure of these amendments is consistent with how the Immigration and Refugee Protection Act is generally structured, I would submit. IRPA is a framework piece of legislation that has frequent references to both

La première est qu'ils répondent aux engagements internationaux du Canada visant à prévenir la traite des personnes et je ne suis pas d'accord avec ma collègue et amie qui comparaît devant vous aujourd'hui à ce sujet pour les raisons que j'expliquerai dans un instant.

Deuxièmement, et c'est le plus important, cette série de modifications s'attaque aux formes de traite de personnes associées à la tromperie et à la fraude, au cas où le ressortissant étranger ignore ou refuse de voir qu'il risque d'être exploité au Canada.

Troisièmement, il s'agit d'une approche préventive. Les détracteurs du projet de loi C-10, ont souvent dit dans les médias que ce n'est pas un projet de loi sur la prévention. Ces modifications sont un excellent exemple d'approche préventive de la criminalité, ce qui est dans l'intérêt de tous. Je ne suis pas du tout d'accord pour dire qu'il vaut mieux permettre à un ressortissant étranger de venir au Canada si nous avons des motifs raisonnables de croire qu'il sera victime d'exploitation, dans l'espoir que nous pourrons le découvrir après coup et mettre des services de soutien à sa disposition.

Enfin, c'est conforme à la responsabilité du gouvernement fédéral de faire preuve de toute la diligence voulue pour prévenir la traite des personnes étrangères au Canada. Je me ferais un plaisir de revenir sur ces raisons pendant la période de questions du comité. Merci beaucoup.

Le président : Merci, monsieur Perrin. Nous allons maintenant passer aux questions en commençant par notre vice-présidente, le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Merci infiniment à vous deux de vous être joints à nous. Il est important pour nous d'entendre des points de vue éclairés sur ce projet de loi.

Ma question s'adresse à vous, monsieur Perrin. Vous dites que le projet de loi exige que les agents d'immigration fassent preuve de toute la diligence voulue lorsqu'ils évaluent les demandes. Comment définissez-vous cela? À voir ce projet de loi, j'ai l'impression que nous avançons à l'aveuglette. Le projet de loi porte que les agents d'immigration canadiens à l'étranger peuvent refuser d'autoriser des ressortissants étrangers à venir au Canada s'ils estiment que l'intérêt public tel qu'établi dans les instructions du ministre le justifie. Nous n'avons pas ces instructions. Nous ignorons ce qu'elles diront. Nous savons seulement qu'elles établiront où est l'intérêt public. Il n'est pas question ici de diligence, de motifs raisonnables ou de la façon dont seront établis les motifs raisonnables pour lesquels l'agent d'immigration refusera l'entrée au Canada. Je ne veux pas qu'on fasse venir des gens qui sont victimes de la traite des personnes et je suppose que tout le monde sera d'accord sur ce point. J'essaie seulement d'établir si ce projet de loi fera ce qu'il nous dit qu'il fera et de comprendre quels seront ses effets. Pouvez-vous nous en parler?

M. Perrin : Absolument. La façon dont ces modifications sont structurées correspond à celle dont la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est généralement structurée. La LIPR est une loi-cadre qui renvoie souvent à des règlements et à des

regulations and guidelines that are both promulgated by the minister and, as with these amendments, published in the *Canada Gazette* to ensure transparency and openness.

I considered this, senator, and it is an excellent question. Should some of this be in the act itself, or what piece should be in these publicly disclosed guidelines? Based on my research and what I have found, traffickers' tactics are constantly changing and the schemes that they deploy and use adapt rapidly. This bill is not limited to sex trafficking. It mentions sexual exploitation, but we have a significant, growing problem with forced labour trafficking in Canada, including with male victims. That is an example of a phenomenon that is only recently being disclosed. Having this in guidelines rather than having to go through Parliament every time a new tactic or method is identified allows for an appropriate level of flexibility. I do support the concept that most of the meat of this set of response would be in those guidelines, and I am comfortable with that because of the fact that they will appear in the *Canada Gazette* both on adoption and on repeal so there will be a level of public transparency. I will be very supportive of the department consulting widely, both among its own officials as well as with the RCMP, municipal police and non-governmental organizations, to identify some of these tactics. That is the first response to your question.

More briefly, the second response, my research was a three-year study on human trafficking in Canada, primarily published in a book called *Invisible Chains: Canada's Underground World of Human Trafficking*. As part of that study, in addition to interviewing officials, I also obtained tens of thousands of pages through Access to Information. One case I found, which I have on my computer, and I will not elaborate unless the senator would like this, is an example of a situation where an immigration official in Budapest was the one who had identified and determined through his due diligence the information that identified an ongoing scheme that was being involved. It is an example of where we do not actually know where the information of potential exploitation will come from. In fact, it will likely come from many avenues. This bill takes the view that the person closest to the ground where the application is being made is the best person to be the decision maker. I think that is the right approach.

Senator Fraser: I would still like to see the instructions before we pass the bill, but I guess that will not happen. Chair, could we ask Professor Perrin to provide for the committee the case he was referring to? We do not have time to discuss it now.

The Chair: Would that be possible, professor?

Mr. Perrin: I can give you a snapshot or paragraph that I could read into evidence, if that is helpful now.

Senator Fraser: It would be faster if you could just transmit it to us.

The Chair: If you could give a citation to our clerk, that would be helpful. We would appreciate that.

directives qui sont promulgués par les ministres et qui, comme ces amendements, sont publiés dans la *Gazette du Canada* pour assurer la transparence et l'ouverture.

J'ai réfléchi à cette problématique, sénateur, et c'est une excellente question. Cela devrait-il figurer en partie dans la loi comme telle ou qu'est-ce qu'il faudrait inclure dans les directives qui seront publiées? D'après mes recherches, les trafiquants changent constamment de tactiques et adaptent rapidement les stratagèmes qu'ils déploient et utilisent. Ce projet de loi ne se limite pas au trafic sexuel. Il mentionne l'exploitation sexuelle, mais le travail forcé pose un problème de plus en plus important au Canada et fait également des victimes du sexe masculin. C'est un exemple d'un phénomène qu'on a seulement constaté récemment. Si cela fait l'objet de directives au lieu qu'il soit nécessaire de s'adresser au Parlement chaque fois qu'on constate une nouvelle tactique ou une nouvelle méthode, cela laisse la souplesse voulue pour agir. Je suis d'accord pour que ces directives contiennent l'essentiel des mesures d'intervention et je n'y vois pas d'inconvénient, car elles figureront dans la *Gazette du Canada* lorsqu'elles seront adoptées et abrogées, ce qui assurera une certaine transparence. Je souhaiterais certainement que le ministère tienne de vastes consultations auprès de ses propres agents, de même qu'auprès de la GRC, de la police municipale et des organismes non gouvernementaux pour identifier certaines des tactiques utilisées. C'est ma première réponse à votre question.

Plus brièvement, pour ce qui est de ma deuxième réponse, qui a été publiée dans un ouvrage intitulé *Invisible Chains : Canada's Underground World of Human Trafficking*. Dans le cadre de cette étude, en plus de rencontrer les autorités, j'ai obtenu des dizaines de milliers de pages de renseignements grâce à l'Accès à l'information. J'y ai notamment trouvé un cas, que j'ai dans mon ordinateur et que je n'approfondirai pas ici à moins que le sénateur ne le souhaite, et qui est un exemple de situation dans laquelle un agent d'immigration de Budapest a obtenu des renseignements sur un stratagème grâce à un examen approfondi. Cet exemple montre que nous ne savons pas d'où proviendront les renseignements sur des cas potentiels d'exploitation. En fait, ils proviendront probablement d'un grand nombre de sources. Ce projet de loi part du principe que la personne la plus proche de l'endroit où la demande est faite est la mieux placée pour décider. Je pense que c'est la bonne formule.

Le sénateur Fraser : J'aimerais quand même voir les instructions avant que nous n'adoptions le projet de loi, mais je suppose que nous ne les verrons pas. Monsieur le président, pourrions-nous demander à M. Perrin de soumettre au comité le cas dont il parle? Nous n'avons pas le temps d'en discuter maintenant.

Le président : Est-ce possible, professeur?

M. Perrin : Je peux vous en donner un aperçu ou vous en citer un paragraphe si cela peut vous être utile.

Le sénateur Fraser : Il serait plus rapide que vous nous le transmettiez simplement.

Le président : Si vous pouviez en remettre un extrait à notre greffier, cela nous serait utile. Nous l'apprécierions.

Mr. Perrin: I would be happy to.

Senator Runciman: Thank you, witnesses, for appearing. Ms. Rico, I do not want to be unfair but it strikes me, from looking at your submission and hearing what you have said here briefly today, that what you are suggesting is that the government should allow our immigration process to be used as a vehicle by criminals to engage in human trafficking and the horrendous abuse that is caused by it, especially to women and children. Is that essentially what are you saying?

Ms. Rico: No, I am not saying that. I work here with victims of human trafficking, and I was a refugee from El Salvador 22 years ago. I know, from experience, the process with the visa officers. This is not only sexual exploitation. A lot of people come with a work permit as a temporary worker and can be in a situation of human trafficking. Just making a stop from the visa officer does not stop human trafficking. What we say is that HRSDC, at the time that they issue the work permit, approves that work permit because they do the labour market opinion, and that is when they have to go through the process when they approve the employers contracting these temporary workers. That is what we say. The challenge using the visa officer is that sometimes you will stop someone who is coming to work genuinely, and they will use other ways that they will come here, as we say, underground.

Senator Runciman: Professor, what I think Ms. Rico was saying is that we should not try to prevent persons at risk from being brought to Canada in the hope that we can have a 100 per cent rescue rate once they are here. You made some passing reference to that earlier. Could you comment on that?

Mr. Perrin: Absolutely. To begin with, Ms. Rico is saying that we would somehow be able to know at the stage of a labour market opinion, which of course is a very general economic view about a particular sector of the economy, which employer or employers may be going to subject their victims to trafficking. I think that is the wrong approach. The reason for that is that we see examples of human trafficking in many sectors. We have documented cases from the construction and food processing sectors, live-in caregivers and, of course, in the various outlets of the sex trade. At least, within the former category, not the sex trade, of course, you will have legitimate construction companies but some who have chosen to take advantage of our immigration system and horribly abuse people. Prosecutors can make a claim of modern-day slavery. That is why I think an individualized approach like this bill adopts is the right one.

In terms of the point about detection, in Canada, we have very low identification and detection rates for human trafficking. Our research found that at the University of British Columbia, and the RCMP conceded to that in its March 2010 report, called Project SECLUSION, which was an extensive national criminal intelligence exercise. We absolutely cannot and should not take the approach of all we will do is help people after they have been

M. Perrin : Ce sera avec plaisir.

Le sénateur Runciman : Je remercie les témoins de comparaître. Madame Rico, je ne voudrais pas être injuste, mais en lisant votre mémoire et en entendant ce que vous avez dit brièvement ici aujourd'hui, je suis surpris que vous suggériez au gouvernement de permettre aux criminels de se servir de notre processus d'immigration pour faire la traite des personnes compte tenu des terribles abus que cela entraîne, surtout contre les femmes et les enfants. Est-ce bien ce que vous dites?

Mme Rico : Non, ce n'est pas ce que je dis. Je travaille ici, auprès des victimes de la traite des personnes et je suis venue comme réfugiée du Salvador, il y a 22 ans. Je sais, par expérience, comment procèdent les agents des visas. Ce n'est pas seulement l'exploitation sexuelle. Beaucoup de gens qui viennent avec un permis de travail comme travailleurs temporaires peuvent être victimes de la traite des personnes. Il ne suffit pas que l'agent des visas les empêche d'entrer pour empêcher la traite des personnes. Nous disons que lorsque le ministère délivre le permis de travail, il le fait en fonction d'un avis relatif au marché du travail et que c'est à ce moment-là qu'il doit faire preuve de la diligence voulue, lorsqu'il autorise les employeurs à engager des travailleurs temporaires. Voilà ce que nous disons. Si vous vous servez de l'agent des visas, vous risquez de fermer la porte à quelqu'un qui vient travailler de bonne foi alors que les autres viendront ici par d'autres moyens, par des voies souterraines, comme nous disons.

Le sénateur Runciman : Professeur, Mme Rico veut dire, je crois, que nous ne devrions pas essayer d'empêcher des personnes à risque de venir au Canada dans l'espoir de pouvoir toutes les rescaper une fois qu'elles sont ici. Vous en avez brièvement parlé tout à l'heure. Pourriez-vous nous en dire plus?

M. Perrin : Certainement. Pour commencer, Mme Rico dit que nous devrions savoir, au moment de l'avis relatif au marché du travail, qui est bien sûr un avis économique très général sur un secteur donné de l'économie, quel ou quels employeurs pourraient pratiquer la traite de personnes. Je ne pense pas que ce soit la bonne approche. Nous voyons en effet des exemples de traite des personnes dans de nombreux secteurs. Nous avons eu des cas dans le secteur de la construction et celui de la transformation des aliments, chez les aides à domicile et, bien entendu, dans les divers milieux du commerce du sexe. Au moins, pour ce qui est de la première catégorie, pas le commerce du sexe, bien sûr, vous avez des entreprises de construction légitimes, mais certaines d'entre elles ont choisi de profiter de notre système d'immigration pour exploiter horriblement des gens. La poursuite peut parler d'esclavage des temps modernes. Voilà pourquoi je pense qu'une approche personnalisée comme celle qu'adopte ce projet de loi est la bonne.

En ce qui concerne la détection, au Canada, les taux d'identification et de détection de la traite des personnes sont très bas. Telle est la conclusion de nos recherches à l'Université de la Colombie-Britannique et la GRC l'a reconnu dans son rapport de mars 2010 intitulé Projet SECLUSION qui était un vaste projet national de renseignement criminel. Nous ne pouvons absolument pas nous contenter d'aider les personnes une fois

exploited. We have to both prevent the crime and prosecute the traffickers. It is not enough simply to protect sex victims after they have been harmed. That is not just my opinion, but that is what the United Nations protocol against trafficking in persons recognizes as well. Specifically, Article 11(1) of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, which Canada ratified on May 13, 2002, says that states parties shall strengthen, to the extent possible, border controls as may be necessary to prevent and detect human trafficking. That is why this bill is consistent with what we have agreed to do internationally as well.

Senator Jaffer: I welcome both of you. It is good to see both of you again. Ms. Rico, the concern that you raise is very much a concern of mine, because virtually the only way that women can come to Canada is through the live-in care program. Very rarely can women come to Canada on their own or in other categories. I am concerned that after the woman has gone through the whole process two visa officers can still decide that she needs protection.

My bigger concern is that we have not seen what instructions the minister will be giving. He has not specified what the instructions will be or how they will be stated. He says they will be published later. My concern is that Parliament will have no oversight of the minister's instructions.

Will you please comment on that?

Ms. Rico: This is also the concern of the Canadian Council for Refugees. We have not seen the instructions or any guidelines, nor that there will be any consultation by the minister. Our main concern is that this deals with women, who are the most vulnerable people.

I understand that we need to prevent human trafficking, but that is not the way to do so. This is closing the door more and more for people who want to come, for example through the live-in caregiver program. The Canadian Council for Refugees has a proposed amendment to the Immigration and Refugee Protection Act that would provide more protection for female victims of human trafficking. It would allow them to stay in Canada and be protected.

Without seeing the regulations and the instructions, we do not know how visa officers will make their decisions. Who will provide them the information? Will it be a subjective decision by them that this is not possible?

We need to look at the root causes. One of the challenges that we have with temporary workers, even in the live-in caregiver program, is that they come to work with a specific employer. They do not come with an open work permit. If they had an open work permit and found themselves in a situation of exploitation, they

qu'elles ont été exploitées. Nous devons à la fois prévenir le crime et poursuivre les trafiquants. Il ne suffit pas de protéger les personnes victimes d'exploitation sexuelle une fois que les torts leur ont été causés. Cette opinion n'est pas seulement la mienne, mais aussi celle du protocole des Nations Unies contre la traite des personnes. Plus précisément, le paragraphe 11(1) du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, que le Canada a ratifié le 13 mai 2002, prévoit que les États parties renforcent, dans la mesure du possible, les contrôles aux frontières nécessaires pour prévenir et détecter la traite des personnes. C'est pourquoi ce projet de loi correspond également à ce que nous avons accepté de faire au niveau international.

Le sénateur Jaffer : Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux. C'est un plaisir de vous revoir. Madame Rico, je partage tout à fait vos préoccupations, car le programme des aides familiaux résidants est pratiquement le seul moyen, pour les femmes, de venir au Canada. Les femmes peuvent très rarement venir seules au Canada dans le cadre des autres catégories. Je crains qu'une fois que ces femmes ont rempli toutes les formalités, deux agents des visas puissent encore décider qu'elles ont besoin d'une protection.

Ma principale source d'inquiétude est que nous n'avons pas vu les instructions que le ministre donnera. Il n'a pas précisé quelles seront ces instructions ou comment elles seront formulées. Il dit qu'elles seront publiées ultérieurement. Le Parlement n'aura aucun droit de regard sur les instructions du ministre, ce qui m'inquiète.

Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Mme Rico : C'est également ce qui inquiète le Conseil canadien pour les réfugiés. Nous n'avons pas vu les instructions ou les directives et le ministre ne tiendra pas non plus de consultations. Ce qui nous inquiète le plus, c'est que cela vise les femmes, qui sont les personnes les plus vulnérables.

Je sais que nous devons prévenir la traite des personnes, mais ce n'est pas la bonne façon de le faire. Cela ferme la porte à de plus en plus de gens qui veulent venir, par exemple dans le cadre du programme des aides familiaux résidants. Le Conseil canadien pour les réfugiés a proposé un amendement à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés qui accorderait une meilleure protection aux femmes victimes de la traite des personnes. Il leur permettrait de rester au Canada et d'être protégées.

Sans avoir vu les règlements et les instructions, nous ne savons pas comment les agents des visas prendront leurs décisions. Qui va leur fournir ces renseignements? Vont-ils prendre une décision subjective?

Nous devons examiner les causes profondes du problème. Une des difficultés que posent les travailleurs temporaires, même dans le cadre du programme des aides familiaux résidants, est qu'ils viennent travailler pour un employeur précis. Ils ne viennent pas avec un permis de travail ouvert. Si c'était le cas, ils pourraient

could make a complaint and change jobs. This bill will not stop human trafficking. It will exclude people who want to come to work here in order to sustain their families overseas.

Senator Jaffer: Professor Perrin, you have done much research. Do you know how many women are trafficked into Canada through the work permit process?

Mr. Perrin: It is not possible to answer that question due to lack of detection. However, we do know that people have been trafficked through the work permit system. In response to inquiries for our study, Citizenship and Immigration Canada stated that legitimate work visas have been used by traffickers to bring victims into Canada.

Senator Jaffer: Did I understand you correctly to say earlier that you had come across one case?

Mr. Perrin: That was an example of a case. There is more than that.

Senator Jaffer: How many cases have you come across?

Mr. Perrin: I have not tabulated that figure.

The Chair: Professor Perrin, can you comment on the question posed by Senator Jaffer about the minister's instructions as they relate to public policy considerations?

Mr. Perrin: Thank you for the opportunity, chair. I am referring to clause 206 of Bill C-10, which would create section 30(1.4) of the Immigration and Refugee Protection Act. It reads as follows, in reference to these instructions:

> The instructions shall prescribe public policy considerations that aim to protect foreign nationals who are at risk of being subjected to humiliating or degrading treatment, including sexual exploitation.

It is not the case that the bill says only that instructions will follow. The proposed legislation does more than that. It clearly sets out that there will be public policy considerations, which term has a particular meaning within the Immigration and Refugee Protection Act. It is not the case that the Minister of Immigration could use these to say, for example, that anyone who likes the colour blue could not immigrate to Canada. This is an example of a legislative framework that provides for specification.

This bill goes further than only speaking of public policy, which includes things like national security, health and safety, and criminality. It specifies that those considerations must be directed toward protection of foreign nationals. This is not some anti-migration scheme being contemplated. This government has increased immigration more than any other in the past.

Furthermore, it is focused on risk prevention, and that is specifically related to humiliating or degrading treatment, which suggests a very high threshold of a very particular form of problematic conduct.

porter plainte et changer d'emploi s'ils étaient victimes d'exploitation. Ce projet de loi n'arrêtera pas la traite des personnes. Il exclura celles qui veulent venir travailler ici pour faire vivre leur famille à l'étranger.

Le sénateur Jaffer : Professeur Perrin, vous avez fait beaucoup de recherche. Savez-vous combien de femmes sont victimes de la traite des personnes au Canada dans le cadre du système de permis de travail?

M. Perrin : Il n'est pas possible de répondre à cette question à cause du manque de détection. Néanmoins, nous savons que le système de permis de travail a servi à faire la traite des personnes. En réponse aux demandes de renseignements que nous lui avons adressées pour notre étude, Citoyenneté et Immigration Canada a révélé que des trafiquants s'étaient servis de visas de travail légitime pour faire venir des victimes au Canada.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous bien dit tout à l'heure que vous étiez tombé sur un cas de ce genre?

M. Perrin : C'était un exemple de cas. Il y en a d'autres.

Le sénateur Jaffer : Sur combien de cas êtes-vous tombé?

M. Perrin : Je n'ai pas calculé ce chiffre.

Le président : Professeur Perrin, pouvez-vous répondre à la question du sénateur Jaffer au sujet des instructions du ministre concernant l'intérêt public?

M. Perrin : Merci de me permettre d'aborder le sujet, monsieur le président. Je me reporte à l'article 206 du projet de loi C-10 qui créerait l'article 30(1.4) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Voici ce qu'on peut y lire au sujet de ces instructions :

> Les instructions établissent ce qui constitue l'intérêt public et visent à protéger l'étranger qui risque de subir un traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, notamment d'être exploité sexuellement.

Le projet de loi ne dit pas seulement que des instructions suivront. Il va plus loin. Il précise clairement que la décision sera prise dans l'intérêt public, une expression qui a une signification particulière au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Le ministre de l'Immigration ne pourrait pas s'en servir pour dire, par exemple, que toute personne qui aime la couleur bleue ne peut pas immigrer au Canada. C'est un exemple de cadre législatif qui apporte des précisions.

Ce projet de loi ne parle pas seulement de l'intérêt public, ce qui comprend des notions comme la sécurité nationale, la santé et la sécurité ainsi que la criminalité. Il précise que ces instructions doivent viser à protéger les étrangers. Il ne s'agit pas d'un stratagème pour freiner l'immigration. Le gouvernement actuel a augmenté l'immigration plus que tout autre avant lui.

De plus, c'est centré sur la prévention des risques et c'est relié expressément à un traitement humiliant ou dégradant, ce qui constitue un seuil très élevé de conduite problématique.

Senator Lang: Mr. Perrin, in the remarks you gave us, in reference to the safe streets and communities act you state:

> There is a widely held sentiment that Canada's criminal justice process has left victims and their families behind, and that our laws have failed to keep pace with the reality of serious crimes, including terrorism, organized drug crime, human trafficking and predatory pedophiles. This is not merely a sentiment but, in many cases, a reality.

I would like to hear you expand on why you make that statement and what experience you have had to justify it.

Mr. Perrin: I first started working on issues of domestic violence and abuse when I was a young boy. As a teenager I volunteered my time at a centre for abused women in Calgary. Twelve years ago, I founded an organization called The Future Group, which is a non-governmental organization that confronts issues like human trafficking and other forms of serious abuse against children.

As a professor of law for the last four and a half years, my focus has been on issues of child sexual exploitation and human trafficking. Through that, as I indicated earlier, I have travelled across the country visiting recovery centres. I have met 14-year-old Aboriginal girls in Winnipeg recovery centres who are close friends of the missing and the murdered. I have shared meals with them. I have donated funding from the sale of the book I mentioned to support two of those young women when they became 18. I have met with them to talk about how they are doing. One is doing very well and one is doing very poorly. My experience has been very interesting personally as well as in terms of my research.

I am told repeatedly by police and victim service workers that our current laws have not been able to keep pace. In many cases, victims are reluctant to come forward with evidence of the crimes that they suffered because many of them view things like house arrest as an adult version of being sent to your room. When I give public talks and have question and answer periods, people, unprompted, raise issues about how it is that someone can be out on the street after they have been convicted of these types of crimes.

Changes that have been introduced in recent years have started to give me assurance that this is beginning to change. One change is Bill C-268, which I was involved in the formation of, which gives mandatory minimum sentences of up to five years to human traffickers of children. The committee will be pleased to know that that legislation is now being used.

Le sénateur Lang : Monsieur Perrin, dans votre exposé, à propos de la Loi sur la sécurité des rues et des communautés, vous dites :

> Beaucoup de gens ont l'impression que le processus de justice pénale du Canada a laissé tomber les victimes et leurs familles, que nos lois n'ont pas su s'adapter à la réalité des crimes graves, y compris le terrorisme, le trafic de stupéfiants, la traite des personnes et les pédophiles prédateurs. Ce n'est pas seulement un sentiment, mais dans bien des cas, une réalité.

Je voudrais que vous nous disiez pourquoi vous déclarez cela et sur quoi vous vous basez.

M. Perrin : J'ai commencé à travailler dans le domaine de la violence conjugale et de la maltraitance quand j'étais un jeune garçon. Quand j'étais adolescent, j'ai travaillé comme bénévole dans un centre pour femmes maltraitées à Calgary. Il y a 12 ans, j'ai fondé un organisme appelé The Future Group, un organisme non gouvernemental qui s'attaque à des problèmes comme la traite des personnes et d'autres formes de grave maltraitance contre les enfants.

Je suis professeur de droit depuis quatre ans et demi et mes recherches ont surtout porté sur l'exploitation sexuelle des enfants et la traite des personnes. Comme je l'ai déjà dit, dans le cadre de ces recherches, j'ai sillonné le pays pour visiter les centres de réadaptation. J'ai rencontré, dans les centres de réadaptation de Winnipeg, des jeunes filles autochtones de 14 ans qui sont des amies proches de jeunes femmes disparues ou assassinées. J'ai partagé des repas avec elles. J'ai donné de l'argent provenant de la vente du livre que j'ai mentionné pour apporter une aide financière à deux de ces jeunes femmes quand elles ont eu 18 ans. Je les ai rencontrées pour parler avec elles de ce qu'elles sont devenues. L'une d'elles se débrouille très bien et l'autre très mal. Cette expérience a été très intéressante pour moi personnellement, de même que sur le plan de mes recherches.

La police et les travailleurs des services d'aide aux victimes n'ont cessé de me répéter que nos lois actuelles sont en retard. Dans bien des cas, les victimes hésitent à venir présenter des preuves des crimes dont elles ont été victimes, car un bon nombre d'entre elles considèrent certaines choses comme la détention à domicile comme une version pour adultes de se faire renvoyer dans sa chambre. Quand je donne des conférences avec une période de questions, les gens demandent comment il se fait que quelqu'un puisse se retrouver dans la rue après avoir été reconnu coupable de ce genre de crimes.

Les changements qui ont été apportés ces dernières années m'ont permis de croire que la situation commence à évoluer. Un de ces changements est le projet de loi C-268 à la préparation duquel j'ai participé et qui prévoit des peines minimums obligatoires allant jusqu'à cinq ans pour ceux qui font la traite des enfants. Le comité sera heureux de savoir que cette loi est maintenant utilisée.

We are seeing a shifting tide, but this has been a long-term problem. Things like victims of serious criminals not being given legislative rights before parole board hearing have confounded the families of victims. Not seeing serious jail time for the making and distribution of child pornography and the imposition of house arrest for sexually assaulting a child with a weapon or abducting them are examples that, when brought forward to me, make me conclude that the public has these concerns about our justice system.

All the examples I have just given are things that this legislation would go a long way towards addressing.

Senator Munson: Thank you, Ms. Rico, for being here. I have a brief question. In your written submission on behalf of the Canadian Council for Refugees, you use the words "condescending" and "moralistic" and you say it is demeaning for women to have a visa officer decide they should be kept out of Canada for their own protection. Who should make the decision? Someone has to make a decision.

Ms. Rico: Yes. That is why I am saying that when Human Resources and Skills Development Canada does the labour market opinion, I know they make an economical decision, but they should see what kind of job the women are coming to do. We are putting forward the example of exotic dancers. If you go to HRSDC, even here in Ontario, they have a specific office to give the labour market opinion for exotic dancers. It is a kind of job that we said is degrading. Why do we allow that kind of labour market opinion? That is when we are saying it is not the visa officer who should make the decision. The decision should be made here in Canada.

I believe one of the things we need to do to stop human trafficking is to have national legislation where we can cover the kind of jobs that the person will do, how they can be protected and how we can do the prevention. Right now we are making different changes in small pieces that will not bring protection.

I am saying that because we have been working in my office with victims of human trafficking. We do not see that many international non-citizen human trafficking victims because there is no specific legislation that will give them permanent protection, only temporary protection. When we talk moralistically, sometimes we are talking to women who are vulnerable. Some of them come under the live-in caregiver program and they are coming to work to sustain their family. It is legitimate work.

Senator Munson: How does this process start, then? Someone with the instincts of a visa officer, whomever, has to start the ball rolling and make the recommendation and start moving it through to, as you say, the decision should be made in Canada,

Nous voyons les choses évoluer, mais c'est un problème de longue date. Certaines choses comme le fait que la loi n'accorde pas aux victimes de crimes graves le droit de participer aux audiences de la Commission de libération conditionnelle est incompréhensible pour les familles de victimes. Le fait que la production et la distribution de pornographie juvénile ne soient pas punies d'une lourde peine de prison et que l'agression sexuelle d'un enfant avec une arme ou son kidnapping fasse seulement l'objet d'une détention à domicile sont des exemples qui, lorsqu'on me les a soulignés, m'ont amené à conclure que le public éprouve ces inquiétudes au sujet de notre système de justice.

Tous les exemples que je viens de donner sont des choses auxquelles cette loi permettra largement de remédier.

Le sénateur Munson : Merci d'être venue, madame Rico. J'ai une brève question à vous poser. Dans le mémoire que vous nous avez remis au nom du Conseil canadien pour les réfugiés, vous parlez d'une approche « condescendante et moralisante » et vous dites qu'il est humiliant pour les femmes qu'un agent des visas décide de leur exclusion du Canada et ce pour leur propre protection. Qui devrait prendre cette décision? Quelqu'un doit la prendre.

Mme Rico : Oui. C'est pourquoi je dis que lorsque Ressources humaines et Développement des compétences Canada établit l'avis relatif au marché du travail, je sais qu'il s'agit d'une décision économique, mais qu'il faudrait vérifier quel est le genre d'emplois que ces femmes viennent exercer. Nous donnons l'exemple des danseuses exotiques. Si vous allez à RHDCC, même ici en Ontario, le ministère a un bureau chargé de donner un avis relatif au marché du travail pour les danseuses exotiques. Nous disons que ce genre d'emploi est dégradant. Pourquoi permettons-nous que ce genre d'avis relatif au marché du travail soit donné? C'est pourquoi nous disons que ce n'est pas à l'agent des visas de prendre la décision. La décision devrait être prise ici, au Canada.

À mon avis, une des choses que nous devons faire pour mettre un terme à la traite des personnes, c'est nous doter d'une loi nationale couvrant le genre d'emplois qui peuvent être exercés, la façon dont nous pouvons protégé les travailleurs et la façon dont nous pouvons faire de la prévention. Pour le moment, nous apportons différents petits changements qui n'assureront pas une protection.

Je dis cela parce que mon bureau a travaillé auprès de victimes de la traite des personnes. Nous ne voyons pas beaucoup de victimes étrangères de la traite des personnes, parce qu'il n'y a pas de loi précise qui leur apporte une protection permanente. La protection est seulement temporaire. Lorsque nous parlons d'approche moralisante, c'est parce que nous parlons parfois à des femmes vulnérables. Certaines d'entre elles viennent travailler dans le cadre du programme des aides familiaux résidants pour faire vivre leur famille. C'est un travail légitime.

Le sénateur Munson : Par où faut-il commencer, alors? Quelqu'un qui a les instincts d'un agent des visas ou quelqu'un d'autre doit entamer le processus, faire une recommandation et y donner suite. Vous dites que la décision devrait être prise au

but from my limited reading of this there has to be something, yes or no, or a vague area, from the country where that citizen is living.

Ms. Rico: I am familiar with that process. When an employer wants to hire a foreign worker who is not in Canada they have to apply for the labour market opinion in HRSDC. They have to prove that they have enough income to hire someone. However, one of the conditions is that they have to prove they have been looking for someone here in Canada who can cover that job. After they have been doing that and they cannot find a person who has that specialization, that is when they apply and they approve the labour market opinion. With that labour market opinion, the person can go and make an application for a work permit at the visa office abroad.

We are saying that we should do it here in Canada, where we can check who these employers are. Having the visa officer deciding at the end will not stop the human trafficking. If the employer is involved in trafficking, the RCMP and the police have to be involved here. As it is presented right now it is the women who will be prevented and who will be punished. It will again be the women because they may be applying for legal work, they are coming to work, but if the visa officer says, "I have a suspicion," and stops that work permit, they will not be able to come and work here in Canada. That is when we are saying that this is not the possibility. We have to start doing this from home, here, to make this process.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My question is for Ms. Rico. Correct me if I am wrong, but you are saying that the bill with the possible amendments would broaden the right of visa officers to refuse, which might encourage some organizations to operate illegally.

Have you heard of specific cases where visa refusals have forced people to do things illegally? You talked about exotic dancers and women doing domestic work.

[*English*]

Ms. Rico: I do not have specific cases.

I am sorry I cannot answer in French. I wish I could speak in Spanish.

One of the cases we can bring as an example that was not using the work permit is a case right now in Hamilton that is before the courts. The people were from Hungary. There were 17 Hungarian people who came in small groups as visitors and they made them claim refugee status. In that way they put them to work in construction and they were in a situation of exploitation. The RCMP is involved and now they have received some sentences and they have nine people who have received punishment.

Canada, mais d'après le peu que j'ai lu sur le sujet, il faut qu'un oui ou un non ou un peut-être vienne du pays où vit la personne en question.

Mme Rico : Je connais bien le processus. Lorsqu'un employeur désire embaucher un travailleur qui n'est pas au Canada, il doit demander un avis relatif au marché du travail à RHDCC. Il doit prouver qu'il a un revenu suffisant pour embaucher un travailleur. Néanmoins, une des conditions est qu'il doit prouver qu'il a recherché au Canada une personne capable d'exercer cet emploi. S'il a fait cela, mais n'a pas pu trouver cette personne, c'est alors qu'il fait une demande et que l'avis relatif au marché du travail est émis. Avec cet avis relatif au marché du travail, la personne en question peut aller demander un permis de travail au bureau des visas à l'étranger.

Nous disons qu'il faudrait le faire au Canada où nous pouvons vérifier qui sont les employeurs. Si c'est l'agent des visas qui décide, cela n'arrêtera pas la traite des personnes. Si l'employeur est impliqué dans la traite des personnes, la GRC et la police doivent intervenir au Canada. Telle que la loi se présente pour le moment, ce sont les femmes qui ne pourront pas venir et qui seront punies. Ce seront de nouveau les femmes, car même si elles demandent un travail légal, si elles viennent pour travailler, l'agent des visas dira : « j'ai un doute », il refusera le permis de travail et les femmes ne pourront pas venir ici au Canada. Voilà pourquoi nous disons que ce n'est pas la solution. C'est à partir du Canada qu'il faut intervenir.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma question s'adresse à Mme Rico. Vous me corrigerez si je me trompe, mais vous dites que le projet de loi, avec les amendements qui pourraient y être apportés, permettrait aux agents de visa d'avoir un droit de refus plus large, ce qui risquerait d'entraîner certaines organisations à opérer dans l'illégalité.

Avez-vous eu connaissance de cas précis où le fait d'avoir refusé des visas ait obligé des gens à agir illégalement? Vous avez parlé de danseuses exotiques et de femmes qui font de l'entretien ménager.

[*Traduction*]

Mme Rico : Je n'ai pas de cas précis.

Je suis désolée de ne pas pouvoir répondre en français. J'aimerais pouvoir parler en espagnol.

Un des cas que nous pouvons citer comme exemple de non-utilisation du permis de travail s'est produit à Hamilton et il est devant les tribunaux. Ces personnes venaient de Hongrie. C'était 17 Hongrois qui sont venus en petits groupes comme visiteurs et qui ont alors fait une demande d'asile. On les a fait travailler dans le secteur de la construction où elles ont été exploitées. La GRC est intervenue, des peines ont été imposées contre neuf personnes.

Most come in through the work permit in a way that they will suffer human trafficking. Most of the cases come either as a visitor or the ones we know. They have been crossing the border and they start working illegally here in Canada.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I would like to thank both of our guests for their opening remarks. My question is for Professor Perrin.

The bill will ensure that the checks will be done beforehand rather than afterwards, which I think is a very good thing. My first question has to do with changing the way the checks are done by giving more discretion to visa officers. Would this not make it easier to stop more people with criminal records from entering Canada?

And my second question has to do with the checks taking place beforehand rather than afterwards. Could this spare Canadians from having to pay for people who have blended into the general population and are staying here illegally because we did not discover their real status until after they arrived here?

Mr. Perrin: That is a very good question. I will answer your second question.

[*English*]

In responding first to your second question, it is absolutely advantageous to prevent this at the earliest possible stage. It is, in my view, completely indefensible to suggest that we should allow people to be brought to Canada when we believe there are grounds to suspect or to believe that they will be exploited, hoping they will be identified and incurring all the additional misery that they may suffer en route or in Canada and, as you allude to, the significant costs for providing them with assistance for recovery, if that support is even available where they are found; and then there is the process of having them either voluntarily returned to their countries or deported. It is absolutely advantageous to prevent this crime.

I find it remarkable that the Canadian Council for Refugees does not in principle support a more preventive approach that involves visa officers in the home country because CIC, Citizenship and Immigration Canada, has a global reach. Other than Foreign Affairs Canada, they are the most internationalized department. They have assets in these countries, including in countries that are known source countries for human trafficking and, as a result, are best placed to be the decision makers in these cases. They, of course, draw upon information provided to them from sources in Canada as well.

I agree with the additional point that you make about this being an approach that could benefit us in Canada. I think the information obtained through the reviews that are contemplated in this proposed legislation could work in both ways. It could either be information that comes from law enforcement investigations that provide the information to Citizenship and Immigration Canada — and I have seen evidence of that in the Access to Information reports — but it could also work in the

La plupart des gens qui viennent de cette façon sont victimes de la traite de personnes. La plupart du temps, ils viennent comme visiteurs, d'après ce que nous savons. Ils traversent la frontière et commencent à travailler illégalement au Canada.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je remercie nos deux invités pour leurs propos liminaires. Ma question s'adresse à M. Perrin.

Le projet de loi fera en sorte que les contrôles se feront plus a priori que a posteriori, ce qui me semble être une très bonne chose. Ma première question est la suivante : le fait de changer ce type de contrôle, à savoir donner plus de discrétion à l'agent de visa, ne permettrait-il pas d'arrêter plus de gens qui ont des dossiers criminels avant qu'ils n'entrent au Canada?

Ma deuxième question : le fait de changer le type de contrôle, a priori plutôt que a posteriori, éviterait-il aux Canadiens d'avoir à payer pour des gens qui se seraient fondus dans la population en général et qui demeureraient ici de façon illégale parce qu'on aurait découvert leur vrai statut qu'après qu'ils soient arrivés ici?

M. Perrin : C'est une très bonne question. Je vais répondre à votre deuxième question.

[*Traduction*]

Pour répondre d'abord à votre deuxième question, il est tout à fait avantageux d'empêcher cela le plus tôt possible. J'estime tout à fait indéfendable de laisser des gens venir au Canada si nous croyons avoir des raisons de soupçonner ou de croire qu'ils seront exploités, dans l'espoir qu'ils seront identifiés étant donné toutes les souffrances supplémentaires qu'ils pourront subir en cours de route ou au Canada et, comme vous y avez fait allusion, les dépenses importantes à assumer pour les aider à se réadapter, à la condition que ce service existe là où on les trouve. Il faut ensuite qu'ils retournent volontairement dans leur pays ou qu'ils soient expulsés. Nous avons tout à fait avantage à prévenir ce crime.

Je m'étonne que le Conseil canadien pour les réfugiés n'appuie pas une approche plus préventive à laquelle participeront les agents des visas du pays d'origine, car CIC, Citoyenneté et Immigration Canada, est présent dans le monde entier. À part Affaires étrangères Canada, c'est le ministère le plus internationalisé. Il dispose de ressources dans les différents pays, y compris ceux qui sont des sources connues de la traite des personnes et ses agents sont donc les mieux placés pour prendre des décisions en pareils cas. Bien entendu, ils tiennent compte également des renseignements qu'ils reçoivent de sources canadiennes.

Je suis d'accord avec ce que vous dites aussi quant au fait que cette approche pourrait être avantageuse pour nous, au Canada. Je crois que les renseignements obtenus grâce aux examens envisagés dans ce projet de loi pourraient être utiles d'un côté comme de l'autre. Cela pourrait être des renseignements émanant des enquêtes policières qui renseignent Citoyenneté et Immigration Canada — et j'en ai vu la preuve dans les rapports obtenus grâce à l'Accès à l'information — mais cela pourrait

opposite way, where schemes are identified in source countries and that information is brought through CIC back into Canada and is used to further investigations.

My final point in response to your question is that this bill should be considered in the context of a broader response. The federal government has announced that it will bring forward a national action plan to combat human trafficking this year. That draft plan has been circulated to the provincial and territorial governments. In our province here of British Columbia, there has been one-day extensive consultation with all stakeholders that will be fed into that process.

The Chair: Professor Perrin, a question for you. If Ms. Rico would care to comment, we would appreciate any thoughts she might have.

In your opening comments, you indicated one of the reasons you support this bill is because it would confront deception and fraud used by traffickers. Could you expand upon that? From your experience, what types of deception and fraud are you aware of that take place in the context of these foreign workers entering Canada?

Mr. Perrin: The reason I focused on deception and fraud is because that is the aspect of the types of trafficking that would be captured by this legislation. It would not be captured by an individual making a decision to come to Canada on their own. We know that there are cases of deception and fraud that have been used in a whole range of situations. I will give a few examples.

One involved a young teenage girl from the Caribbean who came to Canada believing she would be working as a babysitter. She came on a visitor visa in that case and then was both forced to provide domestic servitude-type activities and sexually abused by the man of the house for extended periods of time. In our research, we also interviewed police officers, including the Calgary police department vice unit, which even in their own investigations that are focused on drug trafficking and the sex trade found that criminals were misusing legitimate work visas. An example was a furniture company identified bringing workers into Canada under the guise that they legitimately believed they would be working in upholstery and carpentry to build fine furniture in the Calgary area. However, when they were brought into the country through that method, they were subjected to sexual exploitation and other degrading and humiliating treatment.

The police are telling us that traffickers are using deception and fraud. In my view, that is the preferred approach. If someone will bring you through an airline or boat or across the land border into Canada and if you know or suspect that you are destined for a situation of severe degradation and humiliation, there is a greater chance that you are going to be detected at the border or you may attempt to seek help or resist. It is in the best interests of traffickers to bring people to our country believing that they are coming for legitimate purposes so they will not know. It is not

également fonctionner dans le sens opposé si les stratagèmes sont identifiés dans les pays sources et si ces renseignements sont transmis au Canada par l'entremise de CIC et servent pour d'autres enquêtes.

La dernière chose que je dirais en réponse à votre question est qu'il faudrait examiner ce projet de loi dans le contexte d'une réponse plus large. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il va proposer, cette année, un plan d'action national pour combattre la traite des personnes. L'ébauche de ce plan a été distribuée aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans notre province, la Colombie-Britannique, il y a eu des consultations intensives d'une journée avec tous les intervenants qui participeront à ce processus.

Le président : Monsieur Perrin, j'ai une question à vous poser. Si Mme Rico désire y répondre aussi, nous apprécierons les opinions qu'elle pourrait avoir.

Dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit qu'une des raisons pour lesquelles vous appuyez ce projet de loi est qu'il s'attaquerait à la tromperie et à la fraude dont se servent les trafiquants. Pouvez-vous nous en dire plus? D'après votre expérience, quelles formes de tromperie et de fraude sont commises dans le contexte de l'entrée de ces travailleurs étrangers au Canada?

M. Perrin : Si j'ai parlé de tromperie et de fraude, c'est parce que c'est la caractéristique de ce genre de trafic que viserait cette loi. Elle ne viserait pas la personne qui prend la décision de venir au Canada par ses propres moyens. Nous savons qu'il y a eu des cas de tromperie et de fraude dans toutes sortes de situations. Je vais vous donner quelques exemples.

Il y a eu le cas d'une adolescente des Caraïbes qui est venue au Canada en croyant qu'elle travaillerait comme gardienne d'enfants. Elle est venue avec un visa de visiteur et elle a ensuite été forcée de travailler comme domestique et de subir les agressions sexuelles du maître de maison pendant une longue période. Dans le cadre de nos recherches, nous avons également rencontré des policiers, notamment de la brigade des mœurs du Service de police de Calgary qui, dans leurs propres enquêtes portant sur le trafic de drogues et le commerce du sexe, ont constaté que les criminels faisaient un usage abusif de permis de travail légitimes. Par exemple, un fabricant de meubles a fait venir des personnes au Canada en leur faisant croire qu'elles feraient du travail de rembourrage et d'ébénisterie pour construire des beaux meubles dans la région de Calgary. Néanmoins, une fois arrivées au pays par cette méthode, ces personnes ont été soumises à une exploitation sexuelle et à d'autres traitements dégradants et humiliants.

La police nous dit que les trafiquants recourent à la tromperie et à la fraude. À mon avis, c'est la méthode qu'ils préfèrent. Si quelqu'un vous fait venir au Canada en avion, en bateau ou en vous faisant traverser la frontière terrestre, et si vous savez ou soupçonnez qu'on va vous mettre dans une situation très dégradante et humiliante, vous risquez davantage de vous faire repérer à la frontière ou vous risquez de demander de l'aide ou de résister. Les trafiquants ont tout intérêt à faire venir les gens au Canada en leur faisant croire qu'ils viennent pour y faire un

patronizing to say to someone, "You simply do not know because you could not know." I disagree with the idea that this bill is, somehow, patronizing at all. We are dealing with sophisticated criminal networks here that it takes police and immigration a lot of effort to uncover, so how could we expect some individual in a developing country to be able to know that they are destined for exploitation? This bill gives the legal authority for CIC to intervene, which it currently does not have at this stage.

The Chair: Thank you, professor.

Ms. Rico, have you experienced examples of this type of deception and fraud that would be used by those involved in human trafficking, experiences you might share with us?

Ms. Rico: We have seen cases as Professor Perrin said, where they have been coming in as a visitor with a visitor visa and they were exploited here. One of the things related to the work permit is that the Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism made changes in the regulations on the temporary work permit, which were implemented in April 2011. This penalized someone to pay to find a job. For example, with the live-in caregiver, it is the employer who has to pay all the agencies in a way so that they can recruit employees. I believe this is something that, if implemented, will prevent human trafficking a bit.

That is one of the ways we can do it. We are still saying that it is not the solution or the prevention, however, because they can come here with a work permit. As Professor Perrin was saying, and this has been my experience, traffickers use different ways. Even if they get the work permit and they come here, if the purpose is to humiliate or degrade the person, they will do it.

One of the things that we should do — and I have not seen this at the embassy that I have been going to in Guatemala — is awareness about human trafficking at the embassies. There is a way we can do it. For example, I have experience with the region of Central America. All of us know about the corruption of the different countries. If you prevent that, if the visa officer were to refuse the work permit to the person, then the traffickers will use other ways to bring the person either to Canada or to another country. We are not tackling the issue. I know that Canada has been very involved in the region, providing training for officers and for the immigration officers, but the level of corruption in that region is such that you cannot stop the entrance abroad.

The Chair: Would you agree that this type of human smuggling is not an imaginary problem but a real problem in our country? Would you agree with that?

Ms. Rico: I agree that they are coming. One of the challenges we have here in this country is that we do not see that many cases in the court system. The women who are in that situation are

travail légitime. Il n'y a rien de condescendant à dire à quelqu'un : « Vous ne savez pas simplement parce que vous ne pouvez pas le savoir. » Je ne suis pas d'accord pour dire que ce projet de loi est condescendant. Nous avons affaire à des réseaux criminels bien organisés et il faut que la police et les services d'immigration déploient beaucoup d'efforts pour les détecter, alors comment s'attendre à ce qu'une personne qui se trouve dans un pays en développement puisse savoir qu'elle va être exploitée? Ce projet de loi confère à CIC l'autorisation légale d'intervenir, ce qu'elle n'a pas actuellement.

Le président : Merci, monsieur.

Madame Rico, avez-vous connu des exemples de tromperie et de fraude utilisés pour la traite des personnes, des expériences que vous pourriez partager avec nous?

Mme Rico : Nous avons vu des cas comme ceux dont M. Perrin a parlé de gens qui sont venus comme visiteurs, avec un visa de visiteur, et qui ont été exploités ici. En ce qui concerne le permis de travail, le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme a apporté des changements aux règlements visant les permis de travail temporaires qui ont été mis en œuvre en avril 2011. Cela oblige à payer quelqu'un pour trouver un emploi. Par exemple, pour les aides familiaux résidants, c'est l'employeur qui doit payer les agences pour recruter des employés. Je crois que si ce genre de mesure est mis en pratique, cela évitera un peu la traite des personnes.

C'est une des façons dont nous pouvons le faire. Nous continuons de dire que ce n'est pas la solution ou que cela ne préviendra pas le problème, car les gens peuvent venir ici avec un permis de travail. Comme l'a dit M. Perrin, et c'est ce que j'ai constaté, les trafiquants utilisent diverses méthodes. Même si les gens obtiennent le permis de travail et arrivent ici, si le but des trafiquants est de les humilier ou de les dégrader la personne, ils le feront.

Une des choses que nous devrions faire — et je n'ai pas vu cela à l'ambassade où je suis allée au Guatemala —, c'est sensibiliser le personnel des ambassades au sujet de la traite des personnes. Il y a un moyen de le faire. Par exemple, je connais la région de l'Amérique centrale. Nous savons tous quelle est la corruption qui règne dans les différents pays. Si l'agent des visas refuse le permis de travail à la personne, les trafiquants se serviront d'autres moyens pour la faire venir au Canada ou dans un autre pays. Nous ne nous attaquons pas au problème. Je sais que le Canada a joué un rôle très actif dans la région en donnant une formation aux agents et aux agents d'immigration, mais il y a tellement de corruption dans cette région que vous ne pouvez pas arrêter l'arrivée des gens à partir de l'étranger.

Le président : Reconnaissez-vous que le trafic d'êtres humains n'est pas un problème imaginaire, mais un problème réel dans notre pays? Êtes-vous d'accord sur ce point?

Mme Rico : Je suis d'accord pour dire que ces personnes viennent ici. Une des difficultés que nous avons au Canada est que nous ne voyons pas beaucoup de cas de ce genre devant les

afraid to come out because there is not a permanent solution to protect them here in Canada.

Senator Fraser: Professor Perrin, this is a supplementary to my first question about the instructions. I have a couple of questions.

First, you said, and I think you are right, how can you expect someone in some Third World country to know what he or, more probably, she, is actually coming to in Canada? Good question. How can you expect the immigration officer there to know either, though? My understanding is that immigration officers abroad do not have vast investigative resources available to them. They are abroad, not here, so why would they know any better than the person making the application?

Mr. Perrin: The individual, the applicant, is not well placed to make any sort of assessment with respect to the kinds of information we are talking about. However, Citizenship and Immigration Canada, through the access to information filings that we receive through our research, is in regular contact with various law enforcement agencies in Canada. Of course, through Interpol, Canada has a connection to foreign intelligence.

One of the examples that we found of this in our research was literally a list of strip clubs in the Greater Toronto Area largely that had been identified by police as known destinations for confirmed human trafficking cases. When you have that kind of information, if you have legislation like this, you are able to immediately stem the flow and prevent that. Then, of course, in Canada, you have the additional work of holding those organizations accountable beyond the individual perpetrators, the people themselves, but actually those entities.

That is the type of information that comes up. In my mind, when those visa officers have this sort of information, they should be entitled in law to act upon it, subject to review by a second officer.

Senator Fraser: My second question has to do with this phrase "humiliating or degrading treatment." It would seem to me that humiliation and degradation are things that lie, to some extent, in the eye of the person involved. Treatment that I might find humiliating someone two seats down might not, similarly degrading. All we good, middle-class folks tend to think that anything remotely involved in the sex trade is, by definition, humiliating and degrading, but we know there are people involved in the sex trade who say they are not humiliated or degraded. I may not agree with them, but it is their life.

It seems to me you are asking the immigration officers to make a judgment that, in a way, they cannot: Is this person in fact going to feel humiliated or degraded? Would it not be preferable to revamp the system rather more dramatically than this bill is proposing to ensure that the person who is making the application

tribunaux. Les femmes qui sont dans cette situation ont peur de la dénoncer, car il n'y a pas de solution permanente pour les protéger ici, au Canada.

Le sénateur Fraser : Monsieur Perrin, je vais faire suite à ma première question concernant les instructions. J'ai deux questions à vous poser.

Premièrement, vous avez demandé, à juste titre, je crois, comment on peut s'attendre à ce qu'une personne d'un pays du tiers monde sache à quoi s'attendre en venant au Canada? Bonne question. Comment peut-on s'attendre également à ce que l'agent d'immigration qui se trouve là-bas le sache? Je crois que les agents d'immigration à l'étranger n'ont pas énormément de ressources à leur disposition pour enquêter. Ils sont à l'étranger et non pas ici, alors pourquoi le sauraient-ils mieux que la personne qui fait la demande?

M. Perrin : L'intéressé, le demandeur, n'est pas bien placé pour porter un jugement à l'égard des renseignements dont nous parlons. Néanmoins, Citoyenneté et Immigration Canada est, d'après les renseignements que nous avons obtenus pour nos recherches dans le cadre de l'accès à l'information, en contact régulier avec divers organismes d'application de la loi au Canada. Bien entendu, par l'entremise d'Interpol, le Canada est en contact avec les services de renseignement étrangers.

Un des exemples que nous avons découverts dans le cadre de nos recherches était une liste de clubs de strip-tease de l'agglomération urbaine de Toronto que la police avait identifiés comme destinations connues de cas confirmés de traite des personnes. Quand vous disposez de ce genre de renseignements, si vous avez une loi comme celle-ci, vous pouvez immédiatement arrêter ces arrivées et les prévenir. D'autre part, au Canada, vous avez la responsabilité supplémentaire d'exiger des comptes de ces organisations, en plus des trafiquants.

Voilà le genre de renseignements que l'on obtient. À mon avis, quand un agent des visas obtient ce genre de renseignements, la loi devrait l'autoriser à intervenir et un deuxième agent devrait examiner sa décision.

Le sénateur Fraser : Ma deuxième question concerne l'expression « traitement humiliant ou dégradant ». J'ai l'impression que les choses qui sont humiliantes et dégradantes le sont, dans une certaine mesure, aux yeux de l'intéressé. Un traitement que je pourrais trouver humiliant ne le sera pas forcément pour quelqu'un qui est assis deux sièges plus loin. Les braves gens de la classe moyenne que nous sommes ont tendance à penser que tout ce qui est relié, même de loin, au commerce du sexe est par définition humiliant et dégradant, mais nous savons qu'il y a des travailleurs du sexe qui disent ne pas éprouver ce sentiment. Je ne suis peut-être pas d'accord avec ces personnes, mais c'est leur vie.

J'ai l'impression que vous demandez aux agents d'immigration de porter un jugement alors qu'ils ne peuvent pas vraiment le faire : cette personne va-t-elle se sentir humiliée ou dégradée? Ne serait-il pas préférable de revoir le système plus en profondeur que ne le propose ce projet de loi pour s'assurer que la personne qui

to come here actually knows what they are coming to? Are they coming actually to be a babysitter? Are they coming to be an exotic dancer, and does that mean what we used to call stripping or does it include what is euphemistically called lap dancing, or does it include work in a textile factory? I do not know.

If we had a more elaborate system of specifying what these persons are coming to, and of follow-up, of protection once they get here, would that not in the end be more effective than simply saying that if we think they are going to be humiliated, we will not let them come?

Mr. Perrin: I think the starting point of viewing this as a subjective exercise I am not as concerned with as you are, senator. I think the words "humiliating and degrading treatment" in here, when they are coupled with a reference to public policy considerations and a non-exhaustive example of sexual exploitation, will be, as all legislation that you are considering, subject to interpretation.

As I suggested in my earlier remarks, these set the bar very high. "Degradation" suggests to me, and "humiliating" together, humiliating and degrading treatment —

Senator Fraser: It is "or."

Mr. Perrin: Thank you, "or" — both of those terms suggest something that is tainted with illegality. It suggests to me that legal work that is permitted and authorized in Canada could not be said to be humiliating or degrading. I think that is a reasonable interpretation, and certainly what I take this to mean.

Really what this bill is designed to do, as it suggests, is prevention. It is designed to ensure that people are not subjected to humiliating or degrading treatment, which would fall beyond the scope of what we would ordinarily authorize people to come to Canada to do. This is providing a moment of intervention, a moment of pause, to assess whether what the person has actually come to Canada to do is what Canada has authorized them to do, not, as you have put the question, what they would like to do.

Senator Fraser: I am not sure that is quite what I said.

Are you aware of — and if so, can you give us the references to — any jurisprudence that establishes what "humiliating" or "degrading" means in law?

Mr. Perrin: I have not done any research into that question, so I cannot provide you with any sort of citations. Even if I had, the way that the Supreme Court of Canada requires the Immigration and Refugee Protection Act to be interpreted is that simply using this word in one context in another act or section of the act cannot be imported wholesale anyway, so that information would not be helpful to the committee.

This legislation will be interpreted by the court in its own right, based on the purpose of Parliament in adopting it, and transcripts from committees like this will no doubt be used to derive that

demande à venir ici sait vraiment ce qui l'attend? Vient-elle vraiment pour être gardienne d'enfants? Vient-elle pour travailler comme danseuse exotique et cela veut-il dire ce qu'on appelait avant le strip-tease ou cela comprend-il ce qu'on appelle, par euphémisme, la danse-contact, ou vient-elle pour travailler dans une usine textile? Je ne sais pas.

Si nous avions un système plus élaboré pour préciser quel travail attend vraiment ces personnes et faire un suivi afin de les protéger une fois qu'elles sont ici, ne serait-ce pas finalement plus efficace que de dire simplement que nous ne les laisserons pas venir si elles vont être humiliées?

M. Perrin : Le fait que ce soit un jugement subjectif ne m'inquiète pas autant que vous, sénateur. À mon avis, les notions de « traitement humiliant et dégradant » et d'intérêt public et l'exploitation sexuelle mentionnées en tant qu'exemples parmi d'autres feront l'objet d'une interprétation comme pour toute loi que vous examinez.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, cela place la barre très haut. Les mots « dégradant » et « humiliant » associés dans l'expression « traitement humiliant et dégradant »...

Le sénateur Fraser : C'est « ou ».

M. Perrin : Merci, « ou » — ces deux mots suggèrent quelque chose d'illégal. J'ai tendance à croire que le travail légal autorisé au Canada ne peut pas être qualifié d'humiliant ou de dégradant. Cela me semble être une interprétation raisonnable et c'est certainement ainsi que je l'entends.

En fait, ce projet de loi vise la prévention, comme il le laisse entendre. Son but est d'éviter que des personnes ne soient soumises à un traitement humiliant ou dégradant, ce qui ne correspondrait pas au genre de travail pour lequel nous autorisons normalement les gens à venir au Canada. Il nous accorde un moment pour évaluer si ce qui attend la personne au Canada est bien ce que le Canada l'autorise à faire et non pas ce qu'elle aimerait faire, comme vous l'avez évoqué.

Le sénateur Fraser : Je ne suis pas certaine d'avoir dit vraiment cela.

Avez-vous connaissance — si c'est le cas, pouvez-vous nous donner la référence — d'une jurisprudence établissant ce que les mots « humiliant » ou « dégradant » signifient en droit?

M. Perrin : Je n'ai pas fait de recherche à ce sujet et je ne peux donc pas vous donner de citations. Même si je l'avais fait, la façon dont la Cour suprême du Canada exige que la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés soit interprétée ne permet pas de donner le même sens à ces mots dans le contexte d'une autre loi ou d'un autre article de la loi, de toute façon. Ce renseignement ne serait donc pas utile au comité.

Cette loi sera interprétée par les tribunaux en fonction de ses propres mérites, en fonction des objectifs que le Parlement visait en l'adoptant et la transcription des délibérations de comités

purpose, which, the government has been very clear, and I agree with them, is a preventive one. The term should be interpreted in that way.

Senator Runciman: I was going to ask you about the national action plan, but you have already referenced that. You said strip clubs in the Toronto area were a major problem. If "exotic dancer" were removed from the approved job list, how helpful would that be? Is that appropriate?

Mr. Perrin: My understanding is that the federal government, some years ago, removed the blanket labour market opinion, which had a significant and dramatic effect. Once the so-called exotic dancer visa, which was under that previous blanket opinion, was removed, the number of foreign nationals being brought to Canada was reduced to a small handful on an annual basis. The history of that is not before the committee, but essentially it was recognized that the vast majority were coming from Romania, and there were significant concerns of exploitation. That was a positive step being made.

The removal of the "exotic dancer" job category, in my opinion, would be an appropriate step to take. That is not what is proposed in this legislation, but that is something I would certainly support, because exotic dancers do not do that. What police tell me they do and what the cases demonstrate is that so-called strip clubs are really the fronts for sex acts that take place in the back room or other venues, and that they are much like walking by a department store's window. That is what you see. That is the advertisement, and where the real money is made is in the illegal purchase and sale of sex and bawdy houses and that sort of thing.

Senator Runciman: I want to ask you a quick question, since we have a law professor from British Columbia here. You talked about mandatory minimum penalties. We had a witness earlier, an RCMP officer, talking about drug cases and individuals charged in Nova Scotia, where he was stationed at the time, applying to have their cases transferred to British Columbia because of the leniency of the courts. We know there are significant problems in the illegal drug sector in British Columbia. Could you talk about, from your perspective as a law professor, how you view the mandatory minimum penalties as they relate to the challenges facing the country and perhaps, more significantly, British Columbia, with respect to this issue?

Mr. Perrin: Certainly British Columbia has become a global exporter of illegal narcotics, and that has brought with it the involvement of organized crime. In my research on Bill C-10, I came across an excellent report that was already made to this committee earlier by Len Garis, the fire chief of the city of Surrey, British Columbia. It is dated November 4, 2009, and it is entitled *Combating Canada's Marijuana Grow Industry: Stronger Penalties*

comme celui-ci serviront certainement à établir cet objectif qui est la prévention, comme le gouvernement l'a dit très clairement, et je suis d'accord avec lui. Cette expression devrait être interprétée de cette façon.

Le sénateur Runciman : J'allais vous poser une question au sujet du plan d'action national, mais vous en avez déjà fait mention. Vous avez dit que les clubs de strip-tease de la région de Toronto posaient un sérieux problème. Si on supprimait l'emploi de « danseuse exotique » de la liste des emplois approuvés, dans quelle mesure cela serait-il utile? Est-ce souhaitable?

M. Perrin : Je crois que le gouvernement fédéral a supprimé, il y a quelques années, l'avis général relatif au marché du travail, ce qui a eu un effet important et spectaculaire. Une fois que le visa dit de danseuse exotique, qui était assujetti à l'avis général, a été supprimé, seul un nombre très restreint de personnes étrangères sont entrées, chaque année, au Canada. Cette histoire outrepasse le cadre de l'étude du comité, mais le gouvernement a reconnu que la majorité de ces personnes venaient de Roumanie et que le risque d'exploitation posait un sérieux problème. Cette mesure a été positive.

À mon avis, la suppression de la catégorie d'emploi « danseuse exotique » serait la bonne mesure à prendre. Ce n'est pas ce que propose ce projet de loi, mais c'est une chose que j'appuierais certainement, car les danseuses exotiques ne font pas ce travail. Ce que la police me dit et ce que les différents cas démontrent, c'est que les clubs dits de strip-tease sont, en fait, de simples façades pour les actes sexuels qui se déroulent dans l'arrière-salle ou ailleurs et c'est un peu comme lorsqu'on passe devant la vitrine d'un grand magasin. C'est ce que vous voyez. C'est l'annonce publicitaire, mais l'activité vraiment lucrative est la vente illégale de sexe, les bordels et ce genre d'activités.

Le sénateur Runciman : Je voudrais vous poser une brève question étant donné que nous avons avec nous un professeur de droit de Colombie-Britannique. Vous avez parlé des peines minimums obligatoires. Un témoin précédent, un agent de la GRC, nous a parlé d'affaires de drogue et de personnes accusées en Nouvelle-Écosse, où il était posté à l'époque, qui avaient demandé que leur cause soit transférée en Colombie-Britannique parce que les tribunaux y sont plus indulgents. Nous savons que le trafic de drogue pose d'importants problèmes en Colombie-Britannique. En tant que professeur de droit, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez des peines minimums obligatoires dans le contexte des problèmes que nous connaissons à cet égard, au Canada, mais peut-être surtout en Colombie-Britannique?

M. Perrin : La Colombie-Britannique est devenue une exportatrice mondiale de stupéfiants, avec tout ce que cela implique en termes de crime organisé. Dans mes recherches sur le projet de loi C-10, je suis tombé sur un excellent rapport qui a déjà été présenté au comité par Len Garis, chef du service d'incendie de la ville de Surrey, en Colombie-Britannique. Il est daté du 4 novembre 2009 et a pour titre *La lutte contre l'industrie*

and Other Deterrents. It was submitted to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on what was then called Bill C-15.

I am referring to that because I agree with Mr. Garis's assessment. He cites extensive research that shows that even in what is considered to be a less serious illegal narcotic, and certainly the narcotic that is frequently cited in the media with respect to the debate on Bill C-10, very few individuals ended up actually imprisoned. A study cited in this report on page 3 says:

> . . . from 1997 to 2003, an average of 16 per cent of those convicted in B.C. marijuana cultivation cases were imprisoned. The percentage of convicted growers sent to jail dropped steadily each year, from 19 per cent in 1997 to 10 per cent in 2003.

He demonstrates as well that these are not mom-and-pop operations; these are organized crime. The Organized Crime Agency of British Columbia estimates that 85 per cent of our province's marijuana trade is run by organized crime, and they are also involved in illegal weapons smuggling; cocaine; ecstasy, also known as MDMA; and illegal tobacco smuggling.

Most of the illegal marijuana cultivation in Canada is destined for the United States, up to 80 per cent of it, according to this report, so we have serious transborder criminal issues as well.

The punishment and separation from society of those who are members of organized crime, who are cultivating illegal narcotics and fuelling violence in our communities has to be addressed. I was astounded when I heard reports when we were in our peak of the weapons violence problem in Vancouver. I would be driving home in one could say very nice areas of town keeping track of where these public shootings were. We hear of fine restaurants where gang members go in and execute other gang members.

I have to tell you as a father, as a husband, I keep track of this information, and I cannot just stay out of that part of town now in Vancouver because any restaurant on any street corner is a place where we could see violent crime with illegal weapons erupt, and the information you hear through the media and police reports is this is tied to control over the drug trade.

Do these people who cultivate this need to be imprisoned? Absolutely they do, and it is not happening in any significant number, as the research shows.

Senator Lang: I know we are coming to a conclusion here, but if I could just follow up with the mandatory minimum sentences and the schedule that you are obviously very familiar with. We

de la culture de marijuana au Canada : Pour des peines plus sévères et de nouvelles mesures dissuasives. Ce mémoire a été présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lors de l'étude du projet de loi C-15.

J'y fais allusion parce que je me range à l'avis de M. Garis. Il cite des recherches très étendues qui révèlent que très peu de personnes finissent par être incarcérées pour des infractions considérées moins graves, du moment qu'elles ont trait à une drogue dont il est pourtant amplement question dans les médias en parlant du débat sur le projet de loi C-10. Voici ce qu'en dit une étude citée à la page 3 de ce mémoire :

> Entre 1997 et 2003, une moyenne de 16 p. 100 des personnes accusées de culture de marijuana ont été incarcérées. Le pourcentage des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement n'a cessé de diminuer année après année, passant de 19 p. 100 en 1997 à 10 p. 100 en 2003.

L'auteur nous apprend également qu'il ne s'agit pas de modestes opérations familiales, mais bel et bien de crime organisé. À en croire l'organisme de lutte contre le crime organisé Organized Crime Agency of British Columbia, 85 p. 100 du commerce de la marijuana dans la province serait contrôlé par des factions du crime organisé, qui se consacrent aussi à la contrebande d'armes, de cocaïne, de la drogue dite « ecstasy » ou MDMA; du tabac, également.

Le plus gros de la production de marijuana illicitement cultivée au Canada serait destinée aux États-Unis — jusqu'à 80 p. 100, selon le rapport. Nous sommes donc aux prises avec de graves problèmes de crimes transfrontaliers.

Il faut par conséquent sévir contre les membres du crime organisé qui cultivent des drogues illicites et font proliférer la violence dans nos collectivités, les punir et les tenir à l'écart de la société. Je n'en revenais pas d'avoir appris que le problème de la violence armée avait atteint un niveau sans précédent à Vancouver. Lorsque je suis au volant, je relève systématiquement les lieux où des balles ont été échangées, au beau milieu des meilleurs quartiers de la ville que je traverse pour me rendre chez moi. Nous entendons régulièrement parler de restaurants huppés où des membres de gangs entrent allègrement et descendent leurs adversaires sans autre forme de procès.

Si je relève ces informations, c'est en tant qu'homme marié et père de famille. Or, sachez que je ne puis me contenter d'éviter cette partie de Vancouver, car peu importe désormais le restaurant dont il s'agisse, n'importe lequel peut devenir le scénario de crimes violents perpétrés avec des armes illégales et, à en croire les médias et les rapports de police, tout cela serait attribuable à la lutte pour avoir le contrôle du commerce des stupéfiants.

Est-ce que les gens qui cultivent ces drogues doivent être incarcérés? Ils le doivent absolument, et ce n'est pas en train d'arriver assez souvent, comme le démontrent les recherches.

Le sénateur Lang : Je sais que nous touchons à la conclusion, mais j'aimerais poursuivre avec les peines minimales obligatoires et l'annexe dont vous êtes manifestement parfaitement au

had testimony earlier last week in our hearings where at least one witness stated that they felt that in some cases the minimums were not severe enough for the nature of the offence, for example in the question of sexual predators, in the question of trafficking.

The position was put forward that if the Canadian public knew more about this they would probably in some cases be asking for more of a sentence than what is being put forward in the legislation. Do you have any comments on that?

Mr. Perrin: I do agree with the need for stronger minimums for child sexual exploitation offences. One of the recommendations that many people have made and that I support is amendments to the Criminal Code to change the term "child pornography" to instead refer to "child sexual abuse imagery." When the committee has an opportunity to speak with officers who work on these files, what you will hear, without even ever being exposed to any of the images through those police training education exercises, just by having those images described to you, the images are seared in your mind's eye.

We are not talking about individuals who are close in age to 18. Some of the cases that are being prosecuted and where the police are attempting to identify the victims involve intrusive sexual assaults against infants, as an example. That is the kind of cases that the police are coming up against. To call that child pornography is at minimum to mislabel it and at worst to completely undermine the gravity of what is happening.

I personally am very supportive of stiffer sentences with respect to child sexual exploitation. I think more work could be done on that issue more broadly, but what we have here is at least the beginning, and so I am very supportive of a number of the sentencing changes here, for example, where you now have a minimum six months' imprisonment for making and distributing what is called child pornography, up from 90 days. I agree that could be much more, but I am supportive of the direction in which this legislation is heading.

The Chair: We have Ms. Rico and Professor Perrin for about another 15 minutes. On second round I have next Senator Jaffer and Senator Boisvenu, and I have a question as well.

Senator Jaffer: Ms. Rico, I want to clarify something you said. You said you had the experience of someone being trafficked for visitors visas, but have you ever had the experience of someone being trafficked for work permits under the live-in care program?

Ms. Rico: No.

Senator Jaffer: Professor Perrin, I wanted to clarify some things that you said. I know how much work you have done on trafficking, and we certainly appreciate the work you have done, but in your experience, the same question I asked of Ms. Rico,

courant. Parmi les témoignages de la semaine dernière, nous avons entendu au moins un témoin affirmer que dans certains cas, les peines minimales n'étaient pas assez rigoureuses compte tenu de la nature de l'infraction, par exemple, lorsqu'il s'agit de prédateurs sexuels ou de traite de personnes.

On a avancé que si le public canadien était plus au courant de ce qui se passe il demanderait sans doute une peine plus dure que celle qui est proposée dans la législation, du moins dans certains cas. Avez-vous des commentaires à faire là-dessus?

M. Perrin : Je suis d'accord qu'il nous faut des peines minimales plus rigoureuses dans les cas d'exploitation sexuelle des enfants. Une recommandation, que de nombreuses personnes ont formulée et que j'appuie, consisterait à modifier le Code criminel de manière à changer l'expression « pornographie juvénile » par « images d'enfants exploités sexuellement ». Lorsque le comité aura l'occasion de s'entretenir avec les agents qui travaillent à ces dossiers, ils vous apprendront invariablement que même quand ils se font épargner la vue de telles images lors de leur instruction policière, il leur suffit d'une description pour qu'elles soient à jamais gravées dans leur mémoire.

Nous ne sommes pas en train de parler de personnes qui approchent de l'âge de 18 ans. Certains des cas où la police s'efforce d'identifier les victimes se rapportent à des actes sexuels violents perpétrés contre des nourrissons, par exemple. Voilà le genre de cas que la police doit résoudre. Appeler cela de la pornographie juvénile ne convient pas, voire incite à sous-estimer entièrement la gravité des faits.

Je privilégie quant à moi des peines plus rigoureuses pour l'exploitation sexuelle des enfants. J'estime que l'on pourrait redoubler d'efforts et donner davantage d'ampleur aux travaux dans ce contexte, mais ce que nous avons ici c'est au moins un début, et je suis donc très favorable à certains changements proposés à l'égard des peines, par exemple, dans le cas de la peine de prison minimale de six mois pour la fabrication et distribution de ce que l'on appelle la pornographie juvénile, au lieu des 90 jours prévus dans la législation en vigueur. Je conviens que cette peine pourrait être beaucoup plus sévère, mais j'appuie la voie dans laquelle cette législation est en train de s'engager.

Le président : Nous disposons encore de 15 minutes pour entendre Mme Rico et M. Perrin. Pour le deuxième tour, nous aurons le sénateur Jaffer et le sénateur Boisvenu, et j'aurais également une question à poser.

Le sénateur Jaffer : Madame Rico, j'aimerais éclaircir une chose que vous avez dite. Vous avez affirmé avoir eu affaire à un cas de traite de personnes détenant un visa de visiteur, mais avez-vous déjà connu un tel cas chez des personnes détenant des permis de travail dans le cadre du Programme des aides familiaux résidants?

Mme Rico : Non.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Perrin, j'aimerais clarifier certains de vos propos. Je suis au courant de tout le travail que vous avez fait au sujet de la traite de personnes, et il va de soi que nous vous en sommes extrêmement reconnaissants, mais selon

have you ever, and you have done extensive research on trafficking, in all your research seen people being trafficked under the live-in care program? That is my first question.

Mr. Perrin: Yes, I have. We have documented cases of that sort of exploitation. The sort of research that I do is to interview people who have had experience working with these cases; so for example, I had the pleasure of interviewing Ms. Rico about the cases of human trafficking that she is familiar with in her part of the country, but I also travelled to approximately eight to ten other cities doing the same thing with other organizations, so we did document cases of human trafficking.

Senator Jaffer: I am just talking about the live-in care program. This is a program that assists us in helping to look after our children and our seniors.

Mr. Perrin: That is right. The Philippines certainly came up in a number of cases, and that is not surprising, I would say, given the proportion of Philippine nationals who participate in the live-in caregiver program. Certainly organizations in B.C., for example the West Coast Domestic Workers' Association and some of the other immigrant service agencies, have raised repeated concerns about exploitation within that program itself but of course recognizing the importance of that program to both the families of those workers who are not mistreated and to the Philippine economy. The expatriate labour force is a huge portion of their GDP globally.

Senator Jaffer: I want to clarify one more. You stated that you very generously supported two girls in Winnipeg. Those were Canadian girls; am I correct?

Mr. Perrin: That is right, yes.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Professor Perrin, correct me if I am wrong, but I think Canada was one of the first countries to publish statistics on human trafficking crimes. Earlier you said that those types of crimes are on the rise. As Canadians, we do not want to see newcomers exploited. But some jobs are performed in environments that are more at risk. For example, exotic dancers find themselves in environments at higher risk than dishwashers or servers. Is it not true that those activities are more controlled by organized crime and that is really where we see a weakness in the current system?

The other part of my question is: will this bill help exploited women in situations where those responsible have fallen through the cracks of the new regulations? Will this legislation enable more victims to report cases of abuse?

votre expérience, et c'est la même question que je viens de poser à Mme Rico, dans toutes vos recherches sur la traite de personnes, et nous savons qu'elles ont été très poussées, avez-vous déjà vu des personnes dans cette situation dans le cadre du Programme des aides familiaux résidants? Voilà ma première question.

M. Perrin : Oui, j'en ai connu. Nous avons documenté des cas de ce genre d'exploitation. Le genre de recherche que j'effectue consiste à interviewer les gens qui ont travaillé avec ces cas; ainsi par exemple, j'ai eu le plaisir d'interviewer Mme Rico au sujet de cas de traite de personnes dont elle était au courant dans son coin du pays, mais j'ai également voyagé à huit ou 10 autres villes pour m'entretenir avec d'autres organismes. Nous avons donc documenté des cas de traite de personnes.

Le sénateur Jaffer : Je parle uniquement du Programme des aides familiaux résidants. Il s'agit d'un programme qui nous aide à soigner nos enfants et nos aînés.

M. Perrin : C'est cela. Des gens des Philippines ont certainement été en question dans un nombre de cas, et ce n'est guère surprenant d'après moi, compte tenu de la proportion de ressortissants philippins qui participent au Programme des aides familiaux résidants. Certains organismes en Colombie-Britannique, par exemple la West Coast Domestic Workers' Association et d'autres organismes offrant des services aux immigrants, ont soulevé des inquiétudes réitérées au sujet de l'exploitation dans le cadre du programme proprement dit, tout en reconnaissant bien entendu l'importance de ce programme pour les familles des travailleurs qui ne subissent pas ce genre de mauvais traitements ainsi que pour l'économie des Philippines. La population active expatriée représente une énorme proportion du PIB total de ce pays.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais une précision encore. Vous avez dit que vous avez très généreusement aidé deux jeunes filles à Winnipeg. Elles étaient canadiennes, n'est-ce pas?

M. Perrin : C'est cela, oui.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Perrin, corrigez-moi si je me trompe, mais je crois que le Canada était un des premiers pays à publier des statistiques sur les crimes touchant le trafic humain. Vous avez dit plus tôt que ce type de crime est à la hausse. À titre de citoyens canadiens, on ne veut pas voir de nouveaux arrivants se faire exploiter. Or, certains emplois se pratiquent dans des milieux plus à risque. Par exemple, les danseuses exotiques se retrouvent dans des milieux à risque plus élevé que les laveurs de vaisselle ou les serveurs. N'est-il pas exact de dire que ces activités sont davantage contrôlées par le crime organisé et c'est là vraiment que l'on voit une faiblesse dans le système actuel?

L'autre élément de ma question est le suivant : ce projet de loi viendra-t-il en aide aux femmes exploitées dans les situations où on a passé à travers les mailles du filet de cette nouvelle réglementation? Cette législation permettra-t-elle à plus de victimes de dénoncer les situations d'abus?

Mr. Perrin: Research was conducted on the sectors most prone to human trafficking. Research published by the International Labour Organization has indicated three specific features that describe the industry sectors where we are likely to see this.

[*English*]

In English it is the three Ds — dirty, difficult, and dangerous.

[*Translation*]

These three elements characterize the industries where human trafficking is most likely to occur. Some industries are more likely to present these three elements. You talked about sexual exploitation. The construction and hospitality industries, domestic workers and agriculture are other areas likely to give rise to these three elements that foster human trafficking.

You mentioned the problem of the trafficking of Canadian citizens, particularly young women who are being sexually exploited. This is a bigger problem in Canada, which is why the federal government launched a national plan that targets human trafficking.

Senator Boisvenu: Professor Perrin, do you think that this bill will encourage victims to speak out against abuse situations?

Mr. Perrin: Some programs are in place to protect victims of human trafficking from other countries. There is a program with temporary residence permits for victims of human trafficking that continues to improve the situation for victims from other countries.

For the most part, the assistance services that the victims need are the responsibility of the provincial and territorial governments, and some provinces continue to increase the services they provide to human trafficking victims, for example here in British Columbia, as well as in Ontario.

It is essential to have a good national response and good coordination among the NGOs, governments and police forces. This is another reason to create a national plan — not a federal plan, but a national plan — to fight human trafficking.

Senator Boisvenu: Thank you, and congratulations on your French.

Mr. Perrin: Thank you.

[*English*]

The Chair: I have a question that I will direct to Ms. Rico and then Professor Perrin, if you wish to comment.

One other aspect of Bill C-10 — and it is included in clause 205 — would amend the objectives of the Immigration and Refugee Protection Act by referring to what the objectives would be in the protection of public health and safety. It is my understanding that

M. Perrin : Des recherches ont été menées sur les secteurs les plus propices à la traite de personnes. Les recherches publiées par l'Organisation internationale du travail ont révélé trois éléments particuliers qui caractérisent les secteurs de l'industrie où on risque de faire ce genre de découverte.

[*Traduction*]

Ce sont les secteurs 3D — difficiles, dégradants et dangereux.

[*Français*]

Ces trois éléments caractérisent les secteurs où il est le plus probable de voir de la traite de personnes. Certains secteurs sont plus propices à ces trois éléments. Vous avez parlé de l'exploitation sexuelle. Les secteurs de la construction, de l'hôtellerie, le travail à domicile et l'agriculture sont d'autres secteurs propices à ces trois éléments qui favorisent la traite de personnes.

Vous avez soulevé le problème de la traite de personnes qui sont citoyennes canadiennes, particulièrement les jeunes femmes victime d'exploitation sexuelle. Ce problème est plus présent au Canada. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a lancé cette année un plan national visant la traite des personnes.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que vous croyez, monsieur Perrin, que ce projet de loi encouragera les victimes à dénoncer davantage les situations d'abus?

M. Perrin : Il y a certains programmes pour protéger les victimes de traite de personnes qui viennent d'autres pays. Il y a un programme avec les permis de résidence temporaire, en anglais, *temporary residence permits*, pour les victimes de traite de personnes, qui continue d'améliorer la situation pour les victimes qui viennent d'autres pays.

Pour la plupart, les services d'aide que les victimes doivent recevoir sont de la responsabilité des gouvernements provinciaux et territoriaux, et certaines provinces continuent d'augmenter leur offre de services pour les victimes de la traite de personnes, par exemple ici en Colombie-Britannique, et également en Ontario.

Il est nécessaire d'avoir une bonne réponse nationale et une bonne coordination entre les ONG, les gouvernements et les policiers. C'est une autre raison pour ériger un plan national — pas un plan fédéral, mais un plan national — pour combattre la traite des personnes.

Le sénateur Boisvenu : Merci, et félicitations pour votre français.

M. Perrin : Merci.

[*Traduction*]

Le président : J'ai une question que j'aimerais adresser à Mme Rico et ensuite à M. Perrin, si vous souhaitez faire un commentaire.

Un autre aspect du projet de loi C-10 — et cela fait partie de l'article 205 — chercherait à modifier les objectifs de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés en les redéfinissant à la lumière des besoins de protection de la santé et de la sécurité

the purpose of that amendment is to protect public health and safety and maintain the security of Canadian society in immigration matters.

I am wondering if you have any comments to make about the public health and safety aspect contained in the bill.

Ms. Rico: I do not think the amendments will cover the public health and safety of the country. The act already in place contains different aspects that the Minister of Immigration has applied in the last two years to try to protect Canada. One aspect, for example, is under the Safe Third Country Agreement that they have removed wherein in order for people to be able to claim refugee status at a port of entry, they must have a relative in the country.

The other aspect is that the Canada Border Services Agency, when you arrive in Canada by plane, thoroughly checks your passport and whether you have all the relevant paperwork. I do not think having a visa officer checking immigrants' work permits will really make a big difference in public safety.

The Chair: Professor Perrin, do you have any comment?

Mr. Perrin: I am not certain, Mr. Chair, that I appreciate the nature of the amendment and the rationale behind that particular piece. I refer to the existing provision, which says "to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society." The proposed change to that would read "to protect public health and safety and to maintain the security of Canadian society."

To me, I do not see this as reflecting any major change of policy, perhaps simply to recognize public health and safety in the context of the types of serious communicable diseases that CIC deals with routinely, but that is actually a public health global issue and not really limited to Canadians. Therefore, I do not see this being a controversial change in any way at all.

The Chair: Thank you. Thank you very much, colleagues and our guests. That concludes our time with this panel. It has been very useful.

Ms. Rico, we thank you so much for being here and taking the time to come to this hearing today. Professor Perrin, it has been a pleasure to hear you from the West Coast. Both of your input has been very valuable to us and we thank you.

Mr. Perrin: Thank you very much.

The Chair: Colleagues, we will continue with our consideration of that portion of Bill C-10 that is focused on proposed amendments to the Immigration and Refugee Protection Act.

publiques. À ce que j'ai compris, la modification a pour objet de protéger la santé et la sécurité publiques et de maintenir la sécurité de la société canadienne dans le contexte des questions d'immigration.

Je me demande si vous avez des remarques à faire à l'égard de l'aspect du projet de loi qui se rapporte à la santé et à la sécurité publiques.

Mme Rico : Je ne pense pas que les modifications se rapporteront à la santé et à la sécurité publiques à l'échelle nationale. La loi en vigueur comporte divers aspects que le ministre de l'Immigration a appliqués depuis les deux dernières années pour s'efforcer de protéger le Canada. Un aspect, par exemple, réside dans la suppression de la modalité de l'Entente sur les tiers pays sûrs selon laquelle pour avoir droit à demander le statut de réfugié à un port d'entrée, la personne intéressée doit avoir un proche dans le pays.

L'autre aspect, c'est que, lorsqu'une personne arrive au Canada par avion, l'Agence des services frontaliers du Canada vérifie rigoureusement son passeport et les papiers pertinents. Je ne crois pas que le fait de faire en sorte qu'un agent des visas vérifie les permis de travail des immigrants fera vraiment une grande différence pour la sécurité publique.

Le président : Monsieur Perrin, avez-vous un commentaire à faire?

M. Perrin : Je ne suis pas sûr, monsieur le président, d'apprécier la nature de la modification ni les raisons qui la justifient. Je fais allusion à la disposition en vigueur, où il est question de « protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité ». Le changement proposé serait « de protéger la santé et la sécurité publiques et de garantir la sécurité de la société canadienne ».

Je ne vois pas quant à moi un changement de fond à la politique, si ce n'est qu'il s'agit de reconnaître la santé et la sécurité publiques dans le contexte des divers types de maladies graves transmissibles auxquelles CIC fait affaire régulièrement, mais c'est en fait une question générale de santé publique qui n'est pas vraiment limitée aux Canadiens. Par conséquent, je ne vois pas comment ce changement prêterait le moindrement à controverse.

Le président : Merci. Merci beaucoup, à nos collègues et invités. Voilà qui conclut le temps que nous avions pour ce panel. Leur intervention a été très utile.

Madame Rico, nous vous sommes extrêmement reconnaissants de votre présence ici et d'avoir pris le temps d'assister à cette audience aujourd'hui. Monsieur Perrin, nous avons eu le plaisir de vous entendre de la côte Ouest. Vos interventions à tous les deux nous ont été d'un concours précieux et nous vous en savons gré.

M. Perrin : Merci beaucoup.

Le président : Chers collègues, nous poursuivrons à présent notre étude de la partie du projet de loi C-10 qui s'occupe des modifications proposées à la Loi sur l'immigration et la

We are pleased to have with us, as part of this third panel, joining us by video conference from the Wilfrid Laurier University, Associate Professor Jenna Hennebry, and I believe, although I do not see her on screen, that we also have Professor Audrey Macklin from the University of Toronto. Welcome. We are pleased to have you here.

Ms. Hennebry, I will start with you. Do you have an opening statement you wish to make to this committee?

Jenna Hennebry, Assistant Professor, Communications Studies, Wilfrid Laurier University, as an individual: Thank you very much for inviting me to come before the Senate to provide my perspective on Bill C-10 and some of the changes that are proposed. I am here in my capacity as an associate professor with the Balsillie School of International Affairs where I am also the associate director of the International Migration Research Centre. It is a centre that focuses on trying to facilitate policy-relevant research. I am glad to be here today to talk about this proposed change.

I will give you a two-second background on my research so you know where I am coming from today. I have been researching and writing in the field of international migration with a focus on Canadian and European temporary foreign worker programs for more than a decade. This research has involved quantitative surveys of 300 employers, nearly 600 temporary foreigner workers or migrant workers in agriculture, as well as the administration of a survey and qualitative interviews with live-in caregivers and international students as well. This research has also involved hundreds of detailed qualitative interviews with migrants from a range of sending countries including Mexico, Jamaica, Guatemala, the Philippines, Thailand and others, as well as with families of migrants in home countries.

The Chair: Ms. Hennebry, if you could slow down a bit, our translators are having a bit of difficulty.

Ms. Hennebry: You should see what my students have to say.

The Chair: You obviously have a lot to say, and you will get it in. If you could slow down a bit, it would be appreciated.

Ms. Hennebry: The gist of it basically was to tell you that I come at this from a lot of empirical data, qualitative and quantitative data that I have been collecting over the last decade. This type of forum does not lend itself well to presenting all of that data, obviously, but I will try to point to some things that I am concerned about, and then hopefully in discussion some of that can come out if you have particular questions. Needless to say, I am talking about interviews with hundreds of workers, surveys with workers, interviews with government officials in sending countries as well as in Canada, interviews with recruiters as well as with the International Organization for Migration, and

protection des réfugiés. Nous nous réjouissons d'avoir parmi nous, dans le cadre de ce troisième panel, en direct par vidéoconférence, Mme Jenna Hennebry, professeure adjointe de l'Université Wilfrid Laurier, et bien que je ne l'aperçoive pas à l'écran, nous avons également Mme Audrey Macklin, professeure de l'Université de Toronto. Bienvenue à toutes les deux. Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous.

Madame Hennebry, je commencerai avec vous. Avez-vous des remarques liminaires à faire devant le comité?

Jenna Hennebry, professeure agrégée, Études en communications, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel : Merci beaucoup de m'avoir invitée à témoigner devant le Sénat pour vous donner mon avis sur le projet de loi C-10 et sur certaines des modifications qui sont proposées. Je suis ici en ma qualité de professeure adjointe de l'école Balsillie des affaires internationales où je suis également directrice adjointe du centre de recherche sur la migration internationale. Il s'agit d'un centre qui s'efforce de faciliter les recherches pertinentes sur le plan politique. Je suis heureuse de me retrouver ici aujourd'hui pour vous parler du changement proposé.

Je vais vous parler très rapidement de mes recherches pour que vous soyez au courant de mon parcours. Voilà plus d'une décennie que je me consacre à des recherches et à des écrits dans le domaine de la migration internationale en insistant plus particulièrement sur les programmes canadiens et européens visant les travailleurs étrangers temporaires. Mes recherches ont compris des sondages quantitatifs auprès de 300 employeurs, près de 600 travailleurs étrangers temporaires ou travailleurs migrants agricoles, ainsi que l'administration d'un sondage et d'entrevues qualitatives auprès d'aides familiaux résidants ainsi que d'étudiants étrangers. Mes recherches ont également compris des centaines d'entrevues qualitatives détaillées auprès de migrants d'une diversité de pays d'origine, dont le Mexique, la Jamaïque, le Guatemala, les Philippines, la Thaïlande et d'autres, ainsi qu'auprès de familles de migrants dans leur pays d'origine.

Le président : Madame Hennebry, je vous saurais gré de ralentir un peu, nos interprètes ont du mal à vous suivre.

Mme Hennebry : Vous devriez voir ce que mes étudiants ont à dire.

Le président : Il est manifeste que vous avez beaucoup à dire, et vous aurez la possibilité de le faire. Mais ce serait apprécié si vous pouviez parler un peu plus lentement.

Mme Hennebry : Il s'agit essentiellement de vous faire comprendre que je suis arrivée où j'en suis à force de recueillir d'innombrables données empiriques, qualitatives et quantitatives tout au long de la dernière décennie. Ce type de tribune ne se prête pas bien à la présentation de toutes ces données, bien entendu, mais je vais essayer de relever certaines choses qui m'inquiètent, et ensuite si vous avez des questions ponctuelles, j'espère qu'une partie de tout ceci ressortira dans le débat. Inutile de vous dire que je parle d'entrevues auprès de centaines de travailleurs, d'entrevues auprès de fonctionnaires dans les pays d'origine aussi bien qu'au Canada, d'entrevues auprès des gens qui recrutent les travailleurs aussi bien

quite a number of other NGOs and others working with migrants and supporting migrants, both in Canada and in sending countries.

This research has basically demonstrated that there are few options for lower-skilled migrants who would like to come to Canada, which is an obvious result of the points system that gives preference to the highly skilled and educated. The primary program streams of the Temporary Foreign Worker Program through which these particular migrants, the lower-skilled migrants, come to Canada are through the Seasonal Agriculture Worker Program and the pilot project for occupations requiring lower levels of formal training, which for now I will call the low-skilled pilot project.

Some of these migrants are some of the most vulnerable migrants to exploitation. My research over this period, as well as the research of many others, has shown that these migrants face particular vulnerabilities when they come to Canada in terms of potential exploitation and abuse from employers, as well as heightened health risks. The research has also shown that they have a higher propensity towards vulnerability to exploitation from recruiters, and this largely happens prior to coming into Canada.

For all of the program streams that I have been talking about here, there are policy instruments in place that are designed to protect or to make an attempt at protecting workers when they come into Canada. They do things such as assess the veracity of the job offer and ensure employer compliance through the labour market opinion process, which I will call the LMO process from now on. The problem with the LMO process is that it does not protect workers from exploitation, abuse and heightened health risks. Even recent amendments that were introduced in April 2011 and January 2012 to the Immigration and Refugee Protection Regulations did not significantly strengthen the LMO system to provide adequate protections for these workers. I can get into some of the examples around that. I am doing this to try to illustrate that, although we have policy procedures in place that are sort of aimed at trying to protect workers, they do not go far enough. Then beyond that, we have some legal frameworks in place to protect workers from exploitation prior to coming into the country or from recruiters in the process, and also those who may be in Canada as well, but both are leaving a gap with respect to regulation and protection, a gap that I do not believe will be filled by the proposed amendments to Bill C-10.

Research basically shows that the lower-skilled temporary migrant workers are fearful of loss of employment and loss of the right to work in Canada and stay in Canada and are therefore

que l'Organisation internationale pour les migrations, et bon nombre d'autres ONG et autres organismes consacrés à venir en aide aux migrants, au Canada aussi bien que dans leurs pays d'origine.

Ces recherches ont essentiellement démontré qu'il n'existe que peu d'options pour les migrants peu spécialisés désireux de venir au Canada, ce qui est un résultat évident du système des points qui accorde la préférence aux personnes particulièrement instruites et spécialisées. Le programme principal relève du Programme des travailleurs étrangers temporaires dans le cadre duquel ces migrants, c'est-à-dire les migrants peu spécialisés, viennent au Canada, ou encore du Programme des travailleurs agricoles saisonniers et du projet pilote pour les métiers exigeant une formation officielle de niveau moins élevé, et que j'appellerais pour l'instant le projet pilote pour gens peu spécialisés.

Certains de ces migrants sont au nombre des plus vulnérables à l'exploitation. À l'instar de bien d'autres enquêtes effectuées dans le domaine, les recherches que j'ai réalisées tout au long de cette période ont démontré que ces migrants sont confrontés à des vulnérabilités particulières lorsqu'ils arrivent au Canada, car ils s'exposent à être exploités et maltraités par leurs employeurs, sans parler des plus grands risques sur le plan de la santé. Les recherches ont également révélé qu'ils sont plus susceptibles de se faire exploiter par les gens qui les recrutent, et cela se passe en grande partie avant leur arrivée au Canada.

Pour tous les volets du programme auquel j'ai fait allusion ici, des moyens d'action sont en place, ces instruments ayant été conçus pour protéger ou tout au moins pour tenter de protéger les travailleurs à leur arrivée au Canada. Ces moyens nous permettent notamment d'évaluer la véracité de l'offre d'emploi et de veiller à la conformité de l'employeur tout au long du processus de l'avis relatif au marché du travail, que j'appellerai AMT ci-après. Le problème avec le processus de l'AMT c'est qu'il ne protège pas les travailleurs de l'exploitation, des mauvais traitements ni des risques plus accentués pour la santé. Même les modifications récemment apportées en avril 2011 et janvier 2012 au Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés n'ont pas vraiment renforcé le système de l'AMT, en tout cas pas assez pour offrir des protections adéquates à ces travailleurs. Je peux d'ailleurs vous citer quelques exemples. Je vais le faire juste pour tenter d'illustrer que, bien que nous ayons des procédures politiques en place de nature à chercher à protéger les travailleurs, ces procédures ne vont pas assez loin. Nous avons par ailleurs certains cadres juridiques en vigueur pour protéger les travailleurs de l'exploitation avant leur arrivée au pays ou les protéger des personnes qui les auront recrutés lors du processus, tout comme pour les travailleurs qui pourraient se trouver au Canada également, mais ils présentent de part et d'autre une lacune au niveau de la réglementation et de la protection, une lacune qui à mon sens ne sera pas comblée par les modifications que l'on propose d'apporter au projet de loi C-10.

Les recherches révèlent essentiellement que les travailleurs migrants temporaires peu spécialisés ont peur de perdre leur emploi et leur droit de travailler et de séjourner au Canada et sont

much less likely to report unsafe working conditions and abuse and are much more likely to face heightened health risks, both from employers and from recruiters. In our survey of nearly 600 migrant farm workers in Ontario, we found that over 50 per cent would work whether ill or injured because of fear of loss of employment. That is a pretty big motivator to accept just about any kind of conditions you find yourself in.

The other point is that the majority of those people we speak to send money home. Remittances are what they are here for, and their families depend on them. That dependency also makes them much more vulnerable to accepting difficult working conditions and also that heightened vulnerability with respect to recruiters.

One of the problems is how we regulate and how we enforce the regulations we have in order to protect workers. Recruitment is not something easily regulated just at the domestic level. However, there have been moves to try to do that. We have seen that happen at the provincial level. For example, Manitoba's Worker Recruitment and Protection Act has made changes that make a difference in the recruitment process by ensuring that recruiters have been vetted to some extent by the province before employers can engage their services in order to hire workers.

That is a tangible example of how we can make a difference in terms of protecting the rights of workers and not leaving them vulnerable to unscrupulous recruiters as well as to trafficking and exploitation more generally.

We could better protect these migrants through improved policy instruments such as strengthening the LMO process. For example, recruitment could be built in to the process more stringently than it is now. Currently there are only advertising requirements of 14 days in certain occupations and 30 days in others. That is simply trying to ensure that employers have tried to hire Canadian workers. That is not doing anything to ensure the safe recruitment of foreign workers. There are really no teeth in the policy frameworks that we have to protect workers.

Changes to clauses 206 and 207 under the IRPA will effectively pass the buck even further on the responsibility of protecting migrants by shifting the burden to developing countries and to migrants themselves, the very migrants who will put up with unsafe working conditions in order to get an opportunity to work in Canada. Many of those migrants have paid thousands of dollars for this opportunity. In qualitative interviews I have done with Thai and Guatemalan workers, they have indicated they have taken out significant loans in order to be able to pay fees to

donc beaucoup moins susceptibles de dénoncer les conditions de travail peu sécuritaires et les mauvais traitements qui leur sont infligés par leurs employeurs et recruteurs, alors qu'ils sont beaucoup plus susceptibles d'avoir des problèmes de santé. Notre sondage auprès de quelque 600 travailleurs agricoles migrants en Ontario, nous a permis d'établir que plus de 50 p. 100 d'entre eux travaillaient même s'ils étaient malades ou blessés par crainte de perdre leur emploi. C'est là un grand facteur de motivation pour accepter plus ou moins n'importe quel genre de conditions dans lesquelles on risque de se retrouver.

L'autre aspect, c'est que la majorité de ces personnes envoient de l'argent chez eux. C'est pour ces envois qu'ils se retrouvent ici et leurs familles dépendent d'eux. Cette dépendance les rend également beaucoup plus vulnérables et susceptibles d'accepter des conditions de travail difficiles et ils sont également plus vulnérables face aux personnes qui les recrutent.

Un des problèmes réside dans notre manière de réglementer et d'appliquer les règlements que nous avons pour protéger les travailleurs. Le recrutement n'est pas quelque chose de facile à réglementer uniquement à l'échelle nationale. On doit pourtant agir dans ce sens pour essayer d'y arriver. Nous avons vu cela arriver à l'échelle provinciale. Par exemple, au Manitoba, la Worker Recruitment and Protection Act a institué des changements qui font une différence au niveau du processus de recrutement en veillant à ce que la province vérifie les antécédents des recruteurs dans une certaine mesure avant que les employeurs ne fassent appel à leurs services pour recruter des travailleurs.

Voilà un exemple palpable de la manière dont nous faisons une différence en termes de protéger les droits des travailleurs sans les laisser à la merci de recruteurs peu scrupuleux ou s'exposer à la traite de personnes et à l'exploitation, de manière plus générale.

Nous pourrions mieux protéger ces migrants par des moyens d'action tel le renforcement du processus d'AMT. Par exemple, le recrutement pourrait être incorporé au processus de manière plus intégrée. En ce moment, les exigences relatives aux annonces d'emploi se limitent à 14 jours pour certaines catégories d'emplois et à 30 jours pour d'autres. Il s'agit simplement de s'assurer que les employeurs ont bel et bien essayé d'embaucher des travailleurs canadiens. La mesure ne fait rien pour veiller au recrutement sécuritaire de travailleurs étrangers. Nos cadres stratégiques n'ont pas la force voulue pour protéger les travailleurs.

Les modifications que l'on souhaite apporter aux articles 206 et 207 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés ne feront que détourner encore davantage la responsabilité de protéger les migrants en plaçant le fardeau sur les pays en développement et les migrants eux-mêmes, ces mêmes migrants qui devront supporter des conditions de travail dangereuses pour pouvoir travailler au Canada. Ils sont nombreux à avoir versé des milliers de dollars pour avoir cette chance. Les travailleurs thaïlandais et guatémaltèques avec lesquels j'ai eu l'occasion de

recruiters for what they think will get them access into programs we have in Canada, and in some cases they have ended up not even getting a work permit.

These proposed changes would download the burden onto the migrant. Instead of addressing exploitation in the system, particularly in the Temporary Foreign Worker Program, the changes will punish migrants by denying them access to visas, which will arguably do more to heighten their vulnerability rather than make a tangible difference to protect them.

It is not clear in section 31.4, which outlines the ministerial instructions, to what extent we will be looking at public policy considerations that determine whether a work permit can be refused. To what extent will these considerations go beyond issues of trafficking or the protection of migrants? How will we ensure that that is the case?

If the federal government is truly concerned about exploitation of these workers, these proposed changes are either too powerful or meaningless or problematic if it means that visa officers have the discretion to deny visas to migrant workers who are vulnerable to exploitation. Research has demonstrated that farm workers, for example, are a group of lower-skilled migrants who are particularly vulnerable to exploitation, both in the recruitment process and from employers in Canada. Does this mean that visa officers will be denying them visas when they come to meet with these officers?

Furthermore, what are the criteria and guidelines being used to determine that these migrants are indeed vulnerable to exploitation? What evidence will be used? What training will these visa officers have to determine that these migrants are vulnerable? If they are determined to be vulnerable, how is simply not letting them into the country doing anything to slow the process of the violation of human rights for migrants?

The Chair: Professor Hennebry, I am sorry to interrupt you, but if you could abbreviate your opening comments a bit, it would be appreciated. We were expecting opening comments in the range of five minutes.

Ms. Hennebry: Have I exceeded that?

The Chair: Slightly. This is all important, but if you could keep that in mind, because we want to allow as much time as possible for questions, and of course we want to hear Professor Macklin's opening statement as well.

Ms. Hennebry: Of course. I have finished except to say that we need more willingness to regulate recruitment and enforce compliance at the federal level. I do not think that the changes

m'entretenir lors des entrevues qualitatives, ont affirmé avoir emprunté des sommes énormes pour pouvoir verser les honoraires des recruteurs simplement pour avoir l'impression de pouvoir accéder aux programmes que nous avons au Canada, et que dans certains cas ils avaient fini par ne même pas obtenir un permis de travail.

Les changements proposés placeront le fardeau sur le dos du migrant. Au lieu de s'occuper de l'exploitation qui existe dans le système, particulièrement dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires, les changements puniront les migrants en leur refusant l'accès aux visas, ce qui ne manquera pas d'accentuer leur vulnérabilité au lieu d'améliorer leur protection de façon palpable.

Au paragraphe 31.4, qui décrit les instructions ministérielles, il n'est pas clairement dit dans quelle mesure la politique publique entrera en considération à l'heure de déterminer si un permis de travail peut être refusé. À quel point ces considérations iront-elles au-delà de questions telles la traite de personnes ou la protection des migrants? Comment veillerons-nous à ce qu'il en soit ainsi?

Si le gouvernement fédéral s'inquiète vraiment de l'exploitation de ces travailleurs, ces changements proposés sont trop ambitieux, voire problématiques ou sans aloi s'ils se résument à laisser à la discrétion des agents des visas la décision de refuser des visas aux travailleurs migrants qui s'exposent à l'exploitation. Les recherches ont démontré que les travailleurs agricoles, par exemple, sont un groupe de migrants peu spécialisés particulièrement vulnérables tant lors du processus de recrutement que lorsqu'ils font affaire aux employeurs au Canada. Cela veut-il dire que les agents des visas leur refuseront le visa lorsque ces travailleurs iront les voir?

Par ailleurs, quels sont donc les critères et directives qui seront utilisés pour déterminer que ces migrants s'exposent en fait à être exploités? Quels témoignages ou preuves documentaires retiendra-t-on? Quelle sera la formation de ces agents des visas leur permettant de déterminer si ces migrants sont vulnérables? S'il est établi qu'ils sont vulnérables, comment est-ce que le simple fait de ne pas les laisser entrer au pays contribue-t-il à ralentir le cycle des violations des droits fondamentaux des migrants?

Le président : Madame Hennebry, je suis désolé de vous interrompre, mais si vous pouviez abréger vos remarques liminaires un peu, ce serait apprécié. Nous nous attendions à ce que ces remarques durent en moyenne cinq minutes.

Mme Hennebry : Je les ai dépassées?

Le président : Légèrement. Tout ce que vous dites est très important, mais songez que nous voulons laisser le plus de temps possible pour les questions, et bien entendu, nous souhaitons entendre les propos liminaires de Mme Macklin également.

Mme Hennebry : Bien sûr. J'ai fini, mais il me reste à dire qu'il nous faut faire preuve d'une volonté plus résolue de réglementer le recrutement et de voir à la conformité à l'échelle fédérale. Je ne

proposed do much for migrants and instead simply remove responsibility from the state.

The Chair: Thank you very much for that, Ms. Hennebry.

Please proceed, Professor Macklin.

Audrey Macklin, Professor of Law, University of Toronto, as an individual: Thank you very much. I appreciate the opportunity to address you.

The provision with respect to the discretion of visa officers to deny work permits in the face of an assessed risk of exploitation is concerning for two reasons. First, as a matter of policy, will this advance the goal of protecting vulnerable workers from exploitation? I will not summarize what Professor Hennebry has articulately laid out as the limitations on a policy like this. Instead, I will summarize what I take to be the animating idea behind this grant of discretion to deny admission to someone for fear that they will be exploited, by a Canadian employer presumably.

The idea seems to be that we can protect foreign workers from exploitation by Canadian employers, or Canadian or foreign recruiters, or Canadian customers by denying those foreign workers entry into Canada. By analogy, it is similar to the idea that we can protect women from sexual harassment in the workplace by forcing them to stay home. This seems like an odd way of pursuing the objective of protecting people from exploitation.

In addition is the concern expressed by Professor Hennebry that visa officers are ill-equipped to make that kind of assessment. My view is that this provision probably resides primarily in the realm of symbolic politics, that is, it gives the appearance of concern about exploitation of foreign workers but in fact will do very little. I expect it will be rarely invoked and, in the event, will do very little to protect those who are admitted to Canada from exploitation. The tool is only a tool of barring entry.

The other concern that I want to address is more specifically legal and democratic, if you will. This provision, on the one hand, grants a visa officer discretion under law to deny entry to someone for fear of exploitation. At the same time, it makes this discretion subject to mandatory ministerial instructions. Ministerial instructions are a peculiar instrument. They seem not to constitute law in the way that is conventionally understood. They do not exist under the Statutory Instruments Act; they are specifically exempted from it. They appear to give the minister the authority to make law by decree. This is unusual and exceptional but is making more frequent appearance in the Immigration and Refugee Protection Act. This seems to allow the minister, by

crois pas que les changements proposés soient d'un grand secours pour les migrants; ils se contentent de supprimer la responsabilité de l'État.

Le président : Merci beaucoup, madame Hennebry.

À vous, madame Macklin.

Audrey Macklin, professeure de droit, Université de Toronto, à titre personnel : Merci beaucoup. Je me réjouis de cette occasion de vous adresser la parole.

La disposition relative à la discrétion des agents des visas de refuser des permis de travail lorsqu'ils établissent qu'il existe un risque d'exploitation est inquiétante pour deux raisons. Premièrement, sur le plan stratégique, est-ce que cette démarche va nous aider à atteindre l'objectif de protéger les travailleurs vulnérables de l'exploitation? Je ne tiens pas à résumer ce que Mme Hennebry s'est donné la peine de formuler pour décrire les inconvénients d'une politique comme celle-ci. Je voudrais plutôt vous résumer ce qui d'après moi est le principe qui sous-tend les pouvoirs discrétionnaires accordés pour refuser l'entrée à quelqu'un de crainte qu'il va être exploité, présumément par un employeur canadien.

Il me semble que le principe part de l'idée qu'en refusant l'entrée de ces travailleurs étrangers au Canada, nous serons en mesure de les protéger et d'éviter qu'ils ne soient exploités par des employeurs canadiens, ou des recruteurs canadiens ou étrangers, ou encore des clients canadiens. Cette idée est comparable à la notion que nous pouvons protéger les femmes du harcèlement sexuel dans le milieu de travail en les obligeant à rester à la maison. Il me semble que c'est une manière un peu étrange de chercher à protéger les gens de l'exploitation.

Ensuite, nous avons l'inquiétude exprimée par Mme Hennebry à l'égard du fait que les agents des visas ne sont pas bien équipés pour faire ce genre d'évaluation. À mon avis, cette disposition s'inscrit essentiellement dans la dimension d'une politique symbolique, c'est-à-dire, qu'elle veut faire croire que l'on s'inquiète de l'exploitation des travailleurs étrangers, sans faire grand-chose dans les faits. Je crois qu'elle ne sera que rarement invoquée et, quoi qu'il en soit, elle ne fera que très peu pour empêcher l'exploitation des personnes admises au Canada. La démarche n'est rien d'autre qu'un outil pour leur empêcher l'entrée.

L'autre préoccupation dont j'aimerais toucher un mot est de nature plus concrètement juridique et démocratique, si vous voulez. D'un côté, cette disposition accorde à l'agent des visas la discrétion officielle de refuser l'entrée à quelqu'un par crainte de son éventuelle exploitation. De l'autre, elle assujettit ce pouvoir discrétionnaire à des instructions ministérielles obligatoires. Les instructions ministérielles sont un instrument assez particulier. Elles ne constituent pas une loi dans le sens conventionnel du mot. Elles n'existent pas dans la Loi sur les textes réglementaires; elles en sont en fait explicitement exonérées. Elles semblent conférer au ministre le pouvoir d'édicter des lois par décret. Cela ne se passe que de manière inusitée et exceptionnelle mais surgit de plus en

decree, to set out criteria by which a visa officer shall exercise discretion to refuse entry, but those criteria are not available to us.

Here we are trying to assess a law that contains a giant loophole for ministerial instructions that we cannot see or comment on. Here I think is evidence of the democratic deficit of ministerial instructions.

By contrast, for example, laws have to be subject to a process of publicity and debate prior to passage into law. Similarly, when Parliament delegates its authority to the Governor-in-Council — cabinet — to make regulations, those regulations also must follow a certain set of practices that ensure publicity and an opportunity to comment before they are passed into law. For example, under the Immigration and Refugee Protection Act, regulations have to be subject to notice, an opportunity for input and a regulatory impact statement that accompanies the proposed regulation. As you can see, none of that is available to us with respect to ministerial instructions.

This democratic deficit, I hope you can appreciate, should be of concern, quite apart from what you make of this particular provision. Whether you think it is good or bad, the idea of permitting the minister to make law by decree that is opaque, and yet which we are expected here to authorize, is problematic.

In furthering this concern, which I think is arising regarding ministerial authority, I would like to draw your attention to another aspect of Bill C-10 that I think is also illustrative of that, and that is the Transfer of Offenders Act. Here again, using the device of ministerial discretion, we see a grant of wide, unaccountable and subjective discretion to a minister to exercise authority under the act to approve or deny a request for prisoner transfer, again with no statutory or even regulatory articulation of those criteria, much less a mechanism of accountability.

I hope you can appreciate that, in addition to the concern that Professor Hennebry has adequately laid out, as a means of protecting foreign workers from exploitation this policy is useless and probably only resides in the realm of symbolic politics. Quite apart from that, the mechanism by which Parliament seeks to incorporate this policy into law in turn grants ministerial authority to create law by decree, which in some sense is inimical to our understanding of how laws get made, implemented and applied in Canada.

plus souvent lorsqu'il s'agit de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. À toutes fins utiles, ces instructions permettraient au ministre d'établir, par décret, les critères suivant lesquels un agent des visas pourra exercer sa discrétion et refuser l'entrée, mais ces critères ne nous sont pas dévoilés.

Ce que nous faisons ici c'est d'essayer d'évaluer une loi qui contient une porte échappatoire immense pour les instructions ministérielles que nous ne pouvons ni voir ni commenter. Pour moi, c'est une preuve de l'insuffisance démocratique des instructions ministérielles.

En revanche, par exemple, les lois doivent être assujetties à un processus d'avis et de débat avant d'être promulguées comme telles. De la même manière, lorsque le Parlement délègue ses pouvoirs au gouverneur en conseil — au Cabinet — pour prendre des règlements, ces règlements doivent à leur tour obéir à un ensemble de pratiques qui veillent à ce qu'ils soient rendus publics et que l'on ait l'occasion de présenter des commentaires avant qu'ils ne soient adoptés. Par exemple, en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, les règlements proposés doivent être assujettis à un avis et assortis d'une occasion de donner son opinion et d'une déclaration sur l'étude d'impact de la réglementation. Comme vous pouvez le constater, nous ne disposons d'aucun de ces documents en ce qui a trait aux instructions ministérielles.

Cette insuffisance ou lacune démocratique, j'espère que vous en conviendrez, devrait nous inquiéter, quelle que soit l'idée que vous vous fassiez de la disposition qui nous occupe. Que vous pensiez qu'il s'agit d'une bonne ou d'une mauvaise idée, le fait de permettre au ministre d'édicter une loi par décret qui manque de transparence et que l'on est pourtant censé autoriser, ne laisse pas d'être problématique.

Dans le même ordre d'inquiétude, qui selon moi se soulève à l'égard des pouvoirs ministériels, j'aimerais attirer votre attention à un autre aspect du projet de loi C-10 qui, selon moi, illustre le même problème, et il s'agit de la Loi sur le transfèrement des délinquants. Dans ce cas également, de par le recours à la discrétion ministérielle, nous relevons l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire aussi vaste que subjectif et sans besoin de rendre compte, à un ministre qui est ainsi habilité à exercer ses pouvoirs en vertu de la loi pour approuver ou refuser une demande de transfèrement d'un détenu, une fois de plus sans avoir à articuler ces critères de manière réglementaire, et sans le moindre mécanisme de responsabilisation.

J'espère que vous comprendrez que, en plus des inquiétudes que Mme Hennebry a si bien formulées, cette politique s'avère inutile comme moyen de protéger les travailleurs étrangers de l'exploitation et ne réside que dans les confins d'une dimension symbolique sur le plan politique. En marge de tout cela, le mécanisme par lequel le Parlement cherche à donner force de loi à cette politique accorde à son tour des pouvoirs ministériels pour promulguer des lois par décret, ce qui est pour ainsi dire contraire à l'idée que nous nous faisons de la manière dont les lois sont formulées, mises en œuvre et appliquées au Canada.

Senator Fraser: Thank you both, Professor Hennebry and Professor Macklin for thought-provoking presentations that are very helpful to us.

Professor Macklin, I wonder if I could pursue your point a little further about instructions. You said they are becoming more common in the immigration and refugee system. Can you give us any other examples?

Ms. Macklin: Yes. Under our Immigration and Refugee Protection Act, foreign nationals are permitted to apply to immigrate to Canada as skilled workers. Under the act and the regulations, Canadian citizens and permanent residents are entitled to apply to sponsor family members.

In creating these entitlements to apply, there is a correlative obligation on the Minister of Citizenship and Immigration to process those applications. That is what the law says. Through the device of ministerial instructions that purport to manage the prioritization of applications and timing and so on, the minister has suspended the entitlement of Canadian citizens and permanent residents to apply to sponsor parents and grandparents. That is to say the minister has not just set out a prioritization of how those applications will be processed; the minister has announced a so-called temporary pause, which amounts to an evisceration of the entitlement that is granted, under law, to citizens and permanent residents to apply to sponsor parents and grandparents and therefore the duty of the government to consider those applications.

Similarly, with respect to applications for skilled workers, the act and the regulations set out criteria and eligibility that through ministerial instructions the minister has set out 29 occupations and said that no one else who lies outside of those occupations can apply. The problem is those ministerial instructions are not law. They are being applied as if they are law, but they are not acts of Parliament; they are not delegated authorizations by Parliament to the Governor-in-Council to make regulations. They exist somewhere out there in the ether as a matter of ministerial decree, with no legal pedigree. What they do is purport to contradict and even overrule what the act and the regulations state as a matter of law.

Senator Fraser: That is fascinating. In the particular instructions that are called for under this bill, the minister's instructions, we are told, shall prescribe public policy considerations that aim to protect foreign nationals who are at risk of being subjected to humiliating or degrading treatment, including sexual exploitation. I have been trying to wrap my mind around what those words "humiliating or degrading treatment" will be taken to mean in practice. Do you have any guidance for us on that?

Le sénateur Fraser : Merci à toutes les deux, mesdames Hennebry et Macklin, pour ces excellentes interventions. Elles nous seront d'un précieux concours.

Madame Macklin, je me demande si vous pourriez vous étendre un peu plus au sujet des instructions. Vous avez fait valoir qu'elles sont en train de devenir de plus en plus courantes dans le système d'immigration et des réfugiés. Pouvez-vous nous donner d'autres exemples?

Mme Macklin : Oui. En vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, les ressortissants étrangers sont autorisés à présenter des demandes pour immigrer au Canada comme travailleurs spécialisés. Selon la loi et le règlement connexe, les citoyens canadiens et résidents permanents ont le droit de présenter des demandes pour parrainer les membres de leurs familles.

Par le fait d'avoir institué ce droit à présenter ces demandes, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a l'obligation corrélative de donner suite à ces demandes. C'est ce que prévoit la loi. Or, moyennant les instructions ministérielles qui prétendent gérer la priorisation et synchronisation des demandes, le ministre a suspendu le droit des citoyens canadiens et des résidents permanents à présenter des demandes pour parrainer leurs parents et grands-parents. En somme, le ministre ne s'est pas contenté d'établir la priorité selon laquelle ces demandes devront être traitées; il a annoncé une pause soi-disant temporaire, qui se résume à une éviscération du droit accordé en vertu de la loi aux citoyens et aux résidents permanents de présenter des demandes pour parrainer des parents et grands-parents, et partant, du devoir du gouvernement d'envisager ces demandes.

De la même manière, en ce qui a trait aux demandes pour des travailleurs spécialisés, la loi et le règlement connexe établissent les critères d'admissibilité et, au moyen des instructions ministérielles, le ministre a sélectionné 29 catégories de professions et métiers en affirmant que personne ne peut présenter une demande sauf pour ces catégories. Le problème réside dans le fait que ces instructions ministérielles ne constituent pas une loi. Or, elles sont appliquées comme si elles étaient en fait une loi, mais ce ne sont pas des lois du Parlement; ce ne sont pas non plus des pouvoirs délégués par le Parlement au gouverneur en conseil pour prendre un règlement. Elles existent quelque part d'abstrait sous forme de décret ministériel, sans antécédent juridique. Ce qu'elles font c'est contredire, voire infirmer ce que la loi et les règlements établissent comme une question de droit.

Le sénateur Fraser : Voilà qui est fascinant. Dans les instructions qui nous occupent dans le cadre de ce projet de loi, les instructions du ministre, nous a-t-on dit, prescriront les critères de politique publique visant à protéger les ressortissants étrangers qui s'exposent à des traitements ou attentatoires à la dignité humaine, dont l'exploitation sexuelle. J'ai essayé de me faire une idée de l'interprétation que l'on fera dans la pratique de l'expression « traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine ». Pouvez-vous nous avancer quelque chose à ce sujet?

Ms. Macklin: No, I do not. Indeed, the fact that we do not know what these words mean, but that the minister is ostensibly being given power to create law by decree about what those words will mean and how they will apply, is precisely what we should be concerned about.

Let me just suggest that there are other alternatives for dealing with this that are conventionally understood as legally available. For example, the government could have laid out in its amendments to IRPA precisely what it means by "degrading" and "humiliating." Alternatively, Parliament could have delegated authority to cabinet, the Governor-in-Council, to make regulations that set out what is "humiliating or degrading treatment" and what "sexual exploitation" means.

Finally, it would be possible for the Department of Citizenship and Immigration to come up with guidelines to assist decision makers — visa officers — in interpreting the terms "humiliating" and "degrading." In that last case, however, guidelines are not law. They do not have the force of law. At most they can guide the interpretation of what the law means, but they cannot bind or compel. All of those options were available here. None of them was pursued. Instead, what is pursued here is the grant of an unfettered, unaccountable mandate to create law by decree.

Senator Fraser: That is particularly interesting to parliamentarians because Parliament does have the right to scrutinize and indeed overturn regulations, but not ministerial instructions. It is fascinating.

Senator Runciman: Ms. Hennebry, you talked about people who wish to come to Canada under this process and are rejected, and it heightens their vulnerability. I am wondering what you mean by that. Heightening their vulnerability in their country of origin is what you are referencing, I guess. Perhaps you could elaborate on that.

Ms. Hennebry: What I was alluding to there is particularly for the low-skilled migrant who has applied, let us say, through the low-skilled pilot project to come and work in meat-packing somewhere in Ontario; they have very few alternatives for being able to get into the country. For them, this was quite obviously something they put a lot of effort into in order to be able to come. They may have borrowed money. They have had to sacrifice a great deal already in order to get to this stage. For them to then be rejected makes them even more likely to pursue other options. These could include seeking out paths to come into Canada without proper documentation.

What I am referring to here is that when we close down more doors, all we do is put more pressure on the system. We cannot stop flows where people want and are interested in work, when there is work and work is needed, and where there is a labour

Mme Macklin : Non, je ne peux pas. Ce qui devrait nous inquiéter à ce chapitre, c'est que nous sommes manifestement en train d'accorder au ministre le pouvoir de créer une loi par décret en lui laissant le loisir d'interpréter la signification de cette expression, dont nous ignorons toujours la définition, et de déterminer la manière dont elle sera appliquée.

Permettez-moi d'avancer qu'il existe des solutions de rechange dans nos instruments juridiques conventionnels. Ainsi, dans ces modifications à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, le gouvernement aurait pu préciser ce qu'il entend exactement par « dégradant » et « attentatoire à la dignité humaine ». Autre possibilité, le Parlement aurait pu déléguer les pouvoirs au Cabinet, au gouverneur en conseil, pour prendre un règlement décrivant la définition de ce que l'on entend par « traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine » et par « exploités sexuellement ».

Enfin, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration aurait pu rédiger des lignes directrices pour aider les décideurs — les agents des visas — à interpréter les expressions « dégradant » et « attentatoire à la dignité humaine ». Dans ce dernier cas, néanmoins, les lignes directrices ne constituent pas une loi. Elles n'ont pas force de loi. Dans le meilleur des cas, elles peuvent orienter l'interprétation de la loi, mais leur caractère n'est ni obligatoire ni contraignant. Toutes ces options étaient possibles ici. Aucune d'elles n'a été retenue. On s'est contenté de décerner un mandat permettant la création d'une loi par décret sans entrave et sans nécessité de rendre compte.

Le sénateur Fraser : Cet aspect est particulièrement intéressant pour les parlementaires étant donné que le Parlement a le droit d'examiner les règlements attentivement, voir les infirmer, mais non pas les instructions ministérielles. C'est fascinant.

Le sénateur Runciman : Madame Hennebry, vous avez parlé de gens désireux de venir au Canada en vertu de ce processus et qui sont refusés, en affirmant que cela accentue leur vulnérabilité. Je me demande ce que vous vouliez dire par là. Je suppose que vous vouliez dire accentuer leur vulnérabilité dans leur pays d'origine. Vous pourriez peut-être vous étendre un peu là-dessus.

Mme Hennebry : Je faisais nommément allusion aux migrants peu spécialisés qui, disons, auraient présenté une demande dans le cadre du projet pilote pour personnes peu spécialisées pour venir travailler dans une usine de transformation de viande quelque part en Ontario; ces personnes ont très peu de choix à l'heure de venir travailler dans notre pays. Pour eux, c'est manifestement un projet auquel ils consacreront beaucoup d'efforts pour pouvoir être en mesure de venir. Ils vont peut-être emprunter de l'argent. Ils doivent beaucoup sacrifier ne serait-ce que pour en arriver à cette étape. Ensuite, quand ils sont refusés, ils seront encore plus susceptibles de chercher d'autres voies. Cela pourrait comprendre les moyens d'entrer au Canada sans que leurs papiers soient en règle.

Ce que je veux dire par là c'est que plus nous leur fermons les portes, plus nous mettons de la pression sur le système. Nous ne pouvons pas arrêter le flux de gens désireux de travailler, qui s'intéressent au travail lorsqu'il y a du travail, surtout quand il

shortage or a labour demand. Combined with high unemployment and poverty, you will have lots of pressures. What I am pointing to here is that we may just put more pressure on the system, making those migrants even more vulnerable to traffickers.

Senator Runciman: The intent of the legislation is to curb human trafficking. I guess I raised this with an earlier witness, that government has an obligation not to allow our immigration process to be used as a vehicle by criminals to engage in human trafficking because it impacts, especially on women and children. Do you disagree with that concept?

Ms. Hennebry: Of course, I do not disagree with that. I agree wholeheartedly that the government has an obligation to do so.

Senator Runciman: Well, that is what the government is attempting to do here.

Ms. Hennebry: I do not see how simply giving a visa officer discretion to say, "You might be a vulnerable worker and therefore cannot come," will do much to stop trafficking or to stop any of these human rights violation. It will shift them around and basically mean that the government has done nothing apart from not opening its door to that particular individual.

Senator Runciman: We just heard a witness earlier, Professor Benjamin Perrin — and this deals with our second witness today and her concerns with respect to ministerial instructions — who indicated to us that they were going to be based on public policy considerations. I believe he said that that is the best, maybe the only way to tackle this problem because it allows the immigration system to adapt to changing circumstances, and ministerial instructions will be published in the *Canada Gazette*, which is how we will know whether the considerations will be related to the factors they are supposed to be related to.

I am having trouble understanding why you think that is a bad idea. That was for our second witness.

Ms. Macklin: The problem is that there is no advance notice of those ministerial instructions. They are published after the fact in the *Canada Gazette*. There no notice, no opportunity to comment on them, and no accountability to the requirement of a regulatory impact assessment. So, sure, as any decree would be, it will be announced, but there is no democratic mechanism underlying it. I would venture to say that it is on tenuous grounds in terms of its legality.

faut des travailleurs, quand il y a pénurie de travailleurs, et que la demande est là. En plus d'un taux de chômage élevé et de la pauvreté, il y aura beaucoup d'autres pressions. Ce que j'essaie de dire ici c'est que nous finirons uniquement par mettre encore plus de pression sur le système, tout en rendant ces migrants encore plus vulnérables à la traite de personnes.

Le sénateur Runciman : La législation a pour objet d'empêcher la traite des personnes. Il me semble que j'ai déjà soulevé cet aspect avec un autre témoin, soit que le gouvernement a l'obligation de ne pas permettre que notre processus d'immigration soit utilisé par des criminels comme véhicule pour se consacrer au traitement des personnes car cela a une incidence, particulièrement sur les femmes et les enfants. Vous n'êtes pas d'accord avec ce concept?

Mme Hennebry : Bien sûr, je ne trouve rien à y redire. Je suis entièrement d'accord pour dire que le gouvernement a l'obligation d'agir de la sorte.

Le sénateur Runciman : Eh bien, c'est justement ce que le gouvernement essaie de faire ici.

Mme Hennebry : Je ne vois pas comment le simple fait d'accorder à un agent des visas le pouvoir discrétionnaire de dire à quelqu'un qu'il est un travailleur vulnérable et que par conséquent il ne peut pas venir au Canada, fera beaucoup pour mettre fin à la traite de personnes ou à tout autre type de violation des droits de la personne. Cela ne fait que jongler avec la situation et voudrait dire essentiellement que le gouvernement n'a rien fait d'autre à part fermer la porte à cette personne.

Le sénateur Runciman : Nous venons à peine d'entendre un témoin, M. Benjamin Perrin — et j'évoque notre deuxième témoin aujourd'hui et ses inquiétudes relatives aux instructions ministérielles — qui nous avait fait savoir que ces instructions reposeraient sur des critères de politique publique. Je crois qu'il a dit que c'est le meilleur moyen, voire le seul, de s'occuper de ce problème car il permet au système d'immigration de s'adapter aux circonstances changeantes. Les instructions ministérielles seront publiées dans la *Gazette du Canada*, et c'est ainsi que nous saurons si les critères se rapporteront aux facteurs auxquels ils sont censés se rapporter.

J'ai du mal à comprendre pourquoi vous estimez que c'est une mauvaise idée. Ce commentaire s'adressait à notre deuxième témoin.

Mme Macklin : Le problème c'est qu'il n'y a pas d'avis préalable à la parution de ces instructions ministérielles. Elles sont publiées a posteriori dans la *Gazette du Canada*. Il n'y a aucun avis, aucune occasion de présenter des commentaires, et aucune responsabilisation à l'égard de l'exigence de mener une évaluation de l'impact de la réglementation. Donc, bien sûr, comme dans le cas de n'importe quel décret, la mesure sera annoncée, mais elle ne reposera sur aucun mécanisme démocratique. J'ajouterais même que la légalité de la mesure est douteuse.

The idea that one cannot undertake a transparent process in order to issue guidelines or regulations or law on the public policy considerations at play, I think, is simply not tenable. We do it all the time.

Senator Runciman: I think the *Canada Gazette* is pretty transparent.

Ms. Macklin: But it is only after the fact.

Senator Baker: Thank you to the witnesses for the excellent job they have done here today. My question is to Ms. Macklin. Before I do question her, I have to congratulate her on her great contribution, I believe, to Canadian law in that she is quoted extensively in our courts and the judges usually quote her with approval. I want to congratulate her for that. Keep up the work; keep up that exuberance that you have.

Getting back to the mandatory minister's instructions, the law by decree, as you put it, Ms. Macklin, first, is there a privative clause in this act?

Ms. Macklin: The Immigration and Refugee Protection Act does not have a privative clause. What it does have, however, is a requirement that if one seeks judicial review of a decision made under this act, one needs leave of the Federal Court in advance. If you will, this is a mirror image of a privative clause. A privative clause is Parliament's attempt to preclude the courts from reviewing decisions by administrative decision makers. This grants the courts the power to gate-keep by imposing a requirement that a judge first says this is a case worth hearing, and only if leave is granted can there be judicial review of that decision.

Senator Baker: If leave were granted, what degree of deference is shown to the decision maker in this particular enactment?

Ms. Macklin: The Supreme Court of Canada's jurisprudence about deference has been evolving in recent years. Following the *Dunsmuir* decision, it is probably fair to say that the standard of review that is level of deference shown to decisions made about the interpretation of the statute in the regulations, or the exercise of discretion under the act or the regulations, should be assessed against a standard of reasonableness. That is relatively deferential.

Having said that, however, the Supreme Court of Canada's jurisprudence also suggests that what "reasonableness" requires will vary according to the kind of decision it is, who the decision maker is, whether it is a question of law, whether it is a matter of discretion.

L'idée que nous ne puissions pas entreprendre un processus transparent pour émettre des lignes directrices ou règlements ou édicter une loi en fonction des enjeux qui déterminent les critères de politique publique ne tient tout simplement pas debout, selon moi. Nous le faisons tout le temps.

Le sénateur Runciman : Je crois que la *Gazette du Canada* est assez transparente.

Mme Macklin : Mais uniquement a posteriori.

Le sénateur Baker : Je remercie les témoins de l'excellent travail qu'ils ont fait ici aujourd'hui. Ma question s'adresse à Mme Macklin. Mais avant de l'interroger, je me dois de la féliciter pour son excellente contribution au droit canadien, car je crois qu'elle est amplement citée dans nos tribunaux et que nos juges sont applaudis lorsqu'ils la citent. Je tiens à la féliciter pour cela. Poursuivez votre excellent travail et faites-le avec l'exubérance qui vous caractérise.

Pour revenir aux instructions ministérielles obligatoires, la loi par décret, comme vous dites madame Macklin, premièrement, est-ce que la loi contient une disposition privative?

Mme Macklin : La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés ne contient pas de disposition privative. Ce qu'elle prévoit, néanmoins, c'est que si quelqu'un veut soumettre à examen judiciaire une décision prise en vertu de cette loi, il faut en obtenir la permission préalable de la Cour fédérale. On pourrait dire que c'est l'équivalent d'une disposition privative. Une disposition privative est une tentative du Parlement d'empêcher que les tribunaux puissent examiner des décisions prises par des décideurs administratifs. Elle accorde aux tribunaux le pouvoir de contrôler l'accès en imposant l'exigence qu'un juge commence par affirmer que la cause mérite d'être entendue et ce n'est qu'une fois que la permission est accordée que la décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Le sénateur Baker : Si la permission est accordée, quel est le degré de déférence montré à l'égard du décideur dans l'édiction qui nous occupe?

Mme Macklin : La jurisprudence de la Cour suprême du Canada au sujet de la déférence a évolué depuis les dernières années. Dans la foulée de l'arrêt *Dunsmuir*, on pourrait affirmer à juste titre que la norme de contrôle en ce qui a trait au degré de déférence montré à l'égard des décisions prises sur l'interprétation du texte du règlement, ou l'exercice de discrétion en vertu de la loi ou du règlement, devrait être évalué suivant ce qui serait normalement considéré raisonnable. Cette norme d'examen est donc fondée sur la retenue et fait preuve de déférence, ne serait-ce que relativement parlant.

La jurisprudence de la Cour suprême du Canada laisse présumer néanmoins que ce qui est considéré « raisonnable » peut varier suivant le type de décision, la personne qui la prend, s'il s'agit d'une question de droit, ou d'une question discrétionnaire.

I guess the short answer is that most decisions under the statute and the regulations will be assessed against a standard of reasonableness, but there appears to be an emerging continuum, if you will, within that term "reasonableness" where some kinds of decisions will still be scrutinized more closely than others. It is difficult for me to say with any greater precision than that how a court will approach particular decisions made under the statute and the regulations.

Senator Baker: It is at the point where if, in fact, an appeal is allowed to the court on application of the applicant, we will learn about the regulations or the instructions given by the minister. At that time, when that is heard, those instructions will be judged on the basis of reasonableness to make up the decision of the official, which decision could be under review at that time. Am I correct in that?

Ms. Macklin: The question I expect that would arise, if a decision were challenged, would be something like this: Did the visa officer exercise his or her discretion reasonably, taking into account the requirement to apply the ministerial instructions? What that question does not come to is what is the legal status of those ministerial instructions. That is the problem that I am hoping to raise with you and that I hope is independent of your evaluation of the merits of this particular provision.

In other words, an ordinary judicial review of the exercise of discretion under this provision will not get at the problem that I am identifying, which is the legal pedigree of those instructions. Certainly, that could be a subject of legal challenge as well.

Senator Baker: Or the reasonableness of those instructions. Is that what you are saying?

Ms. Macklin: No, the legality of those instructions. Not whether it is a reasonable instruction, not whether the minister reasonably interpreted what "humiliating" and "degrading" treatment might mean.

Are these instructions lawful? The concern here is that something called "instructions" is purporting to override a lawful grant of discretion. It is not clear where the legal authority resides for something called a ministerial instruction to override what is clearly a matter of law in the Immigration and Refugee Protection Act.

At the top of our little hierarchy of law you have the Charter and the Constitution. All law has to conform to those. Then have you statutes. All statutes have to also conform to the Charter and so on, and then there are statutes and regulations. All regulations have to conform and cannot exceed the power granted by the statutes that authorize them. Regulations are ultra vires, outside the authority of the Governor-in-Council, if they exceed the mandate given by the statute.

Je suppose que la réponse qui surgit d'emblée, c'est que la plupart des décisions prises en vertu du texte législatif et du règlement sont évaluées en fonction de leur caractère raisonnable, mais il semble que l'on assiste à un continuum émergent, si vous voulez, dans ce que l'on entend par « caractère raisonnable » car certains types de décisions sont examinées de plus près que d'autres. Il m'est difficile de vous offrir davantage de précisions sur la manière dont un tribunal réagira à l'égard de décisions prises en vertu du texte législatif et du règlement.

Le sénateur Baker : C'est en fait au moment où le requérant peut interjeter appel, sous réserve de l'autorisation de la cour, que nous prenons connaissance du règlement ou des instructions dictées par le ministre. C'est donc lors de l'audience que ces instructions seront jugées en fonction de leur caractère raisonnable comme facteur de décision de l'agent, une décision qui pourrait faire l'objet d'un examen à ce moment-là. C'est bien cela?

Mme Macklin : La question qui pourrait surgir, selon moi, si une décision était remise en question, serait plus ou moins celle-ci : l'agent des visas a-t-il exercé sa discrétion de manière raisonnable, en faisant entrer en ligne de compte la nécessité d'appliquer les instructions ministérielles? Mais elle s'arrête là, sans s'occuper du caractère légal de ces instructions ministérielles. C'est là le problème que je soulève en espérant que vous saurez l'envisager en faisant abstraction des mérites de la disposition qui nous occupe.

Autrement dit, un contrôle judiciaire ordinaire de l'exercice de la discrétion prévue dans cette disposition n'arrivera pas au problème que je suis en train d'énoncer, qui réside dans l'antécédent juridique de ces instructions. Cet aspect pourrait lui aussi très certainement faire l'objet d'une contestation judiciaire.

Le sénateur Baker : Tout comme le caractère raisonnable de ces instructions. Est-ce bien là ce que vous êtes en train de dire?

Mme Macklin : Non, le caractère légal de ces instructions. Il ne s'agit pas de savoir s'il s'agit d'une instruction raisonnable, pas plus que de savoir si le ministère a raisonnablement interprété ce qu'un traitement « dégradant » et « attentatoire à la dignité humaine » pourrait vouloir dire.

Ces instructions sont-elles légales? L'inquiétude ici c'est que quelque chose qui est qualifié d'« instructions » prétend passer outre l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire licite. Il n'est pas clair qui détient les pouvoirs juridiques pour que quelque chose qui s'appelle l'instruction ministérielle puisse infirmer ce qui constitue clairement une question de droit dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

En tête de notre petite hiérarchie de lois, nous retrouvons la Charte et la Constitution. Toutes nos lois doivent être conformes à ces instruments. Ensuite vous avez les textes législatifs. Ils doivent tous être eux aussi conformes à la Charte. Puis, vous avez les règlements. Tous les règlements doivent être conformes eux aussi et ne peuvent outrepasser les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi qui les habilite. Les règlements sont ultra vires, soit au-delà des compétences du gouverneur en conseil, s'ils dépassent le mandat établi par la loi habilitante.

What we have here are ministerial instructions, which, as I read them, purport to trump the Immigration and Refugee Protection Act's grant of discretion. It is not clear to me that there is authority in the minister to make a decree that trumps a discretion granted under the act. That is the kind of pedigree problem I am trying to advert to.

Senator Jaffer: Thank you for your presentations. I found them very useful.

For years I have worked with live-in caregivers and migrant workers, especially Mexican migrant workers. I can see that clause 206 of Bill C-10, proposed subsection (1.4), sets out that one is subjected to humiliating or degrading treatment.

You both have experience in this area. What I find difficult is how an immigration officer will know that a prospective person who will be getting a work permit will be treated in a humiliating and degrading way, except if there is a history of the employer treating his farm workers, for example, in that way. In the end, who gets punished? The person who is applying. I would like you to comment on that.

While I am asking you to comment on this section, if I have time I have another question of you, and I am really struggling with this. I have read clause 206 proposed subsection (1.4) a number of times and the wording "humiliating or degrading treatment, including sexual exploitation." Does that mean that the degrading and humiliating treatment includes sexual exploitation, or is that in addition? I would like your comments on that.

Ms. Hennebry: Thank you, Senator Jaffer, for your valuable concern.

I also agree that there is some concern regarding being able to leave it to a visa officer to determine whether something is humiliating or degrading treatment.

The other thing, when I was reading through this, is that I was wondering whether we are talking about the worker or the individual being vulnerable to humiliating and degrading treatment once they come into Canada, or is it that it has been in the process of procuring a work visa, and how are we going to differentiate between the two? What mechanisms are already in place that are supposed to be doing this?

In fact, we are seeing the mechanisms that are in place now, for example, the LMO process, and we also have labour contacts. Neither of those seems to have the teeth to be able to do anything about any of the humiliating and degrading types of treatment

Ce que nous avons dans ce cas ce sont des instructions ministérielles qui, tel que je les comprends, prétendent altérer les pouvoirs discrétionnaires conférés par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Je ne suis pas sûre que le ministre détienne les pouvoirs nécessaires pour prendre un décret à l'encontre des pouvoirs discrétionnaires accordés par la loi. C'est le genre de problème d'antécédent judiciaire que je m'efforce de vous signaler.

Le sénateur Jaffer : Nous vous remercions de vos interventions. Nous les avons trouvées extrêmement utiles.

J'ai travaillé pendant des années auprès de soignants familiaux résidants et de travailleurs migrants, particulièrement mexicains. Je vois bien que l'article 206 du projet de loi C-10, paragraphe 1.4 parle de traitement dégradant et attentatoire à la dignité humaine.

Vous avez toutes les deux de l'expérience dans ce domaine. Ce que je trouve difficile c'est de savoir comment un agent d'immigration saura qu'une personne qui va éventuellement obtenir un permis de travail sera traitée de manière dégradante et attentatoire à la dignité humaine, sauf s'il existe des antécédents du traitement que cet employeur réserve à ses travailleurs agricoles, par exemple. En définitive, qui est-ce qui est puni? La personne qui présente la demande. J'aimerais connaître votre avis à ce sujet.

Tout en vous demandant votre avis sur cet article, si j'ai le temps j'aurais une autre question pour vous, mais j'avoue qu'elle me pose de la difficulté. J'ai parcouru à maintes reprises le paragraphe 1.4 de l'article 206 et les expressions « traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, notamment d'être exploité sexuellement ». Est-ce que cela veut dire que le traitement dégradant et attentatoire à la dignité humaine comprend l'exploitation sexuelle, ou s'agit-il d'un ajout? J'aimerais également entendre vos commentaires à ce sujet.

Mme Hennebry : Merci, sénateur Jaffer. Votre intérêt est très apprécié.

Je conviens également qu'il y a des inquiétudes à l'égard du fait de laisser le soin à un agent des visas de déterminer si un traitement est dégradant ou attentatoire à la dignité humaine.

En parcourant cet article, l'autre aspect auquel je songeais c'est de savoir si nous sommes en train de parler du travailleur ou de la personne qui serait vulnérable à un traitement dégradant et attentatoire à la dignité humaine une fois qu'elle serait arrivée au Canada, ou si cela se produit lors du processus d'obtention d'un visa de travail, et comment allons-nous faire la distinction entre les deux? Y a-t-il des mécanismes censés faire cette distinction déjà en place? Lesquels?

Nous voyons les mécanismes qui sont en place maintenant, par exemple, le processus de l'AMT, et nous avons également les conventions collectives. Or, ni l'un ni l'autre ne semble être armé pour pouvoir faire quoi que ce soit à l'égard des types de

that we have seen, and we have evidence, with respect to migrant workers certainly in agricultural, of live-in caregivers, and also among exotic dancers, for example.

How do we say that this new discretionary power to the visa officer, who will be given some ministerial interpretation of what humiliating and degrading is, will actually get at any of those things? This is much more about needing to have a twofold approach that has some teeth in migration management, and that means teeth in the actual policy framework and the program regulations and enforcement. We do not have that in our temporary farm worker program.

The only enforcement that really ends up existing, the only consequences for an employer, either come from something that is complaints-based, when a worker or individual is able to lodge a legal complaint, and obviously they are quite vulnerable and not often in a situation to do that, or it comes from the LMO process. That simply means a slap on the wrist and you will not be permitted to have foreign workers for two years following.

What does that do in terms of actually stopping these kinds of problematic treatments? Not very much. Then we also can think about new legal frameworks to get at these problems that I think are quite different. I think that, simply, this will not solve either of them, whether we are looking at issues of trafficking or abuse and exploitation from employers. This is not getting at either.

Ms. Macklin: I will add a few words to what Professor Hennebry said. Senator Jaffer, you are familiar with the debate at the international level regarding trafficking in women, wherein some take the view, the Coalition Against Trafficking in Women, that all sex work is intrinsically exploitative, versus those who take the view that sex work is not necessarily intrinsically exploitive but can be done in conditions that are exploitative.

Which interpretation one has of the relationship of sex work to exploitation could have significant implications for the application of discretion here. If sexual exploitation is taken to mean sex work, period, then presumably anyone entering Canada to do what is described as sex work could be caught by this and excluded. Alternatively, if there is a view that not all sex work is exploitative but there are conditions that would render it exploitative, that would lead to a different conclusion. Again, we have no way of knowing that because there is nothing in the act or the regulations, and we have not seen any ministerial instructions that assist in interpreting that.

traitement dégradants et attentatoires à la dignité humaine que nous avons pu observer, preuve à l'appui, en ce qui a trait aux travailleurs migrants particulièrement parmi les travailleurs agricoles, les soignants familiaux résidants et les danseuses exotiques, par exemple.

Comment pouvons-nous affirmer que ce nouveau pouvoir discrétionnaire qui est accordé à l'agent des visas, qui obtiendra en plus une interprétation ministérielle quelconque de ce que l'on entend par dégradant et attentatoire à la dignité humaine, réussira en fait à régler une de ces questions? Il s'agit davantage de la nécessité d'une approche à deux volets qui puisse avoir un certain effet au niveau de la gestion de la migration, et cela veut dire un effet sur le cadre stratégique, la réglementation du programme et son application. Nous n'avons pas cela dans notre Programme des travailleurs agricoles saisonniers.

Les seules mesures d'application qui finissent par exister réellement, les seules conséquences pour un employeur sont celles pouvant découler d'une plainte, sous réserve que le travailleur soit en mesure de porter plainte devant la loi, et il va de soi qu'ils sont assez vulnérables et qu'il est plutôt rare qu'ils puissent être en mesure de le faire, ou encore des mesures découlant du processus d'AMT. En somme, l'employeur s'en tirera avec une simple réprimande et l'interdiction de faire appel à des travailleurs étrangers pendant deux ans.

Qu'est-ce que cela fait de probant en termes de vraiment arrêter ce genre de traitement problématique? Pas grand-chose. Nous pouvons également songer à de nouveaux cadres juridiques pour nous attaquer à ces problèmes qui me semblent assez différents. J'estime tout simplement que cela ne résoudra pas ces problèmes non plus, que nous songions aux questions de traite de personnes, de mauvais traitements ou d'exploitation de la part des employeurs. Là n'est pas la solution non plus.

Mme Macklin : Je voudrais ajouter quelques mots aux propos de Mme Hennebry. Sénateur Jaffer, vous êtes au courant du débat international à l'égard de la traite de femmes, où d'aucuns, je songe notamment à la Coalition contre la traite des femmes, sont d'avis que l'exploitation fait partie intrinsèque du travail sexuel, par opposition à ceux qui pensent que l'exploitation n'est pas intrinsèque mais qu'elle peut avoir lieu lorsque le travail se fait dans certaines conditions.

L'interprétation que l'on fait de la relation entre l'exploitation et le travail sexuel pourrait avoir d'importantes conséquences pour l'application de la discrétion dans le cas qui nous occupe. Si par exploitation sexuelle on entend travail sexuel, sans plus, alors présumément quiconque entrerait au Canada pour se livrer à ce qui est décrit comme travail sexuel pourrait être découvert et exclu. En revanche, si l'on est d'avis que tout le travail sexuel n'est pas nécessairement synonyme d'exploitation mais que certaines conditions peuvent aboutir à une situation d'exploitation, la conclusion serait toute autre. Une fois de plus, nous n'avons aucun moyen de le savoir car il n'y a rien là-dessus dans la loi ou le règlement, et nous n'avons pas vu des instructions ministérielles qui aideraient à interpréter cela.

It is also important to return to what this discretion is telling us about exploitation and the way to prevent it. People who are the subject of concern of this provision enter Canada and, if they are vulnerable to exploitation, it is from Canadian employers, Canadian and perhaps foreign recruiters and Canadian customers. What this provision is saying is we cannot do anything. We, the Government of Canada, are absolutely unable or unwilling to do anything to respond to exploitative practices by Canadian employers, Canadian customers and Canadian recruiters. We cannot do anything about that, we are unwilling to do anything about that, so what we will do is just keep these people out. That is an interesting and perhaps somewhat dispiriting perspective that this provision seems to be conveying about the ability of the Government of Canada to use its regulatory authority to assure safe, non-exploitative rights respecting working and occupational health and safety conditions for all workers — not just foreign workers but all workers.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My question is for Ms. Macklin. In your presentation, you said that more restrictive legislation will make workers more vulnerable. Do you not think rather that the amendments to the legislation will prevent workers from being victims of abuse or having their money extorted from them by criminal organizations that may profit from flaws in the current legislation?

[*English*]

Ms. Macklin: If the concern is that people are being extorted and abused by Canadian employers or Canadian customers or Canadian recruiters, it is unclear to me why this would target then the worker and not the ones who are committing the abuse. Yes, keeping women at home and out of the workplace I suppose protects them from sexual harassment in the workplace, but is that really the response we would have to a concern about sexual harassment?

Similarly, we are concerned about abuse and exploitation, and this abuse is not just happening from foreign recruiters in foreign countries. The premise of trafficking is that the abuse is happening in Canada from Canadians — employers, customers, recruiters, middle people and others. Surely it makes more sense to go after the wrongdoers than the victims, and I am surprised and disappointed that the government considers itself unable to do that.

Senator Cowan: Back to this issue about ministerial instructions, when Professor Perrin was with us by video conference earlier he supported the government's initiative in this regard and said that proceeding by way of instructions rather

Il importe également de se pencher sur ce que les pouvoirs discrétionnaires sont en train de nous apprendre sur l'exploitation et les moyens de la prévenir. Les gens qui font l'objet des inquiétudes relevées dans cette disposition entrent au Canada et, si elles sont vulnérables à l'exploitation, c'est aux mains des employeurs canadiens, de recruteurs canadiens et peut-être étrangers, et de clients canadiens. Ce que cette disposition est en train de dire c'est que nous ne pouvons rien faire. Nous, le gouvernement du Canada, nous sommes absolument dépourvus de la capacité ou de la volonté de faire quoi que ce soit pour remédier aux pratiques d'exploitation affichées par les employeurs, les clients et les recruteurs canadiens. Nous ne pouvons rien faire à cet égard, nous renonçons à faire quoi que ce soit, alors nous nous contenterons de barrer le passage à ces gens. Voilà une optique intéressante pour ne pas dire navrante que cette disposition semble transmettre sur la capacité du gouvernement du Canada à utiliser ses pouvoirs de réglementation pour veiller à garantir les droits qui reviennent à tous les travailleurs — non pas seulement aux travailleurs étrangers, mais à tous les travailleurs, c'est-à-dire le droit de travailler sans être exploités et dans des bonnes conditions de santé et de sécurité.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma question est pour Mme Macklin. Dans votre exposé, vous dites qu'une loi plus restrictive va rendre les travailleurs plus vulnérables. Ne pensez-vous pas plutôt que les amendements à la loi vont empêcher les travailleurs d'être victimes d'abus ou de se faire extorquer de l'argent par des organisations criminelles qui profitent peut-être des lacunes de la loi actuelle?

[*Traduction*]

Mme Macklin : Si l'inquiétude se rapporte aux cas d'extorsion et de mauvais traitements de la part d'employeurs, de clients ou de recruteurs canadiens, j'hésite à comprendre pourquoi la disposition cible les travailleurs et non pas les personnes qui infligent ces mauvais traitements. Certes, le fait de maintenir les femmes à la maison et à l'écart du lieu de travail les protège sans doute du harcèlement sexuel dans le milieu de travail, mais est-ce vraiment ainsi que nous chercherions à résoudre une inquiétude à l'égard du harcèlement sexuel?

De la même manière, nous nous inquiétons des mauvais traitements et de l'exploitation, et ces mauvais traitements ne sont pas exclusivement le fait de recruteurs étrangers dans des pays étrangers. Le principe même de la traite de personnes c'est que les mauvais traitements se produisent au Canada aux mains de Canadiens — employeurs, clients, recruteurs, intermédiaires et autres. Il est sans doute plus logique de poursuivre les fautifs que les victimes et je suis étonnée et déçue de constater que le gouvernement s'estime incapable de le faire.

Le sénateur Cowan : En revenant à la question des instructions ministérielles, quand M. Perrin nous parlait par vidéoconférence un peu plus tôt, il a appuyé l'initiative du gouvernement à cet égard en affirmant que le fait d'opter pour des instructions au lieu

than regulations was necessary in order to give the necessary flexibility to the system to deal with the rapidly developing schemes of those who are exploiting workers. Can you respond to that defence of the use of instructions rather than regulations?

Ms. Macklin: I presume the question is directed at me?

Senator Cowan: Yes, it is.

Ms. Macklin: I would suggest that there is nothing unique about the subject of these concerns that requires circumvention of conventional democratic processes; and, indeed, ministerial instructions, as I pointed out, are cropping up all over the Immigration and Refugee Protection Act.

I appreciate, as does anyone who works in this field, the need for flexibility. That is the reason for granting regulatory authority to cabinet. The Immigration and Refugee Protection Act has gone from being a fairly detailed set of laws to skeletal legislation that grants the Governor-in-Council enormous regulatory authority to give meaning, to put flesh on the bones of the act. There is no empirical basis for the argument that somehow this situation is so unique or urgent or volatile that ordinary democratic processes are inadequate to deal with it. The claims of flexibility can certainly be managed in other ways.

Senator Cowan: By means of regulations.

Ms. Macklin: By means of regulations. The immigration manual is a voluminous set of guidelines and instructions that are designed to assist in the interpretation of law. They do not have the force of law so they cannot fetter the discretion or override the laws or regulations that bind them, but they certainly are able to be responsive in ways that count. In other words, I would resist a bald claim that there is something unique about this or any of the other things about which ministerial instructions are directed that demand a circumvention of democratic accountability.

Senator Frum: Professor Macklin, to continue with your analogy about sexual harassment, you say if you kept women at home they would be protected from sexual harassment. That is what this legislation is trying to do. It is trying to say that to protect women from sexual slavery in Canada it is better to keep them at home and not let them come into this country. That is exactly what we are trying to do. Because this is trying to address issues of sexual slavery, human trafficking, the argument here is it is because of the danger of ministerial instructions. The danger of those instructions outweighs the need to prevent sexual slavery being perpetrated in Canada and fraud being committed against workers who otherwise would not be allowed into Canada. They are only sneaking into the system because they are being fraudulently brought in under the guise of one type of work in order to perform a completely other type of work.

d'un règlement était nécessaire pour laisser la marge de manœuvre nécessaire au système pour agir rapidement face aux manigances que les personnes qui exploitent les travailleurs s'arrangent pour planifier du jour au lendemain. Que répondez-vous à ces propos favorables au recours aux instructions plutôt qu'à un règlement?

Mme Macklin : Je présume que c'est à moi que vous adressez la question?

Le sénateur Cowan : Oui, en effet.

Mme Macklin : Je dirais qu'il n'y a rien d'exceptionnel au sujet de ces inquiétudes qui exigent le contournement du processus démocratique conventionnel; et, comme je l'ai déjà dit, ces instructions ministérielles sont en train de surgir un peu partout dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

À l'instar de toute personne qui travaille dans ce domaine, je comprends le besoin de disposer d'une marge de manœuvre. C'est la raison pour laquelle on décerne des pouvoirs de réglementation au Cabinet. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est passée d'être un ensemble passablement détaillé de lois à une loi squelettique qui accorde au gouverneur en conseil des pouvoirs de réglementation énormes pour donner de la substance et un sens à la loi. Il n'y a aucun fondement empirique à vouloir prétendre que cette situation soit pour ainsi dire tellement exceptionnelle, urgente ou volatile que les processus démocratiques habituels s'avèrent inadéquats pour la redresser. Les besoins de marge de manœuvre peuvent certainement être gérés par d'autres moyens.

Le sénateur Cowan : Au moyen de règlements.

Mme Macklin : Au moyen de règlements. Le manuel d'immigration est un ensemble volumineux de lignes directrices et d'instructions conçues pour aider à interpréter la loi. Elles n'ont pas force de loi et elles ne peuvent donc pas manipuler les pouvoirs discrétionnaires ni infirmer les lois ou règlements qui les contraignent, mais elles peuvent certainement se montrer attentives d'une manière qui compte. Autrement dit, je m'opposerais à ce que l'on ose affirmer qu'il y a quelque chose d'exceptionnel à cela ou à n'importe quelle autre chose que les instructions ministérielles viseraient comme justifiant le contournement de nos responsabilités démocratiques.

Le sénateur Frum : Madame Macklin, pour poursuivre votre analogie sur le harcèlement sexuel, vous dites que si vous gardez les femmes à la maison, elles seraient protégées du harcèlement sexuel. C'est ce que cette législation essaie de faire. Elle est en train de dire que pour protéger les femmes de l'esclavage sexuel au Canada, il vaut mieux les garder chez elles et ne pas les laisser entrer au pays. C'est exactement ce que nous essayons de faire. Comme ceci tente de régler des questions liées à l'esclavage sexuel, à la traite de personnes, l'argument ici se rapporte au danger des instructions ministérielles. Le danger de ces instructions l'emporte sur le besoin de prévenir l'esclavage sexuel perpétré au Canada et les cas de fraude commis contre des travailleurs dont l'entrée au Canada n'aurait pas été autorisée autrement. Ils se faufilent dans le système uniquement parce qu'ils sont amenés au pays de manière frauduleuse sous prétexte de faire un type de travail pour finir par faire un type de travail complètement différent.

Therefore, my question actually is about the fear of ministerial instructions and where else you see this. What other evidence do we have of this democratic deficit when you rely on ministerial instructions to prevent serious crimes from taking place? Where else do you see a democratic deficit with ministerial instructions? Can you point to other problems you have seen with these kinds of instructions?

Ms. Macklin: Thank you. I earlier gave the examples of the so-called pause on the acceptance of applications for sponsorship of parents and grandparents, and I also gave the example of ministerial instructions being used to restrict the eligibility of those who can apply for the skilled worker program in ways that are not evident on the face of the legislation or the regulations. Those are two examples of the way ministerial instructions are being used in effect to overrule what is law or regulation properly passed without, as I said, the appropriate legal pedigree attached to those instructions.

To go back to your query about protecting women from sexual slavery and so on, there are two points to make. One, it is true that this is being promoted as I think directed at protecting women from entering Canada and being trafficked into sexual exploitation. The route by which historically that was done was alleged to be the exotic dancer work visa. I am sure you are familiar with it. The fact is, virtually none of those are being issued any more, so whatever you think of that as a technique, it appears that virtually no visas have been issued in the last few years. If this is supposed to get at a problem of women entering on exotic dancer visas and then being exploited, suffice to say that that problem is being addressed elsewhere because those women are not, in fact, coming in. This seems superfluous to that.

However, even if I were to accept that that is what this legislation is for and that there is an existing need for that, again I return to this point. If you think there is sexual slavery happening in Canada, rest assured it is probably not just happening to foreign women who are particularly vulnerable because of their immigration status. It is probably happening to vulnerable women who are Aboriginal, who are very young, who are runaways, who are being taken from one place to another in much the way that traffickers do. In other words, the very concerns you have about foreign women being exploited sexually will also exist with respect to Canadian women who are vulnerable and marginalized and can be exploited in this way. Trafficking need not be across borders but it can be, but it can also be within Canada. If that is true, then again we return to the question you have to address — we see these practices happening within Canada. Keeping foreign women out neither protects them nor brings an end to those practices.

Par conséquent, ma question se rapporte en fait à la crainte des instructions ministérielles et de savoir où est-ce qu'on peut retrouver cela ailleurs. Quelles autres preuves documentaires avons-nous de cette lacune démocratique quand vous misez sur des instructions ministérielles pour empêcher des crimes graves de se produire? Où d'autre voyez-vous une lacune démocratique avec des instructions ministérielles? Pouvez-vous nous citer d'autres problèmes que vous ayez constatés avec ce genre d'instructions?

Mme Macklin : Merci. Je vous ai donné quelques exemples tout à l'heure de la soi-disant pause sur l'acceptation de demandes de parrainage de parents et de grands-parents, ainsi que l'exemple des instructions ministérielles utilisées pour restreindre l'admissibilité des personnes pouvant présenter une demande dans le cadre du programme de travailleurs spécialisés de manières qui ne sont pas évidentes si nous nous en tenons à la loi ou aux règlements. C'était deux exemples de la manière dont les instructions ministérielles sont en train d'être utilisées pour infirmer à toutes fins pratiques ce qui constitue une loi ou un règlement adopté en bonne et due forme sans que ces instructions, comme je l'ai déjà dit, ne reposent sur un antécédent juridique approprié.

Pour en revenir à votre question sur la protection des femmes de l'esclavage sexuel et ainsi de suite, j'ai deux aspects à relever. Premièrement, il est vrai que ces dispositions visent à protéger les femmes de se faire exploiter sexuellement en empêchant leur entrée au Canada. La manière dont on procédait habituellement, c'était d'accorder un visa de travail à la personne qui se disait danseuse exotique. Je suis sûr que vous êtes au courant. Or, il n'y a pratiquement plus de visas de la sorte qui sont accordés, alors quoi que vous pensiez de la méthode, il semble que pratiquement aucun visa n'ait été accordé depuis les cinq dernières années. Si cela est censé s'attaquer au problème des femmes qui entrent au pays avec des visas de danseuses exotiques pour ensuite se faire exploiter, il suffit de dire que ce problème est en train d'être résolu par ailleurs car ces femmes ne sont en fait pas en train d'entrer au Canada. La mesure est donc superflue en ce qui les concerne.

Cela dit, même si je devais accepter que c'est bien là la raison d'être de cette loi et qu'il existe un besoin à cela, je retourne une fois de plus à cet aspect. Si vous croyez qu'il y a de l'esclavage sexuel au Canada, je vous garantis que cela n'est probablement pas en train d'arriver uniquement aux femmes étrangères qui sont particulièrement vulnérables en raison de leur statut d'immigrantes. Cela arrive sans doute également à des femmes vulnérables qui sont Autochtones, très jeunes, fugitives, des femmes qui sont trimbalées d'un endroit à un autre comme on fait pour la traite de personnes. Autrement dit, ces mêmes inquiétudes que vous avez à propos de l'exploitation sexuelle des femmes étrangères existent tout autant chez les femmes canadiennes qui sont vulnérables et marginalisées et peuvent être exploitées de cette manière. La traite de personnes n'a pas besoin de se faire à travers les frontières mais elle peut l'être, tout comme elle peut se produire ici au Canada. Si cela est vrai, alors en retournant à la question qu'il s'agit de régler — nous voyons ces pratiques ici au Canada. Le fait d'empêcher que les femmes étrangères entrent au pays ne fait rien pour les protéger pas plus que pour mettre fin à ces pratiques.

Senator Frum: Well, it protects them by preventing it. It is prevention.

Ms. Macklin: Those women are likely being trafficked elsewhere; but again, if it is Canadian employers, Canadian customers who are doing this —

Senator Frum: We owe these women some protection from us.

Ms. Macklin: No, there are other women they are doing it to in Canada, right?

Senator Frum: I agree that is a problem that needs to be addressed. Anyway, for those we can prevent it from happening to in our country and that we are fraudulently allowing this to happen, we are allowing others to commit fraud upon them to bring them in for the purposes of sexual slavery. If we can prevent that, then that is some good. It does not help the Aboriginal girls, I agree, but there are other things we can do for them. It will help those women from Eastern Europe or wherever they are coming from.

Ms. Macklin: One of the other things you have to take into account here is that if they are not coming in on visas there are other ways they can come in as well. Again, it is not obvious that this is in fact going to make any difference; but in any event, as I said, the exotic dancer visa program has been pretty much shut down. They are clearly not coming in on those visas, so whatever value you think this has seems to be entirely superfluous given the empirical data at this point.

The Chair: Professor Macklin, I have a question. Coming back to the concern you have expressed regarding the use of the ministerial instructions or ministerial decree, as you referred to it, your strong preference obviously is that a regulatory process should be used rather than this ministerial decree or ministerial instruction.

It is my understanding, though, that the use of ministerial instructions or ministerial decrees in much legislation in this country does happen and has for a number of years, and obviously I guess there are some circumstances where ministerial discretion is considered to be necessary. I am wondering what your comment might be on that. I understand your point, that you are not in support of a ministerial decree at any time, but has it not been used quite frequently in this country through many different pieces of legislation?

Ms. Macklin: I will defer to others' expertise. I have not seen ministerial instructions outside of the Immigration and Refugee Protection Act. Here I think it is important to distinguish between ministerial instructions and a legislative grant of discretion to the minister. That is, certainly this legislation and many other pieces

Le sénateur Frum : Eh bien, cela les protège en empêchant que cela arrive. C'est de la prévention.

Mme Macklin : Ces femmes sont susceptibles de faire objet de la traite ailleurs; mais une fois de plus, s'il s'agit d'employeurs et de clients canadiens qui sont en train de faire cela...

Le sénateur Frum : Nous nous devons de donner une forme de protection à ces femmes.

Mme Macklin : Non, il y a d'autres femmes qui le font aussi au Canada, n'est-ce pas?

Le sénateur Frum : Je conviens que c'est un problème qu'il faut régler. De toute façon, pendant que nous empêchons que des personnes soient confrontées à ce genre de situation dans notre pays, nous sommes en train de permettre que cela arrive de manière frauduleuse ou que d'autres encore importent des femmes destinées à l'esclavage sexuel. Si nous pouvons empêcher cela, ce serait déjà bien. La mesure ne va pas aider les jeunes filles autochtones, j'en conviens, mais il y a d'autres choses que nous pouvons faire pour elles. Elle aidera les femmes de l'Europe orientale ou quelle que soit la région d'où elles proviennent.

Mme Macklin : Une autre chose qu'il faut faire entrer en ligne de compte, c'est que si elles n'arrivent pas munies d'un visa, il y a d'autres façons dont elles peuvent entrer au pays. Une fois de plus, il n'est pas évident que cela finisse par changer la donne, mais, comme j'ai dit, le programme des visas pour danseuses exotiques est plus ou moins clos. Ces femmes ne nous arrivent clairement pas avec ces visas, alors quelle que soit la valeur que vous accordez à cela, il me semble que c'est entièrement superflu à la lumière des données empiriques dont nous disposons pour l'instant.

Le président : Madame Macklin, j'ai une question à vous poser. En revenant à l'inquiétude que vous avez soulevée concernant le recours aux instructions ministérielles ou à un décret ministériel, qui est le terme que vous avez employé, vous privilégiez fortement de toute évidence le recours à un processus de réglementation plutôt qu'à ce décret ministériel ou instruction ministérielle.

À ce que je sache, néanmoins, le recours à des instructions ou à des décrets ministériels est en train de se produire depuis un certain nombre d'années pour une bonne partie de la législation de notre pays, et je suppose évidemment qu'il y a des circonstances où la discrétion ministérielle est perçue comme nécessaire. Je me demande ce que vous avez à dire à cela. Je comprends votre point de vue, et que vous ne soyez pas en faveur d'un décret ministériel sous aucun prétexte, mais cette formule n'a-t-elle donc pas été utilisée assez fréquemment dans notre pays à l'égard de nombreux textes législatifs?

Mme Macklin : Je m'en remets à l'expertise d'autres personnes. Je n'ai pas vu des instructions ministérielles hormis en ce qui a trait à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Dans le cas qui nous occupe, j'estime qu'il importe de faire la distinction entre les instructions ministérielles et l'octroi de pouvoirs

of legislation grant ministers discretion with respect to particular kinds of decisions in individual cases. You are absolutely correct that that is widespread, pervasive and simply a part of the system.

However, ministerial instructions are, as far as I know, novel and distinctive, and I have not seen them used outside of the Immigration and Refugee Protection Act. I defer if there is evidence to the contrary. The concern about them is that they give the minister the power to make law without appropriate legal pedigree, and more concerning still is that they appear to be used to overrule what is genuine, beyond debate, law and regulation.

The Chair: One further quick question, professor. You said earlier that you felt the immigration visa officers were ill-equipped to deal with making these decisions, whether or not a worker should be allowed to enter the country; yet when you say that, what comes to mind, many times we have heard that when statutory changes are proposed that would limit judicial discretion, it is problematic because judges are on the front line. The judges are there, they are familiar with the facts and the given circumstances of that particular case, and it has been argued they are the ones best able to make those decisions.

Similarly, would the immigration visa officers not be the ones best equipped? They are the ones dealing with the facts. They are the ones who have built up the expertise in dealing with these matters. Would they not be the ones who would be most equipped to make these decisions? Those decisions have to be based upon something, yes, upon the ministerial instructions. They cannot go off on a lark of their own; it has to be grounded in something. I am curious why you would say they would be ill-equipped.

Ms. Macklin: Here I would evoke Professor Hennebry's earlier remarks, which are to say if we are concerned about exploitation by employers, visa officers, a Canadian embassy or high commission abroad will not have the kind of nuanced understanding or familiarity with the practice of specific employers in Canada to make the assessment.

Really, I am referring here to how well equipped a visa officer is in comparison to other bureaucrats at other points in the system. By comparison, here you have the people who do the labour market opinion and people who have familiarity with particular employers and their track record of how they treat workers. Do they pay them properly? Do they abide by all occupational health and safety criteria? Do they abide by

discrétionnaires au ministre dans la loi. C'est-à-dire que cette législation comme bien d'autres encore décerne certainement ces pouvoirs au ministre à l'égard de certains types de décision dans des cas bien ponctuels. Vous avez absolument raison. Il s'agit bien d'une pratique répandue et prévalente, qui fait tout simplement partie du système.

Les instructions ministérielles revêtent néanmoins un caractère nouveau et distinctif, à ce que je sache, et je n'ai pas constaté leur utilisation en dehors de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Je me plierai volontiers devant toute preuve du contraire. L'inquiétude qu'elles soulèvent c'est qu'elles accordent au ministre le pouvoir d'édicter des lois sans un antécédent juridique approprié, d'autant plus quand elles semblent être utilisées pour infirmer ce qui constitue des lois et des règlements authentiques, qui sont au-delà de tout débat.

Le président : Une autre question rapide, madame. Vous avez dit tout à l'heure que vous estimiez que les agents d'immigration chargés des visas étaient mal équipés pour prendre ce type de décision, que l'on autorise ou non un travailleur à entrer au pays. Quand vous affirmez cela, ce qui nous vient à l'esprit, et que nous avons maintes fois entendu, c'est que quand on propose des changements au texte législatif qui limitent les pouvoirs discrétionnaires des tribunaux, la mesure devient problématique parce que les juges sont en première ligne. Les juges sont là, ils sont au courant des faits et des circonstances particulières d'une cause donnée, et ils sont les mieux placés pour prendre ce genre de décisions, à ce que l'on prétend.

De la même manière, est-ce que les agents d'immigration qui se chargent des visas ne seraient pas les mieux équipés? Ce sont eux qui font affaire aux faits. Ce sont eux qui ont acquis le savoir-faire nécessaire pour composer avec ces questions. Ne seraient-ils pas les plus équipés pour prendre ce genre de décisions? Ces décisions doivent se fonder sur quelque chose, eh oui, sur des instructions ministérielles s'il le faut. Elles ne peuvent pas être prises à la légère et de leur propre chef; elles doivent se fonder sur quelque chose de solide. J'hésite à comprendre pourquoi vous dites qu'ils seraient mal équipés.

Mme Macklin : Pour vous répondre, j'évoquerais les remarques de Mme Hennebry, qui disait tout à l'heure que si nous nous inquiétons de l'exploitation exercée par les employeurs, les agents des visas, une ambassade canadienne ou un haut-commissariat à l'étranger n'auront pas le genre de compréhension ni de familiarisation nuancée des pratiques suivies par des employeurs concrets au Canada pour être en mesure de faire une telle évaluation.

En réalité, je fais allusion ici à la mesure dans laquelle un agent des visas serait bien équipé par rapport à d'autres bureaucrates qui se trouveraient à d'autres points dans le système. Par comparaison, vous avez ici les gens qui s'occupent de l'AMT et des gens qui sont au courant des employeurs et de leurs antécédents pour ce qui est de leur manière de traiter les travailleurs. Est-ce qu'ils les paient comme il faut? Est-ce qu'ils

maximum hours, minimum wage requirements and so on? Those are the sorts of things a visa officer abroad would actually not know.

I am not comparing how equipped the visa officer is to a judge; I am comparing how equipped the visa officer is to other people in the system. Again, once we recognize that the perpetrators of exploitation are Canadian employers and recruiters primarily in Canada — some of whom are abroad but some of whom are in Canada — then giving the decision-making authority of the discretion to a visa officer abroad is probably not giving it to the right person.

The Chair: Thank you for that response.

Senator Fraser: I have two questions, both for Professor Macklin. Let us try to keep the questions and the answers as concise as we can.

The first is a point of clarification arising out of one of your answers to Senator Jaffer. Back to humiliating or degrading treatment, including sexual exploitation, I now find myself wondering whether humiliating or degrading treatment, under the terms of this bill, will necessarily have to include sexual exploitation and that other humiliating or degrading treatment would not be covered by this act, or whether sexual exploitation is just one example of humiliating or degrading treatment. What do you think?

Ms. Macklin: I would read "sexual exploitation" as one species or one example of humiliating or degrading treatment.

Senator Fraser: Second, this follows in a sense on your exchange with Senator Frum. Over the weekend I read a very interesting paper that you wrote in 2003 in the *International Migration Review* called "Dancing Across Borders: 'Exotic Dancers,' Trafficking, and Canadian Immigration Policy." You had a passage in there on something called the Almanzo Project, which seemed to address the fact that — as we are all agreed, we are talking here about human tragedies that are extremely complex and difficult to solve, but the Almanzo Project sounded like an interesting approach. Could you tell the committee about it?

Ms. Macklin: It was a joint initiative of, I believe, the police, the RCMP and to some extent what was then CIC and I guess has since become the Canada Border Services Agency, to address concerns about foreign national women, among others, in the sex trade industry.

It would appear that Canadian consumers of services in these clubs prefer women to do things that are not in fact lawful. They pay extra money to have these women do things that are not lawful, and bar owners therefore demand it of them. Women who

respectent les critères en matière de santé et sécurité au travail? Est-ce qu'ils respectent le nombre maximal d'heures, les exigences du salaire minimum et ainsi de suite? Voilà le genre de choses qu'un agent des visas à l'étranger ne saurait pas en réalité.

Je ne suis pas en train de comparer la mesure dans laquelle un agent des visas serait équipé par rapport à un juge; je le compare par rapport à d'autres personnes dans le système. Une fois de plus, une fois que nous reconnaîtrons que l'exploitation se fait essentiellement aux mains d'employeurs canadiens et de recruteurs résidents au Canada — certains sont à l'étranger mais d'autres au Canada — le fait de laisser le pouvoir décisionnel à la discrétion d'un agent des visas à l'étranger, c'est l'accorder à une personne probablement erronée.

Le président : Merci de votre réponse.

Le sénateur Fraser : J'ai deux questions et les deux s'adressent à madame Macklin. Essayons de garder les questions et les réponses aussi concises que possible.

La première se rapporte à un aspect que je voudrais éclaircir à l'issue d'une de vos réponses au sénateur Jaffer. En revenant au traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, et notamment l'exploitation sexuelle, je me trouve à me demander en quoi consiste ce traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, selon l'expression de ce projet de loi, s'il devra nécessairement comprendre l'exploitation sexuelle et si d'autres formes de traitement de ce genre ne seraient pas visées dans cette loi, ou encore si l'exploitation sexuelle n'est qu'un exemple de ce que l'on entend par ce genre de traitement. Qu'en pensez-vous?

Mme Macklin : Pour moi « exploitation sexuelle » serait un genre ou un exemple de traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine.

Le sénateur Fraser : Ma deuxième question fait suite pour ainsi dire à l'échange que vous avez eu avec le sénateur Frum. Pendant la fin de semaine, j'ai lu un article très intéressant que vous avez publié en 2003 dans l'*International Migration Review* intitulé « Dancing Across Borders : 'Exotic Dancers,' Trafficking, and Canadian Immigration Policy. » Il y avait un passage où vous parliez de quelque chose qui s'appelait le projet Almanzo, qui semblait s'occuper du fait que — comme vous, nous sommes tous d'accord pour dire que nous sommes en train de parler ici de tragédies humaines qui sont extrêmement complexes et difficiles à résoudre, mais le projet Almanzo semblait une approche intéressante. Pourriez-vous en parler au comité?

Mme Macklin : Il s'agissait d'une initiative conjointe de, si je me souviens bien, la police, la GRC et dans une certaine mesure ce qui était alors le CIC, et qui est devenu depuis l'Agence des services frontaliers du Canada, en vue de répondre aux inquiétudes à propos de ressortissantes étrangères, parmi d'autres, dans l'industrie du commerce sexuel.

Il semble que les consommateurs canadiens de services dans ces clubs préfèrent que les femmes fassent des choses plutôt illicites. Ils leur paient davantage d'argent pour qu'elles fassent des choses illicites, et les propriétaires des bars leur imposent ces choses par

need the money do it, and that is how the cycle goes on. The problem is that those women are fearful of being discovered and fearful of being deported, so they are the least likely to complain about it.

Project Almanzo was designed to find a way for women to safely speak up without fear of removal from Canada. It is precisely immigration enforcement that heightens their exploitability.

Unfortunately, as I understand it, though the program was launched and seemed to be proceeding, it was dismantled, and that is all I know about it. I do not know that it has been revised in any capacity.

Senator Fraser: One of the interesting things you said about it in your reference in this paper was that there was a program for the women whereby charges against them — because they are engaging in these illegal acts — would be stayed if they completed English and computer training courses. Over the course of a year, they appear to have had 115 graduates, and that is just in Toronto. It sounded pretty successful. You do not know any more about it?

Ms. Macklin: No, I am sorry, I do not. One of the things about women migrating as sex workers is that many of them have many other qualifications, but our immigration systems — and this is true of Canada and globally — are quite restrictive. For women, often their only route to migration is by engaging in some commercialized form of traditional women's work, and that means child care, sex, and/or marriage or housework, as it were. Many of these women certainly would like to be doing different kinds of work or are qualified to be doing different kinds of work, but our immigration system is narrow in who it admits, and that is one of the reasons they end up coming in through these routes. I think that is all just a way of reminding us that we should not be defining these women solely in terms of the work that their particularly desperate situation has resulted in their doing.

Senator Runciman: My question is a follow-up to what Senator Frum was posing to the witness. Essentially, the intent of this legislation is to protect individuals from exploitation and victimization. I gather from what you are saying here that the position is that an officer should ignore the intelligence he has on the probable fate of an individual, let that person in, and the position is that we can eradicate abuses here. I guess you have to accept that if we are wrong, people will be abused and we are condemning potential victims to abuse. I conclude that is the position of the witnesses today.

The Chair: Professor Hennebry, would you care to respond?

Ms. Hennebry: I think that is not quite what we are trying to get across here. Certainly, prior to even the stage of there being a work permit issued at a visa office, there should already have been a process by which the veracity of the employment offer was

conséquent. Les femmes qui ont besoin d'argent le font, et le cycle se poursuit. Le problème c'est que ces femmes craignent d'être découvertes et d'être déportées, alors elles sont les moins susceptibles de se plaindre de la situation.

Le projet Almanzo avait été conçu pour trouver un moyen pour que les femmes puissent s'exprimer sans crainte d'être déportées du Canada. C'est précisément l'application de la Loi sur l'immigration qui les rend plus exploitables.

Malheureusement, à ce que je sache, et bien que le programme ait été lancé et semblait aller de l'avant, il a fini par être annulé, et c'est tout ce que je sais là-dessus. J'ignore s'il a été repris par la suite sous une forme ou une autre.

Le sénateur Fraser : Une des choses intéressantes que vous avez dites en faisant allusion à cet article c'est qu'il y avait un programme pour les femmes moyennant lequel toute accusation portée contre elles — au vu des actes illicites auxquels elles se livraient — était annulée si elles suivaient des cours d'anglais et d'informatique. Au cours d'une année, il semble qu'il y ait eu 115 diplômées, et ce, juste à Toronto. Le programme semblait être assez réussi. Pourriez-vous nous en dire davantage?

Mme Macklin : Non, je regrette. Une des choses à propos des femmes qui migrent comme travailleuses du sexe c'est qu'elles sont nombreuses à avoir beaucoup d'autres qualifications, mais notre système d'immigration — et cela est aussi vrai au Canada que dans le monde entier — sont extrêmement restrictifs. Pour les femmes, leur seule voie possible pour migrer consiste en une forme commercialisée du travail traditionnellement féminin, soit la garde d'enfants, le sexe, et/ou le mariage, le ménage, et cetera. Il va de soi que ces femmes seraient nombreuses à vouloir faire un travail différent ou qu'elles sont compétentes pour faire d'autres types de travail, mais notre système d'immigration a une conception très étroite des personnes susceptibles d'être admises au pays, et voilà une des raisons pour lesquelles elles finissent par entrer au pays par ces autres voies. Je crois que c'est juste une manière de nous rappeler que nous ne devrions pas être en train de définir ces femmes uniquement en termes du travail que leur situation particulièrement désespérée finit par leur faire faire.

Le sénateur Runciman : Ma question fait suite à celle que le sénateur Frum posait au témoin. La législation a essentiellement pour objet de protéger les personnes de l'exploitation et de la victimisation. Je déduis de vos propos que vous prétendez qu'un agent devrait faire abstraction des renseignements qu'il possède sur le sort probable d'une personne, la laisser entrer, et que nous nous occuperons de l'éradication des mauvais traitements ici. Je suppose que vous conviendrez que si nous nous trompons, les gens subiront de mauvais traitements et nous serons en train de condamner d'éventuelles victimes à subir de mauvais traitements. Je conclus que telle est la position de nos témoins aujourd'hui.

Le président : Madame Hennebry, voulez-vous y répondre?

Mme Hennebry : Je ne pense pas que c'est exactement cela que nous tentons de transmettre ici aujourd'hui. Bien évidemment, avant d'en arriver au stade où un bureau des visas délivre un permis de travail, il devrait y avoir eu un processus d'évaluation

assessed, and this should have some teeth. By the time it gets to that stage, we should have already done our job and made sure this job was, in fact, a job that was legitimate, legal, and that there would be compliance with Canadian law with respect to health and safety, among other things. To then say that the only people who can then do something to help stop the point at which these migrants are to be vulnerable is the visa officer speaks to what Professor Macklin was talking about, a sad state of affairs with respect to our own regulatory mechanism.

Ms. Macklin: Let me return to what I believe to be the purpose of this provision. Candidly, this provision, I expect, will not be used very often. What this provision is about is sending a message that Canada cares about exploitation, cares about trafficking in women, is really concerned about it, and, "See what we have done; we have passed this law." We will have that law as part of the symbolic message and, in the meantime, not be doing any of the practical things on the other side with respect to actually regulating employers, who happen, unlike foreign nationals, to be voters. It is more about appearing to do something while not doing the sorts of things that might actually have a positive impact.

The Chair: Thank you, Professor Macklin. I am sure I can speak for all of us around this table that we hope you are wrong in that assessment, but we heard what you had to say.

Colleagues, that concludes our discussions with this panel. Professor Macklin and Professor Hennebry, we want to thank you. Your comments were thoughtful and pointed. We certainly did not have to guess what was on your mind, and that is very helpful to us. We appreciate that. Thank you and we look forward to perhaps having you before us again in the future.

Colleagues, we will now continue our consideration of Bill C-10, the safe streets and communities act. We now have a change in focus from our previous panel. This is our fourth panel of the day. This panel and these discussions will focus on Part 1 of Bill C-10. That part provides for the enactment of the justice for victims of terrorism act. The stated purpose of this act is to deter terrorism by establishing a cause of action that would allow victims of terrorism to sue perpetrators of terrorist acts and their supporters for the losses and damages they have suffered. Part 1 also proposes to amend the State Immunity Act to create a new exception to what is known as state immunity, which is the general rule that prevents foreign states from being sued in Canada's domestic courts. The proposed new exemption would remove state immunity only when the state in question has been placed on a list established by the

de la véracité de l'offre d'emploi, et cela doit compter pour quelque chose. Au moment où le dossier arrive à ce stade, nous devrions avoir déjà fait notre travail et vérifié que l'emploi en question est légitime, légal, et en conformité avec la loi canadienne en ce qui a trait à la santé et à la sécurité, parmi d'autres aspects. Affirmer ensuite que les seules personnes en mesure de faire quelque chose pour arrêter les migrants avant qu'ils ne deviennent vulnérables sont les agents des visas vient à confirmer les propos de Mme Macklin, à savoir un triste état de choses par rapport à notre propre mécanisme de réglementation.

Mme Macklin : Permettez-moi de reprendre ce qui d'après moi constitue l'objet de cette disposition. Si je puis m'exprimer en toute franchise, je ne crois pas que cette disposition sera évoquée très souvent. Ce dont il s'agit, c'est de transmettre un message affirmant que le Canada s'inquiète de l'exploitation, de la traite de femmes, que son inquiétude est sincère et « en voici la preuve puisque nous avons adopté cette loi ». Nous aurons cette loi comme partie du message symbolique et, pendant ce temps, nous ne serions par ailleurs en train de faire aucune des choses pratiques en termes d'une vraie réglementation à l'endroit des employeurs qui, contrairement aux ressortissants étrangers, se trouvent à être des électeurs. Il s'agit davantage d'avoir l'air de faire quelque chose tout en nous abstenant de faire des choses qui pourraient avoir un impact positif dans les faits.

Le président : Merci, madame Macklin. Je suis sûr que je parle pour tous ceux et celles qui se trouvent autour de cette table quand je vous dis que j'espère que vous vous trompez dans votre évaluation, mais nous avons bien relevé ce que vous aviez à dire.

Voilà chers collègues qui conclut nos discussions avec ce panel. Mesdames Macklin et Hennebry, nous tenons à vous remercier. Vos commentaires étaient bien réfléchis et pointus. Nous n'avions certainement pas à tenter de deviner ce que vous pensiez, et cela nous sera d'un inestimable concours. Nous vous en savons gré. Merci et nous espérons avoir l'occasion de vous revoir devant nous une fois de plus à l'avenir.

Chers collègues, nous passerons maintenant à considérer le projet de loi C-10, Loi sur la sécurité des rues et des communautés. Nous allons donc changer de sujet par rapport au panel antérieur. C'est notre quatrième panel de la journée. Ce panel et les discussions porteront sur la première partie du projet de loi C-10. Cette partie prévoit l'application de la justice pour les victimes d'actes terroristes. La loi a pour objet déclaré de décourager le terrorisme en établissant une cause d'action permettant aux victimes d'actes de terrorisme d'engager des poursuites contre leurs auteurs et ceux qui les soutiennent pour les pertes et dommages qu'elles ont soufferts. La première partie propose également de modifier la Loi sur l'immunité des États pour créer une nouvelle exception à ce que l'on entend par immunité de l'État, qui est la règle générale empêchant que l'on

Governor-in-Council on the basis that there are reasonable grounds to believe that the state has supported or currently supports terrorism.

Colleagues, we are very pleased, for this portion of our discussion, debate and consideration of Bill C-10, to have representatives with us from the Canadian Coalition Against Terror, represented by Ms. Maureen Basnicki, Co-Founder; and Ms. Sheryl Saperia, Senior Advisor. We also have, from the Canadian Centre for International Justice, Ms. Jayne Stoyles, Executive Director.

Ms. Basnicki, I understand you have an opening statement you wish to make.

Maureen Basnicki, Co-Founder, Canadian Coalition Against Terror: Thank you. The tragedy that crushed my family on 9/11 and my thoughts on the justice for victims of terrorism act that is designed to deter such horrors are very much a matter of public record. Today, I simply wish to take this opportunity, on behalf of Canadian terror victims, to say thank you to the Prime Minister for following through on his election promise to introduce the JVTA; to the House Justice Committee for introducing several key amendments that victims had requested; to Senator Tkachuk and so many of his colleagues on both sides of the aisle in both chambers who have been so supportive of our efforts; and to all senators who will support what we have termed the Lockerbie amendments, which we expect to be introduced shortly.

Senators, I have done all I could over the last seven years to bring this legislation to a final vote in Parliament. Its passage is now in your hands, and I am here today to ask for your support this one last time.

Sheryl Saperia, Senior Advisor, Canadian Coalition Against Terror: Honourable senators, I am so pleased to be here today to discuss the justice for victims of terrorism act, a legislative initiative that the Canadian Coalition Against Terror has been working on for so many years and which some of the best legal minds in this country have endorsed. I would be happy to address any specific provision within the bill during Q and A but, for now, in C-CAT's last committee appearance before Bill C-10 is voted on, I would like to offer a big-picture perspective on what you, as Canadian parliamentarians, would be accomplishing by turning the JVTA into law.

puisse porter accusation contre des États étrangers dans les tribunaux canadiens. La nouvelle exemption proposée supprimerait l'immunité de l'État, mais uniquement si l'État en question est inscrit dans la liste établie par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire lorsqu'il y a lieu de présumer que cet État a soutenu ou soutient actuellement des activités terroristes.

Chers collègues, pour cette partie de la discussion, du débat et de la considération du projet de loi C-10, nous sommes très heureux d'accueillir les représentants de la Canadian Coalition Agaist Terror, représentée par Mme Maureen Basnicki, cofondatrice, et Mme Sheryl Saperia, conseillère principale. Nous avons également parmi nous Mme Jayne Stoyles, directrice générale, Centre canadien pour la justice internationale.

Madame Basnicki, à ce que j'ai compris, vous désirez sans doute faire quelques remarques liminaires.

Maureen Basnicki, cofondatrice, Canadian Coalition Agaist Terror : Merci. La tragédie qui a détruit ma famille le 11 septembre, ainsi que mon opinion concernant le projet de loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme qui vise à dissuader et empêcher de telles horreurs, sont bien connues de beaucoup de gens. Aujourd'hui, je voudrais simplement saisir l'occasion qui m'est donnée, au nom des Canadiens victimes d'actes de terrorisme, de remercier le premier ministre d'avoir tenu la promesse qu'il a faite, au cours de la campagne électorale, de présenter le projet de loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme; je remercie également le comité de la justice de la Chambre d'avoir proposé plusieurs amendements importants demandés par les victimes, sans oublier le sénateur Tkachuk et un grand nombre de ses collègues qui siègent du côté du gouvernement comme de l'opposition au Sénat et à la Chambre, d'avoir appuyé si énergiquement nos efforts; enfin, j'exprime ma reconnaissance à tous les sénateurs qui soutiendront ce que nous appelons les amendements de Lockerbie, qui devraient être présentés incessamment.

Mesdames et messieurs les sénateurs, au cours des sept dernières années, j'ai fait tout mon possible pour obtenir que ce projet de loi soit adopté de façon définitive par le Parlement. Son adoption dépend à présent de vous; c'est pourquoi je comparais devant vous aujourd'hui pour demander votre appui dans ce sens, une toute dernière fois.

Sheryl Saperia, conseillère principale, Canadian Coalition Agaist Terror : Honorables sénateurs, je suis très heureuse d'avoir été invitée par vous aujourd'hui afin de discuter de la justice pour les victimes d'actes terroristes, initiative législative à laquelle la Canadian Coalition Agaist Terror se consacre depuis un grand nombre d'années et qui est appuyée par certains des juristes les plus éminents de notre pays. Je me ferai un plaisir, au cours de la période de questions-réponses, de commenter certaines des dispositions spécifiques du projet de loi; mais pour l'instant, étant donné qu'il s'agit de la dernière comparution de la Coalition canadienne contre la terreur devant un comité avant la mise aux voix du projet de loi C-10, permettez-moi de vous offrir, en tant que parlementaires canadiens, une perspective panoramique sur ce que vous accompliriez en donnant force de loi à ce projet.

Senators, the primary motivation of victims in pursuing this measure has always been the deterrence of terrorism, and the JVTA's potential to accomplish this goal is manifold. Civil suits have the potential to financially impair the terrorist infrastructure through successful court judgments, and even the possibility of being named in a civil suit may deter potential sponsors, who rely on anonymity, from supplying funds. In turn, a terrorist group will have trouble recruiting and training its members, purchasing weapons and launching attacks if it or its sponsors have been forced to spend their money paying out damages awards. The JVTA, demanding the lower civil standard of proof, can hold terror sponsors accountable even when the criminal justice system has failed to do so.

Civil suits can also garner the attention of government regulators to illegal conduct that they had not detected themselves. For example, lawsuits filed in 2004 against the Jordan-based Arab Bank for allegedly distributing compensation money to families of terrorist suicide bombers triggered a probe by U.S. bank regulators and a Justice Department criminal investigation.

Lawsuits can additionally deprive terrorists of a key promotional asset. Jason McCue, a lawyer for the Omagh family members in their civil action against the real IRA in Northern Ireland, has pointed out that conventional state counterterrorism measures can be manipulated into David versus Goliath propaganda victories that advance the terrorists' agenda. A civil suit, however, deprives the wrongdoers of this opportunity. Terrorists cannot portray themselves as the victims when parents who have lost their children in a terrorist attack take the stand in court.

Perhaps most notably, the JVTA will end the impunity enjoyed by state sponsors of terror. As Dr. Peter Leitner, a noted counterterrorism expert, has pointed out:

> There is something fundamentally absurd with the current legal arrangement in Canada that allows lawsuits against Iran for selling you rotten pistachios, but bars legal action against them for sponsoring terrorist attacks which kill Canadian citizens abroad . . .

Lastly, passage of the legislation should help facilitate the execution of suits against local terror sponsors and perpetrators. The JVTA carves out a specific cause of action rather than relying

Mesdames et messieurs les sénateurs, la principale motivation des victimes, lorsqu'elles demandent que cette mesure soit adoptée, a toujours été de dissuader le terrorisme : or, la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme peut contribuer de multiples façons à un tel objectif. En premier lieu, le fait d'intenter des procès au civil et d'obtenir des décisions judiciaires positives revient à saper l'infrastructure financière des terroristes; en outre, le risque d'être cité dans un procès au civil est de nature à dissuader ceux qui pourraient être tentés de les financer tout en gardant l'anonymat. À l'inverse de cette proposition, si une organisation terroriste se trouve obligée, ainsi que ses bailleurs de fonds, de consacrer des sommes importantes aux indemnisations prescrites par la justice, elle aura du mal à recruter de nouveaux membres et à les former, à acheter des armes et à organiser des attentats. La Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme, du fait qu'elle n'exige qu'un niveau inférieur de preuve relevant du civil, peut rendre ceux qui financent le terrorisme comptables de leurs actes, alors même qu'ils échappent au système de justice criminelle.

J'ajouterai que les procès au civil sont de nature à attirer l'attention des autorités réglementaires sur des comportements illégaux qu'elles auraient pu ne pas déceler elles-mêmes. À titre d'exemple, des procès intentés en 2004 contre l'Arab Bank, dont le siège se trouve en Jordanie, suite à des allégations selon lesquelles elle aurait indemnisé les familles d'auteurs d'attentats-suicides, ont incité les autorités bancaires américaines à se pencher sur la situation et le ministère de la Justice américain à ouvrir une enquête criminelle.

En outre, ce genre de procès peut priver les terroristes d'un atout important. Je m'explique : Jason McCue, avocat de la famille Omagh pour le procès au civil qu'elle a entrepris contre l'IRA en Irlande du Nord, a souligné que les mesures conventionnelles de lutte contre le terrorisme appliquées par les États risquent d'être manipulées, et transformées en victoires du type David contre Goliath, ce qui vient nourrir la propagande des terroristes et promouvoir leur cause .Or, un procès au civil ne leur offre pas cette possibilité, car il leur est difficile de se dépeindre comme des victimes lorsqu'ils sont confrontés à des parents qui ont perdu leurs enfants dans un attentat terroriste et qui viennent déposer devant les tribunaux.

Autre argument de premier plan, la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme mettra fin à l'impunité dont jouissent les États qui financent de tels actes. Comme l'a déclaré le Dr Peter Leitner, expert réputé en contre-terrorisme :

> Il y a quelque chose de complètement absurde dans le système juridique canadien actuel : d'un côté, vous pouvez poursuivre l'Iran en justice parce qu'il vous a vendu des pistaches avariées, mais vous ne pouvez pas entreprendre la moindre action contre lui pour avoir financé des attentats terroristes qui ont coûté la vie à des citoyens canadiens à l'étranger...

Enfin, l'adoption du projet de loi devrait faciliter les poursuites en justice contre ceux qui répandent la terreur au niveau local ainsi que leurs auxiliaires. En effet, la Loi sur la justice pour les

on general tort principles. The bill's retrospectivity and limitation period will also be helpful to existing terrorist victims in filing claims against their local wrongdoers.

I conclude by quoting an excerpted passage from an email written by a Canadian recently convicted of terrorism offences:

> We have to come up with a way that we can drain their economy of all its resources, cripple their industries, and bankrupt their systems. . . . Imagine if there were 10 September 11's, wouldn't that accurately bring America down, never to rise again? Yes, I understand that innocent human beings died, but there is absolutely no other way of achieving the same objective with the same effect.

The JVTA turns these malicious ideas on their head by attempting to cut off the terror economy in order to save, rather than wreak havoc on, innocent lives. Moreover, victims take their fight to a court of law without advocating for violence.

Senators, by providing a civil remedy for the contravention of terrorism-related criminal laws, private citizens are poised to strengthen Canada's efforts in confronting terrorism and terror financing.

Jayne Stoyles, Executive Director, Canadian Centre for International Justice: Distinguished members of the committee, I want to thank you for the opportunity to speak to you today about Part 1 of Bill C-10.

I want to say first that I think it is positive that Parliament is considering creating a cause of action that allows victims of terrorism to sue perpetrators of terrorism and their supporters. Survivors of terrorism need recognition, support and compensation where possible, in the same way that the survivors of so-called common crimes often need justice as part of their healing process after a traumatic experience.

I also believe firmly in the possibility that at least some of those who plan and carry out such horrific acts of violence can be deterred if it becomes likely that they will be held responsible in a court of law. Those dual goals of allowing victims to seek redress and deterring future atrocities of this magnitude are at the heart of a global trend towards bringing foreign governments and individual officials to justice before both international and domestic criminal and civil courts.

victimes d'actes de terrorisme a défini de façon spécifique un motif d'action en justice, plutôt que de s'appuyer sur les principes généraux régissant les délits. En outre, le caractère rétroactif de la loi ainsi envisagée, de même que la période de prescription prévue, faciliteront le dépôt de plaintes de la part des victimes au niveau local.

Permettez-moi de conclure en citant un passage d'un courriel rédigé par un citoyen canadien récemment condamné pour délits liés au terrorisme :

> Nous devons trouver le moyen d'assécher leur économie de toutes ses ressources, de saper leurs industries et d'acculer leurs systèmes à la faillite... Imaginez que l'on puisse organiser 10 attentats comme celui du 11 septembre : est-ce que cela ne mettrait pas l'Amérique à genoux, une fois pour toutes? Bien sûr, je reconnais que cela entraîne la perte de vies innocentes, mais il n'y a aucune autre façon d'atteindre cet objectif avec la même efficacité.

Justement, la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme déjoue de telles entreprises maléfiques. Elle coupe l'herbe sous le pied de l'économie de la terreur et s'attache à sauver des vies innocentes, face à ceux qui veulent semer la destruction. En outre, elle permet aux victimes de mener leur combat devant un tribunal, sans devoir préconiser le recours à la violence.

Mesdames et messieurs les sénateurs, en offrant un remède au civil pour les violations des dispositions adoptées dans le domaine criminel pour lutter contre le terrorisme, on permet aux citoyens eux-mêmes d'appuyer les efforts entrepris au Canada pour lutter contre le terrorisme et contre ceux qui le soutiennent.

Jayne Stoyles, directrice exécutive, Centre canadien pour la justice internationale : Mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi de vous remercier de l'occasion qui m'est offerte de m'adresser à vous à propos de la partie 1 du projet de loi C-10.

Je dirai tout d'abord qu'il faut se réjouir que le Parlement envisage de créer un mécanisme d'action en justice permettant aux victimes du terrorisme de poursuivre les auteurs d'attentats terroristes et leurs acolytes. En effet, il importe de reconnaître l'existence des survivants du terrorisme, de les appuyer et de les indemniser dans la mesure du possible de la même façon que, bien souvent, les survivants de ce que l'on appelle les crimes de droit commun doivent pouvoir compter sur une décision judiciaire à l'appui de leur rétablissement après une expérience traumatisante.

Par ailleurs, je suis fermement convaincue qu'au moins une partie de ces gens qui planifient et qui perpètrent des actes de violence aussi innommables sont susceptibles d'être dissuadés par la perspective d'être traduits en justice. C'est ce double objectif, à savoir la possibilité pour les victimes d'obtenir un redressement des torts causés et, d'autre part, de dissuader les auteurs potentiels de crimes d'une telle ampleur, qui se trouve au cœur de la tendance, qui se manifeste à l'échelle mondiale, à poursuivre en justice les gouvernements étrangers et leurs agents, à titre individuel, devant les instances internationales et nationales de même que devant les tribunaux civils.

I want to raise two key points with respect to the sections of Part 1 that seek to amend Canada's State Immunity Act so that the act could no longer shield foreign governments and their agents from civil lawsuits in Canada.

The first point is that it is entirely appropriate, and indeed overdue, for the State Immunity Act to be amended in this way, as most nations now acknowledge that they should not be immune for everything, not when they are engaged in activities that are contrary to international law and therefore cannot be said to be within their sovereign powers. There are already exceptions to Canada's State Immunity Act allowing foreign states to be sued in Canada for commercial activities and for their responsibility for death, bodily injury or property damage that occurs in Canada. These exceptions were included because the underlying activities are not deemed to be within the sovereign powers of the state. Similarly, acts of terrorism are not within the sovereign powers of a state.

My second point is that it is absolutely essential that a parallel amendment to the State Immunity Act be included for torture, war crimes, crimes against humanity and genocide, which, along with terrorism, are considered among the most serious violations of international law. The victims of these heinous crimes are no less in need or deserving of justice, and the goal of deterrence is no less essential.

I know you are all familiar with the case of Zahra Kazemi, a Canadian citizen who went to Iran in 2003 with a permit as a photojournalist and was tortured and killed. Her son Stephan has since devoted so much of his life to the pursuit of justice. His lawsuit in Montreal against the Government of Iran and individual Iranian officials is the only hope he has left. If you spent five minutes with him, you would want nothing more than for him to have the justice he seeks. Yet, Canada's State Immunity Act has been resulting in the use of taxpayers' money for representatives of the Government of Canada to stand on the other side of the courtroom, with the Iranian government, and argue against his right to a remedy for the torture and death of his mother.

Iran's argument that it is immune from the lawsuit because of the State Immunity Act follows a decision in Ontario that denied justice to Houshang Bouzari, a businessman who was also tortured in Iran and now lives in Toronto.

Mr. Bouzari, like all torture survivors, continues to suffer enormously from the physical and psychological trauma. I remember a powerful conversation I had with him when we

Permettez-moi d'évoquer deux aspects d'importance critique relatifs à des dispositions de la partie 1 du projet de loi; cette dernière vise à modifier la Loi sur l'immunité des États afin qu'elle ne puisse plus servir de bouclier aux gouvernements étrangers et à leurs agents contre des procès au civil intentés au Canada.

En premier lieu, je dirai qu'il est grand temps, et pleinement justifié, de modifier la Loi sur l'immunité des États dans ce sens; en effet, aujourd'hui, la plupart des pays reconnaissent qu'il n'y a pas lieu de leur accorder l'immunité dans tous les cas, notamment lorsqu'ils se livrent à des activités contraires au droit international et que, ce faisant, ils débordent l'exercice de leurs droits souverains. La Loi sur l'immunité des États comprend déjà des exceptions permettant d'intenter des poursuites au Canada contre des États étrangers, non seulement en matière commerciale, mais aussi lorsque leur responsabilité est mise en cause dans des cas de décès, de lésions physiques ou de dommages matériels qui se sont produits au Canada. De telles exceptions à l'immunité des États ont été adoptées du fait que les activités citées sont considérées comme débordant le cadre des pouvoirs souverains d'un État. Il en va de même pour les actes terroristes, qui ne relèvent pas non plus de tels pouvoirs.

En deuxième lieu, je voudrais dire combien il est indispensable que la Loi sur l'immunité des États soit également amendée de manière à incorporer une exception pour les cas de torture, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide, qui sont considérés, parallèlement au terrorisme, comme les violations les plus graves du droit international. Les victimes de crimes aussi odieux ont tout autant que les autres un titre à recevoir le secours de la justice; quant à l'objectif de dissuasion, il est lui aussi de tout premier plan.

Je sais que vous connaissez toutes et tous le cas de Zahra Kazemi, une citoyenne canadienne qui s'est rendue en Iran en 2003 munie d'un permis de journaliste-photographe et qui y a été torturée à mort. Son fils Stephan ne cesse, depuis, de consacrer sa vie à obtenir justice. Aujourd'hui, il n'a plus qu'un seul espoir : le procès qu'il a intenté à Montréal contre le gouvernement iranien et contre des agents de ce gouvernement. Je pense qu'il suffirait d'une rencontre de cinq minutes avec lui pour que vous soyez complètement acquis à sa cause. Or, la loi canadienne concernant l'immunité des États a été mise à profit pour utiliser l'argent des contribuables afin que des représentants du gouvernement canadien se retrouvent de l'autre côté du prétoire, au coude-à-coude avec les représentants du gouvernement iranien, pour tenter de nier à Stephan son droit à une indemnisation pour la torture et pour l'assassinat de sa mère.

Dans son plaidoyer, le gouvernement iranien soutient qu'il ne peut faire l'objet de poursuites étant donné que la Loi sur l'immunité des États découle d'une sentence, émise en Ontario, refusant tout redressement judiciaire à Houshang Bouzari, un homme d'affaires qui a lui aussi été torturé en Iran et qui, aujourd'hui, vit à Toronto.

M. Bouzari, comme tous les survivants d'actes de torture, porte les traces profondes du traumatisme physique et psychologique qui lui a été infligé. Je me souviens de ma

first met. He described to me how difficult it is to live with the fact that the denial of justice in his case, because of the State Immunity Act, allowed the same government and the same individuals to kill Zahra Kazemi and other Canadians since then.

In the interests of time I will just flag a few additional key points that I can expand on during the question and answer session as to why it would be entirely appropriate and in Canada's interests for you to insert the language that I have with me, which was developed by a group of law professors and lawyers, into Bill C-10 to create this additional exception.

First, the prohibition against torture is extremely clear in international law and therefore an act that governments should not be allowed to claim as a "sovereign act."

Second, allowing lawsuits in Canada for acts of torture committed abroad will not swamp Canadian courts because there are checks and balances in the system already, and there are more checks in our proposed language.

Third, immunity for torture, war crimes, crimes against humanity and genocide has already been eliminated in Canada and internationally for criminal cases concerning these acts.

Fourth, as the world struggles to respond to crises like the current situations in Syria and Iran, being able to bring some of the officials responsible for atrocities to justice is such an important tool, not only of response but also of prevention.

Finally, the bill that I have with me, copies of which are available, was introduced in the last session of Parliament with support from MPs from all parties and endorsed in a December 2010 report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development as it considered how to respond to the situation in Iran.

It is fitting that we are discussing these issues on a day recognized as Family Day in some provinces in Canada. You have an opportunity to prevent Canadian families from having to suffer the enormous trauma that results from terrorism and torture, and I hope you will seize that opportunity today in the interests of all Canadians. Thank you for your time.

première conversation avec lui, qui m'a profondément bouleversée, durant laquelle il m'a décrit combien il lui est difficile de supporter, jour après jour, l'idée que justice ne lui a pas été rendue, précisément à cause de cette Loi sur l'immunité des États qui a permis au même gouvernement et aux mêmes individus de tuer Zahra Kazemi ainsi que d'autres Canadiens par la suite.

Afin de ne pas abuser de votre temps, je me contenterai de signaler quelques autres points de grande importance, sur lesquels je reviendrai volontiers pendant la période de questions-réponses, afin d'expliquer pourquoi il serait tout à fait justifié, et dans l'intérêt du Canada, d'intégrer au projet de loi certaines dispositions que j'ai ici avec moi et dont le libellé a été élaboré par un groupe de professeurs de droit et de juristes; ces dispositions visent à insérer dans le projet de loi C-10 l'exception supplémentaire que j'ai évoquée.

Je commencerai par l'interdiction de la torture, qui est très clairement établie en vertu du droit international et qu'aucun gouvernement ne devrait pouvoir revendiquer comme « acte souverain ».

En deuxième lieu, je ferai observer que le fait de permettre d'intenter des procès au Canada incriminant des tortures infligées à l'étranger ne risque guère d'entraîner un raz-de-marée de procès devant nos tribunaux, étant donné que le système prévoit déjà un certain nombre de restrictions, et que le libellé de nos propositions vient renforcer ces mesures restrictives.

En troisième lieu, les dispositions accordant l'immunité pour les actes de torture, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide ont d'ores et déjà été abrogées au Canada et à l'étranger dans le cas de poursuites concernant de tels actes.

Quatrièmement, alors qu'à l'échelle mondiale on s'efforce de faire face à des crises comme celles qui marquent aujourd'hui la Syrie et l'Iran, le fait de pouvoir traduire en justice certains des agents gouvernementaux responsables de ces atrocités constitue un instrument important, non seulement de réaction mais également de prévention.

Enfin, le projet de loi que j'ai apporté en plusieurs exemplaires pour vous le soumettre, et qui envisage des modalités de réponse à la situation en Iran, a été présenté lors de la dernière session parlementaire avec l'appui de députés de tous les partis; il a en outre été appuyé dans un rapport, remontant à décembre 2010, du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international.

Je crois qu'il est particulièrement approprié que nous débattions de ces questions aujourd'hui, Jour de la famille dans certaines provinces du Canada. Vous avez ainsi l'occasion d'empêcher que des familles canadiennes subissent les affreux traumatismes auxquels les exposent le terrorisme et la torture, et j'espère que vous saisirez cette occasion, dans l'intérêt de tous les Canadiens. Je vous remercie de votre attention.

Senator Fraser: Welcome to all of you, and welcome back to Ms. Basnicki and Ms. Saperia. I think it is no exaggeration to say that the power of your testimony before this committee when this bill first was bruited had a great deal to do with moving the whole project forward. I do not think that any of us who were here that day will ever forget. Thank you for that.

Ms. Stoyles, you referred in your presentation to language that you have with you. I assume you meant the text of the private member's bill that was presented by Mr. Cotler in the last Parliament. Goodness knows it sounds tremendous, but I find myself wondering if the perfect is not the enemy of the good here. We have before us a bill that addresses the question of the victims of terrorist act. If we decide to shoehorn in all these other nefarious acts, do you not see a risk that we would find ourselves faced with the usual expostulations from learned civil servant who would say, "Oh, but you haven't understood the implications for this, that and the other, and it doesn't fit in this bill," and the whole thing could grind one more time to a halt?

Ms. Stoyles: I also have a hesitation in raising it because of all the incredible work that has been done on this issue of terrorism. By no means do I want to undermine that by raising these additional issues.

However, as an organization that provides legal services to torture survivors and survivors of other atrocities, our challenge is that it is difficult to explain to them why people who have suffered similar kinds of trauma and the aftermath of that have a right to a remedy, and yet these other acts that are recognized as serious in international law do not yet allow for a remedy. The mechanism of doing that I would leave more to you, but it is difficult for us to go away thinking, "Now we begin again." This bill was introduced a couple of times in Parliament. Parliament was prorogued or an election was called, and we began again.

It is a very similar kind of crime or act with a very similar need for redress, and it strikes me as fitting very well as we are creating this amendment to the State Immunity Act.

We are not asking for a similar creation of a cause of action as is requested for terrorism, but simply the parallel amendment to the State Immunity Act.

Ms. Saperia: I fully respect your agenda here. My concern, to paraphrase Irwin Cotler, the sponsor of this private member's bill, is that by commingling the two concepts of terrorism and torture into a single bill you end up doing a disservice to both. If it were up to me, I would want this bill to continue to focus on terrorism

Le sénateur Fraser : Bienvenue à notre délégation de témoins, et bienvenue à nouveau à Mmes Basnicki et Saperia. Je pense qu'on peut dire en toute objectivité que les progrès accomplis par ce projet de loi depuis sa présentation sont en grande partie le résultat de votre témoignage vigoureux et, ajouterais-je, mémorable pour nous tous et dont nous vous savons gré.

Madame Stoyles, vous nous dites avoir apporté avec vous certains énoncés portant sur le projet de loi. Vous voulez sans doute parler du projet de loi d'initiative privée présenté par M. Cotler lors de la dernière session parlementaire. Tout en reconnaissant les mérites de cet excellent document, je me demande si, dans ce cas, le mieux n'est pas l'ennemi du bien. En effet, nous traitons ici d'un projet de loi sur les victimes des actes terroristes, et je me demande si, en essayant d'y incorporer toute une série d'autres actes hautement répréhensibles, nous ne risquons pas de nous faire une fois de plus chapitrer par nos chers fonctionnaires, toujours si érudits, qui ne manqueront pas de nous dire : « Attention, vous n'avez pas tenu compte de telle ou telle répercussion, ces dispositions n'ont pas leur place dans ce projet de loi, et cetera », ce qui risquerait de faire dérailler le processus d'adoption du projet de loi.

Mme Stoyles : Moi aussi, je m'interroge là-dessus, en raison du travail considérable qui a été accompli au titre de la lutte contre le terrorisme, car je ne voudrais surtout pas qu'il soit noyé dans la masse et que cela lui nuise.

Cependant, en tant qu'organisation qui offre des services d'ordre juridique aux survivants de la torture et d'autres atrocités, nous avons beaucoup de mal à leur expliquer pourquoi des personnes qui ont subi des traumatismes analogues, avec toutes les conséquences que l'on sait, ont droit à une assistance et à un dédommagement, alors qu'eux-mêmes, qui sont victimes d'autres méfaits considérés comme tout aussi graves à l'échelle internationale, n'y ont pas droit. C'est principalement à vous de décider comment procéder, mais nous aurions beaucoup de mal à nous en retourner chez nous en nous disant : « Et voilà, il faut repartir de zéro. » Je vous rappelle que ce projet a déjà été déposé deux fois au Parlement, et puis que celui-ci a été prorogé, ou qu'il y a eu déclenchement d'élections, et nous avons dû tout recommencer.

Il s'agit tout de même de méfaits très analogues, et les besoins d'indemnisation sont également très voisins; c'est pourquoi je crois que cela s'insère de façon logique dans l'amendement à la Loi sur l'immunité des États.

Nous ne comptons pas demander que soit créée une cause d'action en justice, comme c'est le cas pour le terrorisme, nous proposons simplement un amendement parallèle à la Loi sur l'immunité des États.

Mme Saperia : Je parle dans le plein respect de vos priorités. Pour paraphraser Irwin Cotler, qui parraine ce projet de loi d'initiative parlementaire, l'on peut craindre qu'en fusionnant les concepts de terrorisme et de torture au sein d'un seul et même projet de loi, on ne finisse par nuire aux deux. S'il ne tenait qu'à

and terror financing. Bringing in other egregious crimes, albeit they are worthy indeed of legislative attention, would cause the bill to suffer.

I highly recommend that you continue, as you have, to pursue a completely separate bill dealing with crimes like torture, war crimes, crimes against humanity, et cetera.

Senator Fraser: Ms. Stoyles, I believe this is the first time that this particular project has been brought to the attention of this committee. Ms. Basnicki and others will be able to tell you that the road may be long, but you have taken some good steps along it. I thank you for bringing it to our attention.

Senator Runciman: I assume that everyone around the table is sympathetic to what you are suggesting here today, Ms. Stoyles. I assume you appeared before the house committee on Bill C-10 and made your case. We know that there was a last-minute all-party agreement to do what we are going to be doing here, hopefully. That might jeopardize the process or, at best, delay it, so I think the suggestion of looking at this as a separate effort on the part of the government might be appropriate.

In terms of the logic of the amendment regarding the liability of foreign states, I am wondering how a judgment would be obtained against a foreign state or entity. One of our witnesses to follow, I believe, was referencing the American experience with similar laws allowing victims of terrorism to sue state sponsors. The American courts have awarded almost $19 billion to American victims, but most of that has never been collected.

Would you like to address that issue?

Ms. Saperia: It is true that more money has been awarded than has been collected in the United States. However, hundreds of millions of dollars have ultimately been collected by victims there. Simply put, our view is that not every case will be successful and not every case will be collected upon, but if even one case results in a successful collection that prevents one terrorist attack, this bill will have done its job.

I would like to explore your question further because it is a really good one. Is this bill just symbolic? Can victims actually succeed in getting judgments and have them enforced? I will focus specifically with regard to foreign states.

moi, je préférerais que ce projet de loi reste focalisé sur le terrorisme et son financement, parce qu'en incorporant d'autres crimes graves — lesquels méritent sans aucun doute l'attention du législateur —, on porte atteinte aux chances d'aboutissement du projet de loi.

C'est pourquoi je recommande vigoureusement que vous continuiez dans la voie empruntée, à savoir l'adoption d'un projet de loi complètement distinct qui traiterait de crimes comme la torture, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, et cetera.

Le sénateur Fraser : Madame Stoyles, si je ne m'abuse, c'est la première fois que ce projet de loi spécifique est porté à l'attention de notre comité. Mme Basnicki et d'autres ne manqueront pas, selon moi, de vous expliquer qu'il pourrait y avoir beaucoup de chemin à parcourir, mais je crois que vous et vos amis êtes déjà bien engagés. Merci d'avoir attiré notre attention sur cet aspect.

Le sénateur Runciman : Je crois que toutes les personnes réunies autour de notre table sont tout à fait favorables à ce que vous proposez ici aujourd'hui, madame Stoyles. Je présume que vous avez comparu devant le comité de la Chambre et avez pu défendre votre point de vue concernant le projet de loi C-10. Nous savons tous qu'il y a eu, à la dernière minute, un accord réunissant tous les partis et j'espère qu'il portera ses fruits. Afin d'éviter que le processus ne soit remis en question, je crois qu'il serait bon que le gouvernement étudie cette question de façon distincte.

S'agissant de la logique de l'amendement qui porte sur la responsabilité des États étrangers, j'aimerais comprendre comment on doit s'y prendre pour obtenir un jugement condamnant un État étranger ou une entité étrangère. Je crois que dans l'un des témoignages, on fait un bilan de l'expérience américaine concernant des lois analogues, qui permettent aux victimes d'actes de terrorisme d'intenter une action contre les États coupables de soutenir de telles activités. Les tribunaux américains ont accordé près de 19 milliards de dollars aux victimes américaines même si la majeure partie de ces sommes n'ont jamais été recouvrées.

Pourriez-vous me répondre sur ce point?

Mme Saperia : Il est exact de dire qu'aux États-Unis, on est loin d'avoir collecté autant d'argent qu'on en a accordé. Cependant, les victimes américaines ont tout de même recueilli des centaines de millions de dollars. Pour simplifier, je dirais que même si nous savons que toutes les actions entreprises n'aboutiront pas et ne donneront pas lieu à indemnisation, même si nous arrivons à remporter la partie dans un seul cas et que cela empêche un seul attentat terroriste, nous nous serons acquittés de notre mission.

Permettez-moi d'explorer encore votre question car elle comporte bien des aspects. Il faut se demander si ce projet de loi est, ou non, purement symbolique et si les victimes ont des chances d'obtenir des sentences qui leur soient favorables et, aussi, de les faire appliquer. Je vais traiter principalement de ce qui concerne les États étrangers.

My position is, first, within the bill the Minister of Finance and the Minister of Foreign Affairs are encouraged, under proposed section 12.1 of the State Immunity Act, to assist the successful victim plaintiff in identifying and locating assets and property of the foreign state in Canada. Although that language could be stronger — it uses optional language, such as they "may" assist, rather than compulsory language, which we would love to see — nonetheless, that section will help to boost the plaintiff's chances of successful collection.

It is also possible that a foreign state will voluntarily submit to the jurisdiction of the Canadian court or comply with the court judgment. Let me explain that, because one's first thought is why in the world would a foreign state agree to pay up in a Canadian court? I would say it is really hard to predict how the political context will influence a state's decision as to whether to get involved in this type of suit.

I would like you to consider the Lockerbie bombing case. In 1988, a Pan Am flight was blown out of the sky. After several years of criminal investigations all signs pointed to Libya's involvement. American victims actually lobbied the U.S. government and succeeded in getting changes to their laws in order to be able to sue Libya. Libya was found liable and, of course, refused to pay.

Now, around that time the U.S. and the UN both imposed very heavy sanctions on Libya, and as a result of those sanctions Libya agreed to pay out I believe it was $8 million to each family, in order to get those sanctions lifted. You never know exactly how the dynamics will affect a foreign state's decision.

There are many other things I can say. I am happy to discuss further, but that is just for you to consider.

Senator Runciman: You referenced the government identifying domestic assets. Is that all they do? To use the U.S. as an example, do they simply identify or do they actually seize those assets and make them available?

Ms. Saperia: We envision here a court, if they were to find a state liable, would be able to actually freeze those assets within Canada, but the court would not necessarily help them locate those assets. The government's role here would be to help locate, and then it would be the court's job to get involved.

In the United States, they have really complicated things. We have one consolidated piece of legislation here that does the job. There they have five or six or seven pieces of legislation trying to accomplish what this bill does, with the President having a waiver in order to bar the seizure of a foreign state's assets. There is

Voici ma position : tout d'abord, le projet de loi encourage le ministre des Finances et le ministre des Affaires étrangères, au titre 12.1 tel que proposé de la Loi sur l'immunité des États, à aider la victime plaignante dont l'action a été reçue à identifier et à localiser les actifs et les biens de l'État étranger en question au Canada. Certes, la formulation pourrait être un peu plus énergique, car on parle de caractère facultatif, en disant « peut assister »; nous, nous aimerions que cette assistance soit obligatoire; cela dit, cet article ne manquera pas d'améliorer les chances des plaignants d'obtenir un dédommagement effectif.

Il se peut également qu'un État étranger se soumette, de sa propre initiative, à la compétence du tribunal canadien, voire qu'il se conforme au jugement de ce tribunal. Je voudrais expliquer cet aspect, parce qu'après tout il est naturel de se demander pourquoi un État étranger accepterait de verser un dédommagement dans le cadre d'une action judiciaire lancée au Canada. Je crois qu'il est très difficile de prédire la manière dont le contexte politique peut influer sur la décision d'un État de se laisser ou non impliquer dans ce genre de procès.

Prenons, si vous le voulez bien, l'exemple de l'attentat à la bombe de Lockerbie. En 1988, un avion de la compagnie aérienne Pan Am a explosé en vol. Après plusieurs années d'enquête criminelle, il semblait clair que la Libye était directement impliquée. Les victimes américaines ont entrepris d'exercer des pressions sur leur gouvernement, obtenant que la législation soit amendée de manière à pouvoir intenter des poursuites à l'État libyen. Celui-ci a été déclaré responsable mais, bien entendu, il s'est refusé à tout dédommagement.

C'est alors que tant les États-Unis que l'ONU ont décidé d'imposer des sanctions extrêmement lourdes à la Libye, suite auxquelles cette dernière a acquitté les sommes réclamées c'est-à-dire, je crois, environ 8 millions de dollars par famille, de manière à obtenir la levée des sanctions. Vous voyez donc qu'on ne peut jamais savoir la façon dont la dynamique politique affectera la décision d'un État étranger.

J'aurais bien d'autres choses à dire, pour lesquelles je suis à votre disposition, mais je me borne à vous soumettre ces quelques réflexions pour l'instant.

Le sénateur Runciman : Vous avez dit que le gouvernement a pour mission d'identifier les actifs détenus dans le pays. Est-ce que ça s'arrête là? Pour revenir à l'exemple américain, est-ce qu'ils se contentent d'identifier ces actifs, ou est-ce qu'ils les saisissent ou les mettent à disposition en vue de l'indemnisation?

Mme Saperia : Commençons par le tribunal. Même s'il décide qu'un État est responsable, même s'il est habilité à geler ces actifs au Canada, il n'est pas nécessairement en mesure de les localiser. Donc, c'est au gouvernement qu'il incombe d'aider à la localisation, pour permettre ensuite au tribunal d'intervenir.

Aux États-Unis, ils n'ont vraiment pas simplifié les choses. Ici, nous avons une seule loi qui regroupe tous les éléments nécessaires à ce travail. Aux États-Unis, ils ont cinq, six et même sept lois pour tenter d'accomplir ce que permet de faire notre projet de loi unifié, et le président dispose d'un droit de dérogation pour

something else in the United States that is very complicated, which we have not advocated for here and is not present in the bill — that being the ability to try to seize diplomatic property of other foreign states. That is not something that we seek, and in fact we would probably view that as a breach of the Vienna Convention. They have had more confusion there.

Senator Runciman: Have you looked at privacy issues provincially or federally? Are there any privacy issues with respect to this initiative?

Ms. Saperia: I do not believe privacy issues have ever come up in the concerns, and I would tell you that some of the best lawyers in this country have reviewed this bill over a period of probably seven years, and that has never come up as a potential problem.

Senator Jaffer: Thank you for coming again. As you know, the last time you were before the Anti-terrorism Committee. I certainly commend you, Ms. Basnicki, for your persistence in this, and I also recognize the sad loss you have suffered. You have shown great courage, and I salute you for that.

Ms. Saperia also appeared before the Anti-terrorism Committee. I certainly am supportive of what you are doing, but I will raise some of the same concerns that I raised last time, and maybe since then you have had some answers.

As you remember, I had brought up the issue that — and correct me if my steps are wrong now — Canada identifies a country and puts it on the list of countries you can sue, identifies the assets and the victim starts the action. While the action is proceeding — and we all know these things take many, many years — Canada delists that country. I had raised this same concern with you. I did not get an answer from the government or anyone about what happens.

My concern is, once again, we are raising the expectations of victims. I am concerned, if you did get an answer, will Canada continue to support the victim while their action is continuing? Have you heard anything further on that?

Ms. Saperia: Thank you so much for that question. I actually think that as a result of concerns like yours we were able to insert another amendment into the bill in one of our last hearings. I would like to turn your attention to the State Immunity Act amendments, proposed section 6.1(10). I will read it for you:

exclure certains actifs. On voit donc qu'aux États-Unis, la situation est à la fois différente et compliquée, car il existe la possibilité de confisquer les biens appartenant à la représentation diplomatique de pays étrangers, chose que nous ne préconisons pas et qui ne se trouve pas dans le projet de loi. En fait, nous tendons plutôt à y voir une violation de la Convention de Vienne. Aux États-Unis, ça prête à confusion.

Le sénateur Runciman : Vous êtes-vous penchés sur les questions de protection de la vie privée, au niveau provincial ou au niveau fédéral? Est-ce que cette initiative soulève des questions liées à la vie privée et à sa protection?

Mme Saperia : Je ne crois pas que les questions liées à la vie privée n'aient jamais été évoquées. Or, certains des meilleurs juristes de notre pays ont passé ce projet de loi au peigne fin sur une durée de près de sept ans, et jamais aucun d'entre eux n'a décelé un problème de cet ordre.

Le sénateur Jaffer : Merci d'être venues témoigner une fois de plus devant nous. Comme vous vous en souviendrez, la dernière fois vous avez comparu devant le comité de lutte contre le terrorisme. Je tiens à vous féliciter, madame Basnicki, de votre persévérance et j'ai pleinement conscience de la perte douloureuse que vous avez subie. Vous avez fait montre d'un grand courage, et je tiens à vous rendre hommage pour cela.

Madame Saperia, vous avez également témoigné devant le comité de lutte contre le terrorisme. Tout en étant favorable à votre action, je vais néanmoins évoquer certaines préoccupations dont je vous ai déjà fait part la dernière fois, et peut-être aurez-vous entre-temps de nouvelles réponses à apporter.

Comme vous vous en souviendrez, et je vous demande de bien vouloir me corriger si je me trompe, une fois un pays identifié, le Canada le porte sur la liste des pays que l'on peut poursuivre en justice; les autorités localisent les biens concernés et la victime entame son action. Imaginons que pendant le déroulement de l'action qui, comme nous le savons, exige des années et des années, le Canada retire ce pays de la liste. J'avais exprimé ce souci lors de votre comparution; or, je n'ai réussi à obtenir aucune réponse, ni du gouvernement ni de qui que ce soit d'autre, sur les conséquences du retrait de la liste.

Mon souci est que, une fois de plus, nous ne créions des attentes indues de la part des victimes. Je vous pose donc la question, au cas où vous auriez vous-même obtenu la réponse : est-ce que le Canada continuera, dans ce cas, à appuyer l'action entreprise par la victime? Avez-vous obtenu du nouveau là-dessus?

Mme Saperia : Je vous remercie de cette question fort pertinente. En fait, je pense que, suite à l'expression de préoccupations telles que la vôtre, nous avons réussi à insérer un autre amendement au projet de loi lors d'une de nos dernières audiences. Je vous demanderai de bien vouloir vous reporter aux amendements proposés à l'article 6.1(10) de la Loi sur l'immunité des États, dont je vous donne lecture :

> If proceedings for support of terrorism are commenced against a foreign state that is set out on the list, the subsequent removal of the foreign state from the list does not have the effect of restoring the state's immunity from the jurisdiction of the court in respect of those proceedings or any related appeal or enforcement proceedings.

That means that as soon as that state appears on a list and a suit is commenced, whatever happens in that process — because you are quite right, it could be a long process — that suit will be allowed to continue to its end, including any appeals or enforcements.

Senator Jaffer: As you know, this was one of my very big concerns the last time we met. What I am concerned about — and I may not have said this very clearly — is what happens to the assets that are identified? Will the victims still have access to those?

Ms. Saperia: My reading of this legislation is that it would continue to allow the suit to proceed, just as if that state had never been removed from the list.

Senator Jaffer: The other concern I raised last time, which continues to be a big concern for me but this bill cannot cover it, and some of the things that you raised, concerns the fact that sometimes the biggest threat is within our country. Today we are looking at a foreign state, but another day we need to look at de-radicalization within our own country, and there is still a lot of work to be done on that.

Ms. Saperia: In terms of de-radicalization efforts, I agree with you 100 per cent, and certainly this bill does not cover de-radicalization, but the bill does enable civil suits against local terrorist sponsors and perpetrators. This is not simply dealing with foreign states and threats from abroad. This does deal with the threat from within as well.

Senator Jaffer: Once again I want to thank you for your work.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Congratulations on your work. When someone is a victim of crime, keeping up the fight takes years and a lot of energy. One thing is certain, though: when victims speak out, they take the power away from the criminals.

My questions are technical. A bill remains theoretical for me until it comes into force and improves things for victims of crime.

I will give you a series of questions and then you can answer. My first question concerns prosecution costs. A lot of victims do not prosecute criminals because of the cost. Who assumes the cost? Prosecuting a country is not the same as prosecuting an individual.

> Lorsque des poursuites pour soutien au terrorisme ont été engagées contre un État étranger figurant sur la liste, le retrait ultérieur de cet État de la liste n'a pas pour conséquence de rétablir l'immunité dont il disposait à l'égard de la compétence du tribunal, en ce qui a trait à ces poursuites ou à toute action connexe en appel ou à des fins d'application.

En d'autres termes, dès qu'un État est porté sur la liste et qu'un procès est amorcé, quelle que soit la suite des événements — et vous avez en effet raison, le processus peut être long — le procès pourra être mené à son terme, y compris sous l'angle des appels et des mesures d'application.

Le sénateur Jaffer : Comme vous le savez, c'était là une de mes grosses préoccupations lors de notre dernière rencontre. Pour préciser encore ma pensée, je m'inquiète du sort des actifs qui ont été identifiés. Est-ce que ces actifs restent toujours accessibles aux victimes en vue d'une indemnisation?

Mme Saperia : Pour moi, la loi maintient l'autorisation d'introduire l'action en justice, exactement comme si cet État n'avait pas été retiré de la liste.

Le sénateur Jaffer : L'autre préoccupation que j'avais soulevée la dernière fois, et qui continue de me préoccuper, d'autant que ce projet de loi ne pourra pas la résoudre concerne le fait que, bien souvent, les principales menaces se trouvent à l'intérieur du pays. Vous avez d'ailleurs évoqué vous-même le sujet. Nous traitons ici d'un État étranger, mais il va falloir, à une autre occasion, nous pencher sur la lutte contre la radicalisation dans notre pays; il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine.

Mme Saperia : S'agissant des efforts de lutte contre la radicalisation, je suis on ne peut plus d'accord avec vous; c'est vrai, ce projet de loi ne traite pas de la dé-radicalisation, mais il permet d'entreprendre des procès au civil contre ceux qui sèment la terreur au niveau local et ceux qui les appuient. Le projet de loi ne se limite pas aux États étrangers et aux menaces extérieures. Il prend également en compte les menaces de l'intérieur.

Le sénateur Jaffer : Une fois de plus, je tiens à vous remercier du travail que vous accomplissez.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Félicitations pour votre travail. Lorsqu'on est victime d'un acte criminel, poursuivre le combat prend des années et beaucoup d'énergie. Une chose est certaine toutefois, c'est que lorsque les victimes prennent la parole, elles reprennent le pouvoir sur les criminels.

Mes questions sont d'ordre technique. Un projet de loi reste théorique pour moi tant et aussi longtemps qu'il n'est pas appliqué et qu'il n'apporte pas des gains pour les victimes d'actes criminels.

Je poserai mes questions à la chaîne et vous pourrez y répondre ensuite. Ma première question concerne les coûts de la poursuite. Beaucoup de victimes ne poursuivent pas les criminels à cause des coûts qu'elles doivent absorber. Qui assume les coûts? Poursuivre un pays, ce n'est pas comme poursuivre un individu.

My second question is this: once you have won a case, you need to recover the money. If the fight goes on for years and, in the end, there is no improvement for victims, I am certain that victims will not want to speak out and prosecute in the future. We see it in sexual crimes where only one woman out of ten speaks out because they are often afraid that when the legal proceedings are over, the criminal will be better off than the victim.

What will be the procedures and support that you will eventually show to ensure that the country or terrorist group that has been found guilty pays the compensation?

My third question concerns the assets of these countries or groups that might be in Canada. What role should the Canadian government play to speed up or facilitate the seizure of those assets when the country or group is found guilty of terrorism or of crimes against humanity?

Were my three questions clear?

[*English*]

Ms. Saperia: Let me try to go through them and if I miss anything, please remind me. In terms of the cost that it would take to file a civil lawsuit, that is true, it can be very expensive. There are a few comments that I would like to make about that. First, the point here is that terror victims should be granted a civil remedy that they can decide to exercise or not. Just like any other victim of any other crime in this country, they should be able to make an informed decision by going to a lawyer and by discussing whether it is financially prudent to file a civil suit. That is a question that any victim will have to encounter: Does the defendant have deep enough pockets? Is there a chance of collection? We are arguing to let victims of terror have the same chance as anyone else in this country to make an informed decision about whether it is in their interest to pursue that claim or not.

The other point is that lawyers are in a position to make contingency arrangements, and they can say to a victim, "I will only charge you if you are successful," in which case that could prevent a victim from being terribly out of pocket.

In terms of trying to create mechanisms that will increase the likelihood of payment, this goes back to the question of whether defendants will ever abide by a Canadian court's order; what are the chances of collectability? I would like to go through a few considerations here.

First, when we ask whether this bill is only symbolic, let me say that the symbolic element of the bill should not be diminished. Parliament is making a clear statement that terrorism is an issue that they take seriously, that terrorist sponsorship will not be tolerated and that, importantly, victims have a key role to play in

Ma deuxième question est la suivante : une fois que vous avez gagné une cause, il faut récupérer les sous. Si on se bat pendant des années et qu'en fin de piste il n'y a pas de gains pour les victimes, je suis convaincu que dans l'avenir les victimes ne voudront pas dénoncer et poursuivre. On le constate dans le cas des crimes à caractère sexuel pour lesquels seule une femme sur dix dénonce parce que ces dernières craignent souvent qu'à l'issue de procédures judiciaires, le criminel soit plus avantagé que la victime.

Quelles seront les procédures et l'appui que vous démontrerez éventuellement pour faire en sorte que le pays ou le groupe terroriste ayant été reconnu coupable verse des indemnisations?

Ma troisième question concerne les avoirs de ces pays ou groupes qui pourraient se trouver au Canada. Quel rôle devrait jouer le gouvernement du Canada pour accélérer ou faciliter les saisies de ces biens lorsque le pays ou le groupe est reconnu coupable de crime de terrorisme ou de crime contre l'humanité?

Mes trois questions sont-elles assez claires?

[*Traduction*]

Mme Saperia : Je vais essayer de répondre à vos questions et, s'il manque quelque chose, merci de me le rappeler. Vous avez raison de dire qu'une action au civil risque d'être extrêmement onéreuse. À ce propos, permettez-moi d'ajouter ceci : tout d'abord, il s'agit certes d'offrir aux victimes d'actes de terrorisme la possibilité d'obtenir, au civil, un redressement du préjudice subi, mais aussi de décider d'exercer ou non ce droit. Tout comme les autres victimes d'un délit quelconque dans notre pays, c'est aux victimes elles-mêmes de savoir, après avoir consulté un avocat, si le jeu en vaut la chandelle et notamment si le défendeur est suffisamment solvable pour que l'on ait des chances d'obtenir un dédommagement. Ce que nous demandons, c'est que l'on accorde aux victimes d'actes de terrorisme la même possibilité qu'à tout un chacun dans notre pays de décider, après délibération, s'il est dans son intérêt ou pas d'intenter des poursuites.

Mon autre observation concerne le fait que les avocats peuvent proposer des conditions conformes aux circonstances et dire, par exemple, à la victime : « Je ne percevrai d'honoraires que si votre action aboutit »; voilà une façon d'éviter que la victime se trouve saignée à blanc.

S'agissant des mécanismes censés renforcer la probabilité d'obtenir un paiement effectif, cela nous renvoie à la question de savoir si les défendeurs se conformeront jamais à une ordonnance émise par un tribunal canadien, et quelles sont donc les chances de percevoir effectivement l'indemnisation. Permettez-moi, là encore, quelques considérations.

En premier lieu, sur la question de savoir si ce projet de loi est purement symbolique, je suis tentée de répondre qu'il ne faut justement pas sous-estimer le volet symbolique de ce projet de loi. En effet, le Parlement énonce ici clairement que le terrorisme est un problème qu'il prend au sérieux, que l'on ne tolérera pas le

this process. In criminal proceedings, the victim has barely any role at all; in civil proceedings, they get to initiate the suit and settle, and they get to choose their own legal representation.

Second, victims may find that they have very good reason to pursue a claim in court, even if they do not anticipate collection of a damages award. Turning to the civil courts offers them an alternative avenue to pursue justice. The civil process, regardless of the end payout, can publicly and officially identify terrorist sponsors, hold them civilly accountable, utilize the discovery process to unravel the illegal financial networks that terrorist sponsors try so hard to obscure, and establish as a matter of public record the victimization of the plaintiffs by the defendants. I come again to this point that terror victims should be able to decide for themselves whether it is worth it.

I would like to make a few other points. Local sponsors of terror with assets in Canada will have difficulty evading judgments against them because it will be easier to locate and seize their assets. I have also made the point about state sponsors and all different considerations that will be involved in whether or not they decide to pay.

There is another aspect, too. Over the years, we have gotten some indications from allies that they are interested in this type of legislation. If, one by one, Western countries choose to enact legislation like this, terrorist sponsors will run out of places to hide their assets. As a result, they are going to hurt financially from this.

I have two more points and then I will be done. I have read certain critiques of this bill and they drive me crazy. I wanted to dispel the notion that the JVTA is merely symbolic because "in an age when people are willing to commit suicide to achieve ideological ends, it is hard to imagine the threat of civil liability in a far-off country deterring them."

The argument is that terrorists in caves are unlikely to be deterred by civil suits or to pay out any damages awards. Senators, these types of criticisms suggest a profound misunderstanding of the bill. While perpetrators can be targeted under the legislation, and I hope they will be, one of the primary objectives is to go after the sponsors of the terror — that is, individuals, organizations and states that do not reside in caves. They have assets in their names and they attempt to obscure their

soutien au terrorisme et, chose importante, que le processus enclenché prévoit une dévolution importante de pouvoirs aux victimes elles-mêmes. N'oublions pas que, dans les procès au pénal, la victime n'a pratiquement aucun rôle à jouer; en revanche, au civil, c'est elle qui intente les poursuites, qui prend part à la négociation du règlement et qui choisit sa propre représentation légale.

En deuxième lieu, il se peut très bien que les victimes décident qu'elles sont fondées à ester en justice, même si elles ne s'attendent pas à obtenir une indemnisation. Pourquoi? Parce que la filière civile leur offre une autre option pour obtenir que justice soit rendue. N'oublions pas que l'action au civil, quel que soit le dédommagement obtenu en fin de compte, permet d'identifier, de façon publique et officielle, les auxiliaires du terrorisme, de les tenir pour civilement responsables, de lancer la procédure de découverte de la preuve afin de mettre au jour les réseaux financiers que les bailleurs de fonds des terroristes cherchent à masquer par tous les moyens, et d'établir aux yeux de tous que les plaignants au procès ont été victimes d'actions commises par les défendeurs. Et je souligne une fois de plus qu'il est important de mettre les victimes d'actes terroristes en mesure de décider par elles-mêmes si elles veulent entreprendre une telle action.

Permettez-moi de présenter quelques autres arguments. Tout d'abord, ceux qui financent le terrorisme au niveau local et qui disposent de biens au Canada auront du mal à se soustraire aux conséquences des jugements, car il sera plus facile de localiser et de saisir leurs actifs. J'ai déjà évoqué la situation des États qui soutiennent le terrorisme et toutes les considérations qui entourent leur décision d'acquitter ou non les sanctions infligées.

Mais il y a un autre aspect. Au fil des ans, les pays qui vont dans le même sens nous ont donné à comprendre qu'ils souhaitent voir adopter ce genre de législation. En effet, si, l'un après l'autre, les pays occidentaux optent pour l'entrée en vigueur de ce genre de législation, les auxiliaires financiers du terrorisme ne sauront bientôt plus où cacher leurs actifs, et cela ne pourra que réduire leur base et leur puissance financière.

Encore deux petites observations et j'en aurai terminé. J'ai lu certaines des critiques que l'on adresse à ce projet de loi et je dois dire qu'elles me font grimper aux rideaux. Tout d'abord je voudrais dissiper l'idée que la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme serait purement symbolique au motif que, et je cite : « À une époque où les gens sont disposés à se suicider pour parvenir aux fins dictées par leur idéologie, comment imaginer qu'en les menaçant de mettre en cause leur responsabilité civile dans un pays éloigné, on va les dissuader d'agir? »

En d'autres termes, on nous dit que des terroristes terrés dans des grottes ne se soucient guère de procès au civil, et qu'il est peu probable qu'ils verseront le moindre dédommagement. Mesdames et messieurs les sénateurs, je pense que ce type d'objection révèle une profonde incompréhension du projet de loi. S'il est vrai que ce dernier permet de cibler les auteurs des attentats, et j'espère qu'ils le seront, l'un de ses objectifs principaux consiste à poursuivre ceux qui soutiennent et financent le terrorisme — je veux dire des

involvement in illegal activity and they have incentive to appear on the right side of the law. I envision some good things coming out of this.

My final comment is that if the JVTA is enacted and victims are systematically unable to collect on judgments, then something has gone wrong and Parliament should revisit and insert whatever amendments are needed. At this point, I am confident that this bill is very strong, and I think we can do some damage to our enemies.

The Chair: Ms. Stoyles, is there anything you wish to comment on in regards to Senator Boisvenu's questions?

Ms. Stoyles: In response to some of the other comments, I understand that senators may decide this is not the time for this parallel amendment. Perhaps this is just to bring it to your attention for the future; that is also important. I also want to say that by no means do I want to undermine what my colleagues are here to achieve today. I am here entirely in support of that. However, I will ask you again to consider whether this is a way to do this that would not unduly delay the bill.

As we have been looking at this process for a couple of years, we have had situations in Iran and in Syria, to give two examples right now, that have been garnering significant international attention, where many tools are being brought out. I strongly believe in the possibility of justice. Houshang Bouzari said that if there is the possibility of bringing these kinds of cases forward, we do have the possibility to deter these kinds of crimes from being committed. The *Kazemi* case is right now on appeal in Quebec, and Stephan Kazemi's right to proceed because of existing exceptions in the State Immunity Act has been allowed because it has been deemed that he suffered his injury in Canada, his nervous shock, as a result of his mother's death. However, both her right and the right of the state to proceed have been precluded. It is a call to Canadian Parliament to act.

The Ontario Court of Appeal's decision in the *Bouzari* case has resulted in a reprimand from the UN Committee Against Torture, the committee charged with interpreting Canada's obligations under that convention. We were slapped on the wrist for our interpretation in the *Bouzari* decision. Now we are up for review again, some seven years later, and again we have to demonstrate that we are no further along in providing a right to civil redress for victims of torture.

particuliers, des organisations et des États qui, eux, ne se cachent pas dans des grottes. Ces gens-là, qui ont des actifs et des biens en leur nom, s'efforcent de masquer leur implication dans des activités illicites; ils ont donc tout intérêt à apparaître comme respectueux de la loi. Or, je crois que le projet de loi nous permettra de mieux les déjouer.

Pour conclure, je dirai que si la Loi sur la justice pour les victimes d'actes terroristes entre en vigueur et que l'on constate que les victimes sont, de façon systématique, incapables d'obtenir une indemnisation, cela signifiera que quelque chose ne va pas et il incombera alors au Parlement de rouvrir le dossier et d'insérer les amendements que vous jugerez bon d'apporter. Au stade actuel, je suis convaincue que ce projet de loi est très solide et qu'il va mettre nos ennemis en difficulté.

Le président : Madame Stoyles, avez-vous des commentaires en réponse aux questions du sénateur Boisvenu?

Mme Stoyles : Pour répondre à certains des autres commentaires, je dirais que je comprendrais parfaitement que les sénateurs décident que le moment n'est pas propice pour cet amendement parallèle, mais il n'est peut-être pas mauvais de le signaler pour l'avenir, car c'est un aspect important. Je tiens aussi à ajouter que je ne veux en aucun cas nuire au plaidoyer de mes co-témoins aujourd'hui. En fait, j'appuie ce qu'ils font de toutes mes forces. Cependant, je vous demande de vous interroger et de déterminer si l'on ne peut pas entreprendre cette démarche sans retarder de façon indue l'adoption du projet de loi.

Étant donné que ce processus dure déjà depuis deux ans, nous avons suivi la situation en Iran et en Syrie — pour donner deux exemples d'actualité — qui a beaucoup attiré l'attention à l'échelle internationale, et où l'on emploie toute une panoplie d'instruments. Pour ma part, je crois fermement que la justice peut prévaloir. Houshang Bouzari a déclaré que si l'on parvient à faire la publicité nécessaire à ce genre d'affaires, alors on peut espérer dissuader les auteurs potentiels de ce genre de crimes. L'affaire *Kazemi* en est au stade de l'appel au Québec, et Stephan Kazemi a été autorisé à bénéficier des exceptions prévues dans la Loi sur l'immunité des États, car l'on a estimé que c'est au Canada qu'il avait subi le choc nerveux provoqué par la mort de sa mère. Malgré cela, ni ses droits à elle, ni le droit de l'État à entreprendre des mesures n'ont été reconnus. Voilà qui met le Parlement canadien devant sa responsabilité d'agir.

La décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Bouzari* a valu au Canada une réprimande de la part du Comité des Nations Unies contre la torture, qui est chargé d'interpréter les obligations aux termes de la convention dans ce domaine. Le Canada a reçu un coup de baguette sur les doigts à cause de l'interprétation retenue pour la sentence de l'affaire *Bouzari*. Or, voilà que quelque sept ans plus tard, le moment est à nouveau venu de faire un bilan et force est de constater que nous n'avons pas avancé d'un pouce concernant le droit à une indemnisation civile pour les victimes de torture.

I have a couple of quick points in that context in response to the senator's questions. Around costs, in this context, what we have in Canada, in terms of possibilities for criminal prosecution of war crimes, crimes against humanity and genocide, is a wonderful new piece of legislation that was passed in 2000, which outlaws all those crimes. We have the budget in Canada to prosecute one case at a time. At the same time, we have an alleged 2,000 or more war criminals in Canada. Criminal prosecution is not an option in Canada to give people a sense of the possibility of redress, yet our organization works with the help of pro bono lawyers willing to give their time. All of our work as a charity allows the possibility of civil redress for people to go directly to court when they cannot get justice any other way, and to bring those cases forward as part of this global system of justice that we are trying to create. That is one key point.

Around enforcement, I think Ms. Saperia made the key points. In terms of enforcement, I would add that there is some possibility of seizure of assets and other types of recovery, but compensation is not often the primary driver for many people. If you ask Mr. Kazemi what his motive is, he will say in no way does he ever want to benefit financially from what happened to his mother. This is about the need for justice, the need for a court of law to say that this should not have happened to him and his family and his mother. It is about his incredible drive and the drive that I have heard from many people who are victims to not have this continue to happen to other Canadians while we just sit here and talk about the changes that we might make.

Senator Munson: That follows the question I wanted to ask because there are so many questions on the technical side. We use a lot of abbreviations around here, like JVTA, when there are folks watching us and watching us go through this parliamentary procedure of studying a bill dealing with justice for victims of terrorism.

Ms. Basnicki, so people know and understand and we can put a face to this, when this law takes place, what will change in your life?

Ms. Basnicki: I think my colleague just mentioned it, and actually said it very well. Justice for victims of terrorism, to date, has been elusive. There has been no closure for us, no sense of justice, and in many cases the perpetrators are dead.

If I could have my day in court — and unless this law is passed, I do not see a day in court — and I could look at individuals, organizations or states and say, "You raised money to kill innocent

Je voudrais faire deux observations rapides là-dessus pour répondre au sénateur. S'agissant des coûts, et aussi de la possibilité d'intenter des poursuites au pénal contre les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide, nous avons au Canada une loi nouvelle et remarquable, adoptée en 2000, qui déclare ce genre de crimes hors la loi. Au Canada, nous avons un budget qui permet d'intenter des poursuites pour une seule affaire à la fois. Parallèlement, on nous dit qu'il y a au moins 2 000 criminels de guerre qui résident aujourd'hui au pays. La possibilité d'entreprendre des poursuites au pénal n'existe pas au Canada, alors que c'est une bonne façon de donner aux gens le sentiment qu'on peut redresser le tort causé; malgré cette impossibilité, notre organisation œuvre dans ce sens avec l'aide de juristes qui nous donnent leur assistance à titre bénévole. De la sorte, notre organisation donne aux personnes concernées, à titre bénévole et avec l'aide de juristes tout aussi bénévoles, la possibilité d'un recours direct au civil lorsqu'elles ne peuvent pas obtenir justice d'une autre manière; cela permet également de faire la publicité voulue à ces affaires, dans le cadre du système universel de justice que nous essayons de mettre sur pied. C'est là un élément essentiel.

S'agissant de l'application de la loi, je crois que Mme Saperia a dit tout ce qu'il fallait dire. J'ajouterai simplement qu'il existe quelques voies permettant de confisquer les actifs et qu'il existe d'autres modes de recouvrement. Mais gardons surtout à l'esprit que, ce que réclament surtout les gens, ce n'est pas une indemnisation matérielle. Tenez, si vous demandez à M. Kazemi ce qui anime son action, il vous répondra qu'il n'a aucune intention de tirer un avantage matériel de ce qui est arrivé à sa mère. Ce qu'il veut, c'est obtenir justice, il veut qu'un tribunal déclare que ce qui lui est arrivé, à lui, à sa famille et à sa mère, est inadmissible. Ce qui anime les victimes — et j'en ai consulté un grand nombre —, tandis que nous sommes là, confortablement assis, à nous interroger sur les amendements à apporter, c'est la détermination absolue d'empêcher que cela arrive à d'autres Canadiens.

Le sénateur Munson : Voilà qui enchaîne avec la question que je voulais poser, parce qu'il y a aussi beaucoup d'aspects d'ordre technique. Par exemple, nous utilisons toute une série d'abréviations comme JVAT pour Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme; mais il ne faut pas oublier qu'il y a des gens qui nous regardent, qui suivent nos travaux parlementaires sur ce projet de loi.

Madame Basnicki, afin d'aider les gens qui nous suivent à mieux comprendre, une fois la loi entrée en vigueur, qu'est-ce qui va changer dans la vie des Canadiens?

Mme Basnicki : Eh bien, je crois que ma collègue vient de vous le dire, et avec beaucoup d'éloquence : à ce jour, les victimes du terrorisme ont eu beaucoup de mal à obtenir l'aide de la justice. Pour nous, la page n'a pas été tournée, nous n'avons pas le sentiment que justice a été rendue, et, dans bien des cas, les auteurs des attentats sont morts entre-temps.

Si je réussis à obtenir la tenue d'un procès — c'est-à-dire, essentiellement, si ce projet de loi est adopté — je pourrai dire en face à ces individus, ou aux représentants de ces organisations ou

civilians, and one of those innocent civilians was my husband," then I will feel some sense of justice. It boils down to that. It is the closest that we can get to having some kind of closure. If we can do this and know that it will prevent other Canadians — and it was mentioned that today is Family Day — I do not want any family to have to go through what my family has.

If I can create a legacy for my late husband that will help deter future acts of terrorism and prevent other Canadians from being in the horrific state that we found ourselves in, then it will be a very good day for me.

Senator Lang: I would like to put a question to Ms. Saperia, if I could. In your remarks you mentioned that the more countries that enact this type of legislation, the more difficult it is for those that would go into this type of activity to find a place to put their assets, and subsequently we can diminish, perhaps, the roles they can play.

How many other countries, other than the United States — and if this goes through — Canada, have enacted this legislation, and are other countries considering such pieces of legislation?

Ms. Saperia: Currently only the United States allows for civil suits against foreign states in this concept. There are a whole bunch of other countries that have permitted civil suits against local terror perpetrators or sponsors. In fact, the *Omagh* case I referenced earlier in my remarks in Northern Ireland has been a fabulously successful case for terrorist victims with local perpetrators.

With regard strictly to lifting state immunity for the support of terrorism and being able to launch a civil suit against a foreign state, only the United States thus far has passed such legislation. I personally think that, for better or for worse, Canada has a lot more credibility on the world stage, and I believe that other countries may sooner follow Canada's precedent on something like this.

In terms of which other states would be interested, I cannot say at this point. Any interaction we have had has been in confidence. I am confident only in saying that I believe other countries are watching this process carefully, with great interest in pursuing similar ideas.

Senator Lang: Looking ahead with such a piece of legislation being enacted and put on the books, what do you foresee the implications to our court system will be? Have you given that any thought?

de ces États, et leur dire : « Vous avez collecté de l'argent pour tuer des civils innocents, et l'un de ces civils innocents était mon mari. » Si je peux faire cela, j'aurai l'impression qu'il existe une certaine justice. C'est ça notre but, en fin de compte, et c'est ce que nous pouvons obtenir de mieux comme façon de tourner la page. C'est aussi un moyen d'empêcher que cela n'arrive à d'autres Canadiens — et puisque l'on a signalé que nous célébrons aujourd'hui le Jour de la famille, je dirais que je ne veux voir aucune autre famille traverser l'épreuve que nous avons subie.

Le jour où, en agissant pour la mémoire de mon pauvre mari, nous aurons contribué à dissuader d'autres actes de terrorisme et à empêcher que d'autres subissent le calvaire qui est le nôtre, je crois que ce jour-là nous aurons le sentiment d'avoir accompli quelque chose.

Le sénateur Lang : Je voudrais, si vous le permettez, poser une question à Mme Saperia. Vous avez dit, dans votre exposé, que plus grand sera le nombre de pays qui mettent en œuvre ce type de législation, plus il sera difficile aux terroristes potentiels de trouver des endroits où placer leurs actifs, ce qui pourrait contribuer à réduire leurs activités.

Alors, hormis les États-Unis et, si ce projet de loi est adopté, le Canada, j'aimerais savoir combien de pays ont adopté ce genre de loi, et j'aimerais aussi savoir s'il y en a d'autres qui s'engagent dans cette voie?

Mme Saperia : À l'heure actuelle, seuls les États-Unis permettent d'entreprendre à ce titre des actions au civil contre des États étrangers. Un grand nombre d'autres pays autorisent les procès au civil au niveau local contre les auteurs d'attentats terroristes ou ceux qui les financent. J'ai cité tout à l'heure l'affaire *Omagh*, en Irlande du Nord : c'est là un exemple éclatant de succès remporté par les victimes contre les auteurs d'attentats terroristes, au niveau local.

Mais si l'on s'intéresse exclusivement à la levée de l'immunité dont jouissent les États qui se font les auxiliaires du terrorisme afin de pouvoir intenter un procès au civil contre un État étranger, il n'y a, à ce jour, que les États-Unis qui aient adopté ce genre de loi. Je crois pour ma part que le Canada jouit d'une bien meilleure crédibilité sur la scène mondiale, et que d'autres pays seraient beaucoup plus enclins à nous emboîter le pas si nous parvenons à créer ce précédent.

Quant à la question de savoir quels autres États pourraient être intéressés, je ne peux pas me prononcer à ce stade; tous les échanges que nous avons eus à ce propos sont restés confidentiels. Je peux simplement dire avec certitude que d'autres pays suivent de très près le processus que nous avons entamé, et qu'ils vont dans le même sens.

Le sénateur Lang : Si, à l'avenir, ce type de loi entre en vigueur au Canada, quelles seront, d'après vous, les conséquences pour notre système judiciaire? Où en êtes-vous de vos réflexions sur ce sujet?

Ms. Saperia: One of the things we really wanted to ensure was that the Canadian court system was not going to be bombarded with frivolous suits, especially against democratic allies. That was never the intent of this legislation. There are a number of hurdles built into the legislation that I am extremely confident will prevent many suits from going forward. There are a number of examples of these types of hurdles.

I will give you a couple of examples. If the terrorist attack occurs in another country and does not occur in Canada, then the plaintiff actually needs to try to arbitrate the matter according to international rules of arbitration, and a Canadian court can refuse to take jurisdiction of the case until those arbitration procedures have at least been attempted in a meaningful way.

Another example is that a real and substantial connection is specifically mentioned in order to allow a case to proceed in a Canadian court. We have been adamant that this bill not create universal jurisdiction, meaning anyone can bring any terrorism-related case to a Canadian court. That has not been the intention here. There needs to be a Canadian connection.

These are just the types of examples that absolutely will ensure that there will not be an influx of cases, aside from the fact that these cases are challenging and complicated, and I do not think it is worth anyone's money or time to pursue it unless they were very serious and had a very good case.

Senator Angus: Thank you all, ladies. It is very interesting.

I will address this question to Ms. Saperia. If this legislation passes, do I understand there could be civil suits for damages arising out of Lockerbie, the Pan-Am explosion that Libya has allegedly perpetrated, or is it too late? Is there a time bar? What is the situation there?

Ms. Saperia: That is an excellent question. I want to say that our considerations of how a *Lockerbie*-type case could be dealt with within our legislation are actually because of previous Senate hearings on earlier iterations of this bill.

With regard to the timeline, for instance, the Lockerbie bombing took place in 1998. From a timeline perspective that could fall within this Canadian bill because this bill is retrospective to 1985, specifically to ensure that Air India victims would be able to benefit from this bill. Air India victims are the largest constituency of Canadian terror victims, and the thought of excluding them from any benefits of this legislation was unacceptable.

However, as the bill currently stands, this bill would not allow a suit against Libya for its activity in the *Lockerbie* case. Let me explain. What this bill does right now — and I think this will change, so I hope there is a very positive answer to your question

Mme Saperia : Nous tenions absolument, entre autres, à éviter que les tribunaux canadiens soient submergés par des procès entamés pour des raisons fantaisistes, en particulier contre des démocraties alliées. Telle n'a jamais été l'intention de cette loi, qui prévoit plusieurs crans de sécurité, et je suis sûr que cela permettrait de filtrer un grand nombre de procès. Ces dispositifs de filtrage peuvent prendre plusieurs formes.

Permettez-moi de vous donner deux exemples. Si l'attentat terroriste se déroule dans un pays autre que le Canada, alors le plaignant est obligé de se plier aux règles d'arbitrage internationales, et un tribunal canadien peut refuser de connaître de l'affaire tant qu'une tentative véritable n'a pas été faite pour obtenir une solution à travers ce type d'arbitrage.

Autre exemple : pour qu'un tribunal canadien puisse connaître de l'affaire, il faut démontrer l'existence d'un lien réel et substantiel. D'un autre côté, nous nous sommes catégoriquement opposés à la création d'une compétence universelle, qui aurait pour effet de pouvoir soumettre toute affaire reliée au terrorisme à un tribunal canadien. Telle n'est pas l'intention, et c'est pourquoi il faut qu'il y ait un lien avec le Canada.

Ce sont là des exemples de mécanismes qui garantissent de façon absolue qu'il n'y aura pas d'afflux massif d'affaires vers le Canada. J'ajouterai que ce genre de dossier est extrêmement difficile et compliqué à plaider, et je ne crois pas que quiconque s'y hasarderait à moins d'être véritablement déterminé et de penser avoir les atouts de son côté.

Le sénateur Angus : Mesdames, je vous remercie de ces explications extrêmement intéressantes.

Je voudrais poser ma question à Mme Saperia. Dois-je comprendre que si ce projet de loi est adopté, on pourrait alors entamer des procès au civil afin d'obtenir des indemnisations suite à l'attentat de Lockerbie, je veux dire l'avion de la ligne aérienne Pan Am que la Libye a fait exploser en vol, ou est-ce trop tard, y a-t-il prescription? Où en est cette affaire?

Mme Saperia : Merci de cette question extrêmement pertinente. Je tiens à souligner que c'est justement grâce à des audiences consacrées par le Sénat à des versions antérieures de ce projet de loi que nous essayons de déterminer si notre loi permettrait de prendre en compte une affaire du type *Lockerbie*.

S'agissant du délai de prescription, par exemple, l'attentat de Lockerbie a eu lieu en 1998. Il pourrait donc être examiné dans le cadre de ce projet de loi puisque sa rétroactivité a été fixée à 1985, justement pour veiller à ce que des victimes de ce qui est arrivé à l'avion de la compagnie Air India puissent en bénéficier. Je rappelle que les victimes de l'attentat contre l'avion d'Air India sont le groupe le plus important de victimes canadiennes du terrorisme. Il aurait donc été inacceptable de ne pas les faire profiter des avantages de cette loi.

Cela dit, dans son libellé actuel, ce projet de loi ne permettrait pas d'intenter un procès à la Libye pour le rôle qu'elle a joué dans l'affaire *Lockerbie*. Je m'explique : pour l'instant — et j'espère que les choses vont changer et que l'on pourra apporter une

at the end — is allow a civil suit against a foreign state for providing support to a listed terrorist entity under the public safety list of terrorist entities, and that listed entity was responsible for causing the loss or damage to a Canadian victim.

What if, however, as in the *Lockerbie* case, the foreign state used its officials directly to cause that harm, not through a proxy? As the bill currently stands, it would not allow a suit against Libya for that action. That is why the Canadian Coalition Against Terror has been very vocal about introducing what we have termed the "Lockerbie amendments."

What those amendments would do is not create a new exception for state immunity, because we did not want to make this too broad, but what we have said is that once a state has lost its immunity for supporting terrorism, it should also be able to be sued for directly engaging in terrorist activity. Those amendments were introduced in the house, but unfortunately they were introduced too late. We have been signalled the intent to introduce those amendments in the Senate. I do not know what the timeline of that is, but I hope it is very soon and that all of you will support it. It is a really important and entirely logical amendment.

Senator Angus: Let us assume that amendment becomes law. I am focusing on all this media attention to this very lavish condominium in Toronto on the harbour front owned allegedly by the state, according to some government officials, and belonging to the individual son of Gadhafi, according to others. As you anticipate this Lockerbie amendment coming into law, would one then be able to do a seizure before judgment of that kind of property? Is that how it is envisaged to play out?

Ms. Saperia: Assuming that the foreign state is listed on the government's list of state sponsors of terror who could be sued, then in theory that is the type of asset. It is a non-diplomatic asset that could be seized and used to pay out a successful damages award in favour of a victim plaintiff.

Senator Angus: Chair, I want to make sure I understand it. The Lockerbie amendment will or will not become part of the law. Assuming now it does not, it can only be one of the listed terrorist organizations like al Qaeda? Is that the type? Whom do you sue? Whom do the victims of Air India sue?

réponse tout à fait positive à votre question au bout du compte —, le projet de loi autorise à intenter un procès au civil contre un État étranger au motif qu'il a apporté un appui à un organisme terroriste figurant sur la liste des entités terroristes nuisant à la sécurité publique, et au motif que cette entité, encore une fois figurant sur la liste, a entraîné des pertes de vies canadiennes ou a porté préjudice à des Canadiens.

Mais il faut aussi se demander ce qu'il adviendrait si, comme dans l'affaire *Lockerbie*, l'État étranger mis en cause n'avait pas agi de façon indirecte mais avait directement mandaté ses propres agents pour causer ce préjudice. Le libellé actuel du projet de loi ne permettrait pas qu'une telle action soit entreprise contre la Libye. C'est la raison pour laquelle la Coalition canadienne contre la terreur préconise avec la plus grande vigueur ce que nous avons appelé « les amendements Lockerbie ».

Ces amendements n'auraient pas pour effet de créer une nouvelle exception à l'immunité des États, car nous voulions éviter de trop élargir le champ des exceptions; cependant, nous disons qu'une fois qu'un État convaincu d'avoir appuyé le terrorisme a perdu son immunité, on devrait pouvoir le poursuivre pour s'être lui-même livré à des activités terroristes. Les amendements dans ce sens ont été présentés à la Chambre, mais malheureusement trop tard. On nous a signalé qu'il y aura peut-être des amendements dans ce sens au Sénat. Je ne sais pas quels sont les délais à respecter, mais j'espère qu'il y a tout le temps voulu pour ce faire et que vous donnerez votre appui à cette initiative, car il s'agit d'un amendement très important, qui s'appuie sur une logique irréfutable.

Le sénateur Angus : Imaginons que l'amendement acquière force de loi. Je pose ma question en rapport avec le luxueux condominium situé sur la berge du lac à Toronto et auquel les médias s'intéressent tellement : certains officiels nous disent qu'il s'agit d'une propriété étatique, tandis que, selon d'autres, il serait la propriété individuelle du fils de Kadhafi. Si, comme vous le souhaitez, l'amendement Lockerbie est intégré à la loi, sera-t-il possible d'opérer un séquestre de l'appartement avant qu'un jugement ne soit prononcé? Est-ce ainsi que l'on entend procéder?

Mme Saperia : Si l'on part de l'hypothèse que l'État étranger en question figure sur la liste des auxiliaires du terrorisme que l'on est en droit de poursuivre, alors, en théorie, ce genre de bien peut être confisqué. Il s'agit d'un actif non diplomatique, que l'on pourrait saisir et utiliser en vue de l'indemnisation de la victime ayant intenté l'action.

Le sénateur Angus : Monsieur le président, je voudrais être sûr de bien comprendre. Nous ne savons pas si l'amendement Lockerbie sera ou non incorporé à la loi. Imaginons qu'il ne le soit pas : dans ce cas, on ne pourra plus s'en prendre qu'aux organisations terroristes comme Al-Qaïda, qui sont mentionnées dans la liste, si c'est bien de cette catégorie que l'on parle. Alors, qui va-t-on poursuivre en justice? À qui vont s'en prendre les victimes de l'attentat contre l'avion d'Air India?

Ms. Saperia: Let me try to address the first part. Let us assume that the Lockerbie amendment does not pass, as you say. I certainly hope it does. Two things would need to happen. First, cabinet, on its list of terrorist-sponsoring states, would have to include — and we are using the Libya example here — Libya on that list. Prima facie, Libya could be sued. The second step would be whether Libya has supported a listed entity such as an al Qaeda and in turn that listed entity has caused the terrorist activity. If you can show both those things, then the suit would be able to proceed and in theory be successful.

In terms of Air India specifically, as it stands right now, research has indicated that this has been a local matter, and so there are local individuals, though, who were accused and acquitted in a criminal court. This could be an example where someone could be proven liable in a civil court where they were unable to be proven guilty in a criminal court.

Senator Angus: This was your point earlier about it has to be the individuals in a case like this, and to make it worthwhile, you would have to determine whether, your words, there were deep enough pockets to make it worth the effort, if they have money squirreled away in Northern B.C.

Ms. Saperia: Or if the victims do not care whether they actually get paid.

Senator Jaffer: I was going to ask about the Lockerbie amendment. We all know that is in the works because it is not in front of us yet. That was exactly my question, and I should have pursued it. If the list were in place, let us assume Libya would have been on the list. Now we are not so sure.

Ms. Saperia: Because of the political changes.

Senator Jaffer: The change in Libya.

Ms. Saperia: Correct.

Senator Jaffer: What happens now? We have not started a case, we are not so sure what will happen, and so that is a challenge now.

Ms. Saperia: I agree. If the list were created right now, it remains to be seen whether the political decision would be to list Libya for its past actions or whether they would want to start anew and say this is a new government, a new regime, hopefully

Mme Saperia : Je voudrais répondre au premier volet de votre question. Imaginons, comme vous le dites, que l'amendement Lockerbie ne soit pas adopté. Pour ma part, je souhaite ardemment qu'il le soit. En tout cas, il faudrait que deux conditions soient remplies : la première, c'est que le Cabinet incorpore la Libye — puisque nous avons pris la Libye comme exemple — à la liste des États qui soutiennent le terrorisme, ce qui devrait permettre de poursuivre la Libye en justice. La deuxième étape consisterait à déterminer si ce pays a apporté son appui à un organisme figurant sur la liste — Al-Qaïda par exemple — et si cet organisme a perpétré un acte de terrorisme. Si l'on peut démontrer les deux choses, alors le procès pourrait être intenté, et, en théorie, avec de bonnes chances de succès.

Pour en venir de façon spécifique à l'affaire du vol d'Air India, en l'état actuel des choses, les recherches indiquent que c'est considéré comme une affaire locale; et en effet, des ressortissants locaux ont été mis en accusation et ont obtenu l'acquittement dans le cadre d'un procès pénal. C'est là un exemple de situation où une personne pourrait être condamnée à des dommages-intérêts par un tribunal civil, alors même que l'on n'a pas pu démontrer sa culpabilité devant un tribunal pénal.

Le sénateur Angus : C'est ce que vous nous disiez tout à l'heure, à savoir que dans une affaire comme celle-ci, il faut pouvoir mettre en cause des particuliers; en outre, il conviendrait également de déterminer si, pour reprendre votre expression, les personnes incriminées sont suffisamment solvables pour justifier l'action et les efforts entrepris, par exemple s'ils ont planqué leur magot dans le Nord de la Colombie-Britannique.

Mme Saperia : Oui, ou encore si les victimes ne se soucient pas d'obtenir un dédommagement.

Le sénateur Jaffer : J'ai une question concernant l'amendement Lockerbie. Nous savons tous qu'il est encore en préparation, puisqu'on ne nous l'a pas soumis à ce jour. C'est justement cet aspect qui m'intéresse, et j'aurais dû l'approfondir. Imaginons que, la liste une fois en place, la Libye y figure, chose dont nous ne sommes pas sûrs.

Mme Saperia : Non, en raison des changements politiques.

Le sénateur Jaffer : Vous voulez dire les changements politiques en Libye?

Mme Saperia : C'est cela.

Le sénateur Jaffer : Alors, que va-t-il se passer? Il n'y a pas eu de poursuites et nous ne savons pas ce qui va se produire. Cela me paraît une situation bien difficile.

Mme Saperia : J'en conviens. Si l'on devait créer la liste aujourd'hui, il faudrait encore déterminer si, au niveau politique, on déciderait de consigner la Libye sur la liste en raison de ses actions dans le passé, ou si au contraire on souhaite passer

making different decisions. As much as I would love to be in charge of making that list of terror sponsors, I will leave it to hopefully the very capable hands of cabinet.

Senator Jaffer: If it has not happened, then sadly some of those victims will not be able to use this.

Ms. Saperia: That is correct.

The Chair: Colleagues, we have 10 minutes and I have three senators listed in the second round.

Senator Fraser: If Libya is on a list and taken off a list before a suit is brought, there is no way you can bring the suit; am I correct about that? A short answer, please.

Ms. Saperia: I am sorry. I feel like I am talking too long. The provision says if proceedings for support of terrorism are commenced against a foreign state that is set out on the list then the subsequent removal would not affect it. That reads to me that a suit would have to be initiated first.

Senator Runciman: I wanted to commend Ms. Basnicki for her years of effort, and the contribution she has made to this cause is remarkable. I know it was a very difficult period for her family and herself, of course. I was personally proud that the Ontario Office for Victims of Crime in the aftermath of 9/11 was able to provide some assistance to Canadian victims of terrorism. The federal help was not there. That is essentially what the situation was. Today, what is the situation with respect to federal assistance that might be available to Canadian victims of terrorism?

Ms. Basnicki: Terrorism put me in the victims of violent crime club, and sadly at the federal level there is still a lack of a policy or plan in place. Terrorism, unfortunately, is still a provincial matter, and I find that incredible; but it is another area I am working on, and I thank you, senator. I do recall you were working for the Ontario government, and certainly the Ontario government of the day did everything possible to help us out.

There was little communication and cooperation between the provincial and federal governments at that time. I am very encouraged at how things have changed tremendously, and I look forward to a new plan and policy.

l'éponge et dire qu'il s'agit d'un nouveau gouvernement, d'un nouveau régime, dont on espère qu'il aura d'autres orientations. J'aimerais bien, je vous l'assure, être chargée d'établir la liste de ces auxiliaires du terrorisme; mais je vais laisser cette décision entre les mains du Cabinet, dont je veux croire qu'il a toutes les compétences nécessaires pour ce faire.

Le sénateur Jaffer : Si cela ne se fait pas, eh bien on ne peut que regretter que certaines de ces victimes ne puissent se prévaloir de la procédure.

Mme Saperia : Tout à fait.

Le président : Chers collègues, il nous reste 10 minutes et j'ai trois sénateurs inscrits sur ma liste pour la deuxième tournée de questions.

Le sénateur Fraser : Donc, si la Libye figure sur une liste et qu'on l'en retire avant que le procès ne soit intenté, celui-ci ne pourra pas avoir lieu. Est-ce bien cela? Merci de bien vouloir me répondre de façon succincte.

Mme Saperia : Je vous demande pardon, mes explications n'en finissent pas. La loi dit que si la procédure judiciaire à l'encontre des activités terroristes est entamée contre un État qui est porté sur la liste, le procès aura lieu même si l'État en question est ultérieurement retiré de la liste. J'en conclus qu'il faut que la procédure ait été engagée avant le retrait.

Le sénateur Runciman : Je tiens à rendre hommage à Mme Basnicki pour toutes ces années au cours desquelles elle a prodigué ses efforts; elle a apporté à la cause qu'elle défend une contribution remarquable. Je sais aussi, bien entendu, combien la période qu'elle a traversée a été douloureuse, pour elle et pour sa famille. Pour ma part, j'ai été fier de voir qu'au lendemain du 11 septembre, le Bureau d'aide aux victimes de crimes en Ontario a apporté une certaine assistance aux citoyens canadiens victimes du terrorisme, alors que du côté fédéral, rien n'a été fait, il faut bien le dire. J'aimerais savoir où nous en sommes, aujourd'hui, pour ce qui est de l'aide éventuelle du gouvernement fédéral aux victimes du terrorisme.

Mme Basnicki : En tant que victime du terrorisme, on m'a mise dans la catégorie des victimes de crimes violents; or, et il faut le déplorer, il n'y a toujours pas de politique ou de programme au niveau fédéral pour ces victimes. Malheureusement, chose incroyable, le terrorisme reste du ressort provincial. Mais j'essaie d'influer également sur cet autre volet, et j'en profite pour vous remercier, monsieur le sénateur : je me souviens parfaitement que vous travailliez à l'époque pour le gouvernement de l'Ontario, et l'on peut dire que celui-ci avait fait tout son possible pour nous venir en aide.

Lorsque ces événements se sont produits, il n'y avait guère de communication ni de coopération entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Aujourd'hui, les choses ont complètement changé, ce qui m'encourage beaucoup, et j'espère que l'on adoptera bientôt une nouvelle politique avec de nouvelles initiatives.

Ms. Saperia: May I jump in for five seconds to add to that? I promise to be very quick. As Ms. Basnicki indicated, federal compensation is absolutely non-existent, and provincial compensation fluctuates across the provinces and varies greatly. It only covers injuries that occur within the province, so if you get injured outside of it, you are completely out of luck.

I want to bring to your attention a provision within the Criminal Code, meaning a federal provision, that would actually provide assistance to victims, and the government has done absolutely nothing on it, so I would encourage all of you to find out why. Section 83.14(5) of the Criminal Code allows for property to be disposed if it belongs to a terrorist group. The next subsection, 83.12(5.1), says any proceeds that arise from the disposal of property may be used to compensate victims of terrorist activities and to fund anti-terrorist initiatives in accordance with any regulations made by the Governor-in-Council. The Governor-in-Council has made no regulations about this and no money that has been seized has ever been given to victims.

I am not saying that victims are out for money. In fact, my experience with Ms. Basnicki and every other terror victim in this country with whom I have had contact has been that they are absolutely not interested in the money angle. If there are federal provisions here that are readily available that could make life a little bit easier for terror victims in the aftermath of an attack, why are we not taking advantage of this?

Senator Runciman: Has any money been seized under that provision that you are aware of?

Ms. Saperia: I will undertake to find that out for you. We know that there are terrorist groups in Canada, so that money should be seized. If it is seized, at the very least let the Governor-in-Council make those regulations so it can move smoothly after that. I leave that with you.

The Chair: Our final question of this panel goes to Senator Boisvenu.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Thank you very much for this privilege, Mr. Chair. Ms. Basnicki, you are quite right that aid for victims is the responsibility of the provinces, and the federal government is doing everything it can. But I can assure you that you can count on my support. Once we have finished with Bill C-10, victims' aid will be one of the files I will take on so that every province can provide a minimum to the families. You can be assured of my support.

[*English*]

Senator Angus: Without charge.

Senator Boisvenu: Without charge. I am not a lawyer.

Mme Saperia : Voulez-vous m'accorder juste un tout petit instant pour compléter ce qui vient d'être dit? Comme l'a indiqué Mme Basnicki, il n'y a strictement aucune indemnisation de la part du fédéral; quant aux dédommagements versés par les provinces, ils varient considérablement d'une province à l'autre et ne couvrent que les lésions subies sur le territoire de la province : donc, si ces choses-là vous arrivent hors de la province, tant pis pour vous.

Je voudrais aussi attirer votre attention sur une disposition du Code criminel, qui s'applique donc au niveau fédéral, laquelle prévoit d'accorder une assistance aux victimes; or, le gouvernement n'a absolument rien fait, et je vous encouragerais à essayer de savoir pourquoi. L'article 83.14(5) du Code criminel autorise en effet que l'on dispose d'un bien lorsqu'il appartient à un groupe terroriste. Et le paragraphe suivant, le paragraphe 5.1, stipule que l'on pourra utiliser le produit de la cession de ce bien pour indemniser les victimes d'actes terroristes et pour financer des initiatives antiterroristes conformément aux réglementations édictées par le gouverneur en conseil. Or, le gouverneur en conseil n'a adopté aucune mesure en la matière et aucune des sommes saisies n'a jamais été reversée aux victimes.

Je ne veux pas dire par là que les victimes font ça pour l'argent. En fait, mon expérience avec Mme Basnicki et avec toutes les victimes du terrorisme de notre pays que j'ai vues m'a démontré que ce n'est absolument pas l'argent qui les motive. Donc, puisqu'il y a des dispositions en vigueur qui sont de nature à rendre la vie des victimes un peu plus supportable à la suite d'un attentat, pourquoi ne pas s'en prévaloir?

Le sénateur Runciman : Est-ce que vous savez si on a, en fait, saisi des sommes d'argent en vertu de ces dispositions?

Mme Saperia : Je vais faire de mon mieux pour trouver la réponse à votre question. Mais nous savons qu'il existe des groupes terroristes au Canada, donc qu'il y a de l'argent à saisir et qu'il faudrait saisir. Ou, tout au moins, que le gouverneur en conseil adopte les règlements voulus pour pouvoir réagir à coup sûr. Voilà ce que je tenais à vous dire.

Le président : La dernière question pour cette audition revient au sénateur Boisvenu.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Merci beaucoup, monsieur le président, de ce privilège. Madame Basnicki, vous avez tout à fait raison, l'aide aux victimes relève des provinces et le gouvernement fédéral fait son possible. Toutefois, je peux vous assurer que vous pouvez compter sur mon soutien. Dès que nous en aurons terminé avec le projet de loi C-10, l'aide aux victimes sera un des dossiers auxquels je m'attaquerai afin que chaque province puisse donner un minimum aux familles. Vous pouvez être assurée de mon appui.

[*Traduction*]

Le sénateur Angus : Sans frais.

Le sénateur Boisvenu : Sans frais. Je ne suis pas avocat.

[*Translation*]

What is the process for determining the list of countries recognized as sheltering terrorist groups?

Is it a political process? Is it a legal process? And once the country is recognized, is it a national list or an international list?

[*English*]

Ms. Basnicki: I am not sure that I understood your question, the latter part, with the translation. Perhaps Ms. Saperia can address it.

Ms. Saperia: With regard to your second question, it is very much a national list. Any list that cabinet creates in terms of foreign states that they designate as supporters of terrorism is not applicable anywhere outside of Canada. If other countries want to create similar lists, by all means, but this is very much a national list.

In terms of the process, it is a political decision, and the standard seems to be set out here in proposed section 2.1 of the State Immunity Act amendments where it says, "For the purposes of this Act, a foreign state supports terrorism if it commits, for the benefit of or otherwise in relation to a listed entity as defined in subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*, an act or omission that is . . . punishable under" certain sections of the Criminal Code. That is actually a legal standard, and it references certain Criminal Code provisions.

However, the next section says that a foreign state that is set out in the list is not immune from the jurisdiction. Therefore, the list will be a political decision, and the actual support of terrorism would be a legal decision.

The Chair: Colleagues, that concludes our discussion with this panel. On behalf of us all, I want to thank you for the presentations you have made. As you have said, Ms. Basnicki, this has been a long journey, one that has obviously been a painful one for you, but you certainly presented this clearly to us, and there has been a lot of effort to get to this day. We congratulate you for that. That is sometimes what it takes to get to this point. It does not come easy, but we recognize that, and you have our assurance we will look at this seriously, as we do with everything. We will pay particular attention to the points you have made here and take that into consideration as we come to a conclusion by the end of this week or the first of next week. Thank you so much.

Ms. Basnicki: Thank you so much.

The Chair: Ms. Stoyles, the points you raised focus more on proposed amendments, but you certainly brought that home loud and clear to us, and rest assured it will not be lost on us. Thank you.

[*Français*]

Quel est le processus pour déterminer la liste des pays reconnus comme abritant des groupes terroristes?

Est-ce un processus politique? Est-ce un processus légal? Une fois que ce pays est reconnu, est-ce que c'est une liste nationale ou internationale?

[*Traduction*]

Mme Basnicki : Je ne suis pas sûre d'avoir compris la dernière partie de votre question... avec l'interprétation. Mme Saperia pourrait peut-être y répondre.

Mme Saperia : En ce qui concerne votre deuxième question, il s'agit bien d'une liste nationale. Les listes d'États étrangers désignés comme pays soutenant le terrorisme ne sont pas valables en dehors du Canada. Si d'autres pays veulent créer des listes semblables, ils peuvent certainement le faire, mais dans ce cas-ci, il s'agit bien d'une liste nationale.

Quant au processus, c'est une décision politique, et la norme semble être fixée ici au paragraphe 2.1 des modifications à la Loi sur l'immunité des États où il est dit que : « Pour l'application de la présente loi, un État étranger soutient le terrorisme s'il s'engage, au profit ou au regard de toute entité inscrite au sens du paragraphe 83.01(1) du Code criminel, dans tout acte ou omission qui est sanctionné par l'un des articles » du Code criminel. C'est en fait une norme juridique qui renvoie à certaines dispositions du Code criminel.

Mais l'article suivant indique qu'un État étranger inscrit sur la liste ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction. Par conséquent, la liste est une décision politique, et la question du soutien réel au terrorisme serait une décision juridique.

Le président : Chers collègues, voilà qui conclut notre discussion avec ce groupe. Au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier pour vos exposés. Comme vous l'avez dit, madame Basnicki, ce processus a été très long et certainement difficile pour vous, mais vous nous en avez fait une présentation très claire, et beaucoup de travail a été accompli pour en arriver à ce jour. Nous vous en félicitons. C'est ce qu'il faut parfois pour en arriver là. Ce n'est pas facile, mais nous le savons et nous pouvons vous assurer que nous étudierons tout cela très sérieusement, comme nous le faisons toujours. Nous nous intéresserons en particulier aux points que vous avez soulevés ici et en tiendrons compte au moment de conclure ces travaux à la fin de cette semaine ou au début de la semaine prochaine. Merci beaucoup.

Mme Basnicki : Merci beaucoup.

Le président : Madame Stoyles, les points que vous avez soulevés portent davantage sur les modifications proposées, mais vous avez été très claire et directe et soyez assurée que nous en tiendrons compte. Merci.

We will continue now with our consideration of Bill C-10, in particular, the portion of Bill C-10 that concerns the enactment of the proposed justice for victims of terrorism act and consequential amendments to the State Immunity Act.

We are pleased to have with us in the final panel for today, from the Centre for Israel and Jewish Affairs, Mr. Richard Marceau, General Counsel. We also have Ms. Hilary Young, Assistant Professor, Faculty of Law, Queen's University, and from the law firm of Lenczner Slaght, we have Mr. David Quayat.

Mr. Marceau, we will begin with you. I understand you have an opening statement to make.

Richard Marceau, General Counsel, Centre for Israel and Jewish Affairs: Thank you very much, senator.

[*Translation*]

My name is Richard Marceau. I am here on behalf of the Centre for Israel and Jewish Affairs, the official representative of Canada's Jewish community.

[*English*]

I will be making my presentation in French but will be happy to answer any question in any official language.

[*Translation*]

I will be commenting only on part 1 of Bill C-10, entitled the Justice for Victims of Terrorism Act.

I am particularly pleased to be here today because, in a former life, in another place, I was interested in these issues and had started to work on them.

I was made aware of these issues by C-CAT, the Canadian Coalition Against Terror, particularly I think by Danny Eisen, Maureen Basnicki and Sheryl Saperia, and two of these people have just testified before you.

They are models of involvement, civic engagement and drive. Canada's Jewish community supports part 1 of Bill C-10. We are pleased to note that the government has responded to the requests made by victims of terrorism for some time.

We are also pleased to note that there is strong support from other political groups in this area. As you have too often heard, after an intense period following terrorist events, the victims are left alone, without recourse or support. The fear and especially the powerlessness remain for the individuals affected and the communities targeted. For that reason, the measures in Bill C-10 quickly obtained the support of many Canadians and many

Nous allons maintenant poursuivre notre étude du projet de loi C-10, plus particulièrement la partie qui concerne l'adoption du texte proposé pour la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et les modifications subséquentes à la Loi sur l'immunité des États.

Nous sommes heureux d'accueillir notre dernier groupe d'aujourd'hui composé de M. Richard Marceau, chef du contentieux au Centre consultatif des relations juives et israéliennes, de Mme Hilary Young, professeure adjointe à la faculté de droit de l'Université Queen's et de Me David Quayat, du cabinet d'avocats Lenczner Slaght.

Monsieur Marceau, nous allons commencer par vous. Je crois comprendre que vous avez une déclaration liminaire.

Richard Marceau, avocat général, Centre consultatif des relations juives et israéliennes : Merci beaucoup, sénateur.

[*Français*]

Mon nom est Richard Marceau. Je suis ici au nom du Centre consultatif des relations juives et israéliennes, le représentant officiel de la communauté juive du Canada.

[*Traduction*]

Je vais faire mon exposé en français, mais je répondrai volontiers aux questions dans l'une ou l'autre des langues officielles.

[*Français*]

Mes commentaires ne porteront que sur la partie 1 du projet de loi C-10, intitulée Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme.

Je suis particulièrement heureux d'être ici parmi vous aujourd'hui d'autant plus que, dans une vie antérieure, dans l'autre assemblée, je m'étais déjà intéressé à ces enjeux et avait déjà commencé à travailler sur ceux-ci.

J'y avais été sensibilisé par C-CAT, la Canadian Coalition Against Terror, et je pense en particulier à Danny Eisen, Maureen Basniki et Sheryl Saperia. Deux d'entre eux ont déjà témoigné devant vous il y a quelques instants.

Ils sont des modèles d'implication, d'engagement civique et de ténacité citoyenne. La communauté juive du Canada appuie la partie 1 du projet de loi C-10. Nous sommes heureux de constater que le gouvernement a ainsi répondu aux demandes depuis longtemps formulées des victimes du terrorisme.

Nous sommes aussi heureux de constater qu'il y a un appui fort de la part des autres formations politiques dans ce domaine. Trop souvent, vous l'avez entendu, après une période intense suivant des événements de terrorisme, les victimes sont laissées seules, sans recours et sans appui. La peur et surtout l'impuissance demeurent pour les individus touchés et les communautés visées. C'est pourquoi les mesures contenues dans le projet de loi C-10

communities, particularly, Canada's Jewish community. The Jewish community around the world, as in Canada, has too often been the target of terrorism.

You will recall, for example, that the Jewish community was the target of a terrorist plot in August 1999. Two members of an Algerian cell in Montreal, including Ahmed Ressam, the notorious Millennium Bomber, planned to blow up a tanker truck filled with gasoline in a neighbourhood where a significant number of Jewish Canadians live and spend time. Or again, in April 2004, a bomb was thrown at a Jewish school in Montreal, which is another perfect example of politically motivated violence and hate against Jews. Outside Canada, there was an incident in which a young Jewish woman, Marnie Kimmelman, was killed by a pipe bomb while she was quietly sitting on a beach in Israel.

As a community at risk, we feel that Canadian victims of terrorism should be authorized to engage in civil suits against people who commit and support terrorist acts, even if foreign states are involved.

We hope that this bill will act as a deterrent to prevent future terrorist acts against Canadians. When my colleague David Cooper testified before your colleagues in the House of Commons, he asked that Bill C-10 be amended and he, himself, proposed a number of amendments.

We are pleased to see that a number of those amendments have, in fact, been made. And we hope that one of them, the one I mentioned a little earlier, the Lock of the Amendment, will be added.

We are also eager to see the government's proposed list of states that may be prosecuted. Obviously, we are expecting that it will be a full and complete list. I know that I am running out of time and that you have many questions, but allow me simply to say that it is time to send strong messages to the victims, that they are no longer alone, they are no longer isolated and they are not powerless; and to the terrorists and their supporters, that Canada is serious in its fight against them and that neither we, as the government, nor the victims will stand still and that the time of impunity is over. Thank you.

[*English*]

The Chair: Thank you very much, Mr. Marceau. Ms. Young, do you have an opening statement?

[*Translation*]

Hilary Young, Assistant Professor, Faculty of Law, Queen's University, as an individual: Mr. Chair, members of the committee, thank you for the opportunity to address this committee with respect to the proposed justice for victims of terrorism act.

ont rapidement obtenu l'appui de beaucoup de Canadiens, de plusieurs communautés et, en particulier, de la communauté juive du Canada. La communauté juive, dans le monde comme ici, a trop souvent été la cible du terrorisme.

Vous vous rappellerez, par exemple, que la communauté juive a été la cible d'un complot terroriste, en août 1999, quand deux membres d'une cellule algérienne de Montréal, dont Ahmed Ressam, le fameux Millennium Bomber, planifiaient de faire sauter un camion-citerne rempli d'essence dans un quartier habité et fréquenté par un nombre important de Canadiens juifs. Ou encore, lorsqu'en avril 2004, une bombe fut lancée contre une école juive de Montréal, constituant ainsi un parfait exemple d'une violence motivée et politiquement et par la haine des juifs. Ou encore, à l'extérieur du Canada, lorsqu'une jeune femme juive, Marnie Kimmelman, fut assassiné par une bombe tuyau alors qu'elle était tranquillement assise sur une plage en Israël.

En tant que communauté à risque, nous croyons que les victimes canadiennes du terrorisme devraient être autorisées à engager des poursuites au civil contre ceux qui commettent et appuient des actes de terrorisme, même s'il s'agit d'États étrangers.

Nous espérons que ce projet de loi jouera un rôle dissuasif pour prévenir de futurs actes de terrorisme contre des citoyens canadiens. Lorsque mon collège, David Cooper, a témoigné devant vos collègues de la Chambre des communes, il a plaidé pour que le projet de loi C-10 soit amendé et il a lui-même proposé plusieurs amendements.

Nous sommes heureux de constater que plusieurs de ces amendements ont, en effet, été effectués. Et nous espérons que l'un d'entre eux, celui que j'ai nommé un peu plus tôt, The Lock of the Amendment, soit ajouté à ces amendements.

Nous avons aussi bien hâte de voir la liste des États pouvant être poursuivis qui sera proposée par l'État. Nous nous attendons évidemment à ce qu'elle soit robuste et à ce qu'elle soit complète. Je sais que le temps file et que vous avez plusieurs questions, mais permettez-moi simplement de dire qu'il est temps d'envoyer de forts messages aux victimes : qu'elles ne sont plus seules, qu'elles ne sont plus isolées et qu'elles n'ont pas à être impuissantes; et aux terroristes et à leurs appuis : que le Canada est sérieux dans sa lutte contre eux et que ni nous, en tant qu'État, ni les victimes ne resteront immobiles et que le temps de l'impunité est terminé. Merci.

[*Traduction*]

Le président : Merci beaucoup, monsieur Marceau. Madame Young, avez-vous un exposé liminaire?

[*Français*]

Hilary Young, professeure adjointe, faculté de droit, Université Queen's, à titre personnel : Merci, monsieur le président et membres du comité. Nous vous remercions de nous avoir invités à vous adresser la parole aujourd'hui au sujet de la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme.

[*English*]

My name is Hillary Young. I am a member of the faculty of law at Queen's University. My colleague, David Quayat, is an associate with the litigation firm of Lenczner Slaght in Toronto and served as a law clerk to the Chief Justice of the Federal Court.

Our submissions today are the result of work that we have done with our colleague Brendan Green on versions of this law since 2009. We have expertise in civil litigation, tort law, international law, and the constitutional division of powers.

At the outset, we recognize that terrorism is a serious problem that has significant effects on Canadians, and we share the government's desire to deter terrorism and to obtain justice for victims. However, in our view, this act is unlikely to achieve those goals. We also believe that the act is unconstitutional and would violate international law.

Mr. Green, Mr. Quayat and I have provided the committee with written submissions that outline our three main concerns with the bill. I will briefly summarize those concerns.

First, we believe the justice for victims of terrorism act would be unconstitutional. It essentially creates a new federal tort, a civil cause of action. The power to create civil causes of action falls to the provinces under the constitutional division of powers. Specifically, it falls under the provinces' power over matters of property and system rights. Mr. Quayat will be happy to take any questions you have about why it is that the act cannot be justified as necessarily incidental to a legitimate federal scheme or grounded in a federal head of power under section 91 of the Constitution Act, 1867.

Our second concern is that the act invites the government to violate international law by removing certain countries' immunity from the jurisdiction of Canadian courts. It is a fundamental principle of international law that sovereign states are generally immune from the jurisdiction of each others' courts. This principle was affirmed earlier this month in a case before the International Court of Justice, which rejected Italy's assertion of jurisdiction over Germany in relation to acts committed during the Second World War. The court made clear that this has nothing to do with how terrible or illegal the acts that were committed are. The court noted that the acts — these were acts of the Nazis — reflected a complete disregard for the elementary considerations of humanity, and yet the ICJ said, nevertheless, Italy does not have jurisdiction over Germany.

Our third concern is that the bill would not realistically achieve its goals. The allegations involved in these kind of lawsuits will be difficult and expensive to prove and, even if a victim can prove her

[*Traduction*]

Je m'appelle Hillary Young. Je suis professeure à la faculté de droit de l'Université Queen's. Mon collègue, David Quayat, est associé à la firme Lenczner Slaght de Toronto et a été adjoint judiciaire au juge en chef de la Cour fédérale.

Nos mémoires aujourd'hui sont l'aboutissement du travail que nous avons réalisé avec notre collègue Brendan Green sur des versions de cette loi depuis 2009. Nous avons une compétence en contentieux des affaires civiles, en droit de la responsabilité délictuelle, en droit international et en division constitutionnelle des pouvoirs.

Nous reconnaissons, bien entendu, que le terrorisme est un problème grave qui a des répercussions importantes sur les Canadiens et nous partageons la volonté du gouvernement de décourager le terrorisme et d'obtenir justice pour les victimes. Mais à notre avis, il est peu probable que cette loi permette d'atteindre ces objectifs. Nous croyons également que la loi est inconstitutionnelle et contraire au droit international.

M. Green, M. Quayat et moi avons fourni au comité des mémoires qui font état de nos trois principales préoccupations au sujet du projet de loi. Je vais les résumer brièvement.

Tout d'abord, nous croyons que la justice pour les victimes d'actes terroristes serait inconstitutionnelle. Elle crée essentiellement un nouveau délit de responsabilité fédérale, une cause d'action civile. Le pouvoir de créer des causes d'action civile incombe aux provinces en vertu du partage constitutionnel des pouvoirs. Plus précisément, c'est une prérogative des provinces en ce qui concerne les droits de propriété et droits civils. M. Quayat se fera un plaisir de répondre à vos questions sur les raisons pour lesquelles la loi ne peut être justifiée comme un auxiliaire nécessaire d'un régime fédéral légitime ou fondée sur un titre de compétence fédérale en vertu de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Notre deuxième préoccupation concerne le fait que la loi invite le gouvernement à violer le droit international en retirant l'immunité de juridiction de certains pays dans des actions judiciaires devant les tribunaux canadiens. En droit international, il existe un principe fondamental qui veut que les États souverains bénéficient généralement d'une immunité de juridiction face aux tribunaux des autres pays. Le principe a été encore confirmé au début du mois dans une affaire dont a été saisie la Cour internationale de Justice, qui a rejeté l'affirmation de la juridiction de l'Italie sur l'Allemagne en rapport avec des actes commis pendant la Seconde Guerre mondiale. La cour a indiqué clairement que cela n'avait rien à voir avec le caractère horrible ou illégal des actes commis. La cour a fait observer que les actes — dans ce cas des actes commis par les nazis — montraient un mépris absolu pour les principes les plus élémentaires d'humanité, mais elle n'en a pas moins décidé que l'Italie n'avait pas juridiction sur l'Allemagne.

Notre troisième préoccupation a trait au fait que le projet de loi ne pourrait pas, de façon réaliste, atteindre les objectifs énoncés. Il est difficile et coûteux de prouver les allégations présentées dans

case, it is unlikely she will ever collect any damages, although that will depend to a large extent on the nature of the defendant. Foreign individuals, organizations and countries often have no seizable assets and may simply refuse to pay. It will be especially hard to get a foreign country to pay a Canadian court order against it.

That has been the American experience with similar legislation. It has led to extensive litigation, with victims spending large amounts of money seeking vindication that has almost never materialized. In fact, the United States stepped in to pay amounts owed to victims by countries like Iran when it became clear that these countries would not recognize U.S. court orders to pay. The American experience led one commentator to conclude that "the privatization of the war on terrorism has failed."

Stephen Flatow, who sued Iran under the U.S. law and successfully proved that Iran caused his daughter's death, said, "If I knew then what I know now, after spending tens of thousands of dollars trying to get some measure of justice for Alicia, I do not think I would have started this lawsuit." I should note that he did ultimately receive compensation, but it was from the U.S. government, not from Iran.

Rather than requiring individual victims to pursue expensive and difficult litigation, a more effective way to compensate victims would be to take advantage of civil forfeiture laws, whose goals are to deter unlawful activity and compensate victims. These laws allow a province to seize property acquired through unlawful activities, including criminal activities, and that property may then be distributed to victims. This would have a number of advantages over the act. Aside from being constitutional, the province, rather than the victim, would have to prove that the property was acquired through an unlawful activity.

To conclude, deterring terrorism and compensating victims are, of course, laudable goals, and the government is right to pursue both, but we believe the act will do little to achieve either. If anything, it may be harmful to victims of terrorism, who will be encouraged to spend thousands of dollars seeking justice, only to have the act found unconstitutional or to obtain a court order that cannot successfully be executed.

Those are our main concerns. Thank you again for the opportunity to be heard, and we are happy to take any of your questions.

The Chair: Thank you, Ms. Young. Mr. Quayat, did you have an opening statement?

Ms. Young: I spoke for the two of us.

The Chair: We will now proceed to questions, beginning with the deputy chair, Senator Fraser.

ce genre de poursuites et, même si une victime peut apporter des preuves, il est peu probable qu'elles soient indemnisées, bien que cela dépende largement de la nature du défendeur. Bien souvent, les personnes, les organismes et les pays étrangers n'ont pas de biens à saisir et peuvent simplement refuser de payer. Il sera particulièrement difficile de faire exécuter par un pays étranger une ordonnance de payer émise par un tribunal canadien.

C'est en tout cas l'expérience des États-Unis qui ont adopté une loi semblable. Cela a conduit à des litiges prolongés où les victimes dépensent des fortunes à chercher une vengeance qui ne se matérialise presque jamais. En fait, les États-Unis sont intervenus pour payer les montants dus aux victimes par des pays comme l'Iran quand il est devenu évident que ces pays ne reconnaîtraient pas les ordonnances de payer des tribunaux américains. L'expérience américaine a conduit un commentateur à conclure que « la privatisation de la guerre contre le terrorisme a échoué ».

Stephen Flatow, qui a poursuivi l'Iran en vertu de la loi américaine et a réussi à prouver que ce pays avait causé la mort de sa fille, a déclaré, « Si j'avais su alors ce que je sais maintenant, après avoir dépensé des dizaines de milliers de dollars à essayer d'obtenir justice pour Alicia, je ne pense pas que j'aurais entamé ces poursuites ». Je dois dire qu'il a finalement été indemnisé, mais par le gouvernement américain et non par l'Iran.

Plutôt que de demander à chaque victime de se lancer dans des procédures judiciaires coûteuses et difficiles, il serait plus efficace de les indemniser en se servant des lois sur la confiscation civile qui visent à prévenir les activités illégales et à indemniser les victimes. Ces lois permettent à une province de saisir les biens acquis par le biais d'activités illégales, y compris des activités criminelles, et de les distribuer aux victimes. Cette solution aurait un certain nombre d'avantages par rapport à la loi. Outre qu'elle est constitutionnelle, la province, plutôt que la victime, aurait à prouver que le bien a été acquis au moyen d'une activité illégale.

Pour conclure, dissuader le terrorisme et indemniser les victimes sont, bien entendu, des objectifs louables, et le gouvernement a raison de vouloir atteindre les deux, mais nous croyons que la loi ne contribuera guère à atteindre l'un ou l'autre. Elle pourrait en fait s'avérer préjudiciable pour les victimes du terrorisme qui seront encouragées à dépenser des milliers de dollars en quête de justice, pour finalement voir la loi jugée inconstitutionnelle ou obtenir une ordonnance d'un tribunal qui ne peut pas être exécutée.

Voilà nos principales préoccupations. Merci encore de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer. Nous répondrons avec plaisir à vos questions.

Le président : Merci, madame Young. Monsieur Quayat, avez-vous un exposé liminaire?

Mme Young : J'ai parlé pour nous deux.

Le président : Nous allons passer maintenant aux questions, en commençant par la vice-présidente, le sénateur Fraser.

[*Translation*]

Senator Fraser: I would like to welcome all three of you and thank you very much for being here. Mr. Marceau, I was particularly pleased to hear your testimony because I think we can say that the Jewish community around the world has more often been the target of terrorist acts than any other group. So it is very important to have your point of view on this bill.

[*English*]

Ms. Young and Mr. Quayat, I read on the weekend, as carefully as I could and with great interest, your long piece making the arguments you have just given us in very short form. I still come away perplexed. Essentially, this bill relates to the State Immunity Act, which is a federal statute. There is no way a province can override the State Immunity Act. It relates also to the Criminal Code and even mentions in passing the Immigration and Refugee Protection Act, although that is, as I recall, for definitional purposes.

If the federal Parliament cannot override the State Immunity Act or change it, how can a province do that? If a province cannot do that, then how can we achieve the goals in this legislation?

David Quayat, Lawyer, as an individual: Let me take that question.

Senator Fraser: You can tell me I am wrong. That is what I am asking you to do. That is where my puzzlement arises.

Mr. Quayat: To answer your question, we need to distinguish two parts of the bill. When I say the bill, I am referring only to the Justice for victims of terrorism act, not the rest of Bill C-10.

Withdrawing the immunity of a state is surely within the power of Parliament. We take no quarrel with that. It is the creation of a cause of action, what is clause 4, that is constitutionally offensive. It is constitutionally offensive for two reasons.

The cause of action targets what I would call two buckets of targeted defendants, state actors or other non-state entities, organizations, individuals and whatnot. Let me deal with the second first.

Suing an individual or a listed entity is in no way connected to state immunity. The two are not related because you are not suing a state. To say that the cause of action is against listed entities or individuals can be tethered to the State Immunity Act is simply, in my view, incorrect.

With respect to the targeted state defendants who are listed, here you have to unpack two other legal concepts. One is jurisdiction, and one is cause of action. Jurisdiction is the ability of a court to hear cases either against certain persons or over certain subject matters. Cause of action defines liability. The two

[*Français*]

Le sénateur Fraser : Bienvenue à vous trois et merci beaucoup d'être venus. Monsieur Marceau, j'ai été particulièrement heureuse d'entendre votre témoignage, puisqu'on peut dire, je crois, que la communauté juive mondiale a été plus souvent la cible d'actes terroristes que n'importe quel autre groupe. Il est très important, donc, d'avoir votre point de vue au sujet de ce projet de loi.

[*Traduction*]

Madame Young et monsieur Quayat, j'ai lu pendant le week-end aussi attentivement que possible et avec beaucoup d'intérêt votre long mémoire présentant les arguments que vous venez de nous exposer très brièvement. Je suis toujours aussi perplexe. Ce projet de loi se rapporte à la Loi sur l'immunité des États, qui est une loi fédérale. Il est impossible que des dispositions provinciales puissent primer par rapport à la Loi sur l'immunité des États. Il se rapporte également au Code criminel et mentionne même en passant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, bien que ce soit, il me semble, pour des fins de définition.

Si le Parlement fédéral ne peut pas remplacer la Loi sur l'immunité des États ou la modifier, comment une province le pourrait-elle? Si une province ne peut pas le faire, comment pouvons-nous atteindre les objectifs prévus dans ce texte de loi?

David Quayat, avocat, à titre individuel : Je vais répondre à cette question.

Le sénateur Fraser : Vous pouvez me dire que j'ai tort. C'est ce que je vous demande de faire. Ce sont là les raisons de mon étonnement.

M. Quayat : Pour répondre à votre question, il faut distinguer deux parties dans le projet de loi. Quand je parle du projet de loi, je veux dire seulement la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme, et non le reste du projet de loi C-10.

Le Parlement peut certainement retirer l'immunité d'un État. Nous sommes d'accord là-dessus. C'est la création d'une cause d'action, c'est-à-dire l'article 4, qui pose problème sur le plan constitutionnel, et cela pour deux raisons.

La cause d'action cible deux groupes de défendeurs, les acteurs étatiques ou d'autres entités non étatiques, organismes, particuliers et autres. Je vais d'abord parler du second groupe.

Le fait d'engager des poursuites contre un particulier ou une entité inscrite n'est en aucune façon relié à l'immunité des États. Les deux ne sont pas liés, car on ne poursuit pas un État. Il est tout simplement erroné, à mon avis, de dire que la cause d'action qui vise les entités inscrites ou les personnes peut être liée à la Loi sur l'immunité des États.

En ce qui concerne les États défendeurs ciblés qui figurent sur une liste, il faut faire intervenir deux autres concepts juridiques. Le premier est la compétence et l'autre est la cause d'action. La compétence est la capacité d'un tribunal à entendre des causes contre certaines personnes ou sur certains sujets. La cause

are not legally connected concepts. To say that creating a cause of action is a necessary incident or a functional incident of the State Immunity Act, in our view, is constitutionally suspect and therefore would be open to attack under the division of powers.

If Parliament wanted to achieve a constitutionally lawful scheme, leaving aside our concerns on international law for a second, the way that would be achieved is to withdraw the immunity under the State Immunity Act, and then the provinces, who have the right under property and civil rights, could create causes of action as against foreign sovereigns or other individuals for torts of terror.

Incidentally, this is how federal law currently functions, both with respect to proceedings against the Crown and as the State Immunity Act is currently drafted. For example, in the State Immunity Act, personal injury and property damage and death that is caused by a foreign sovereign within Canada is not shielded from the immunity provision, but the State Immunity Act does not create the cause of action. For example, if any of you were to take a walk and slip and fall in the embassy of the United States, you could sue the United States in negligence, a cause of action defined in provincial common law, and the federal immunity is withdrawn. That is respectful of constitutional principles, balancing who controls the immunity and who controls the definition of a cause of action. That is where the disconnect is constitutionally.

[*Translation*]

Mr. Marceau: My colleague said that Canada's constitutional law is complex, and the people who are elected in the other place and senators know very well that the issues of jurisdiction are complex. There are entire libraries full of decisions and doctrines on the subject.

Our analysis of the bill found that it is constitutional, for three reasons. First, the cause of action is created for a breach of criminal law. We know very well that, under section 91 of the Constitution, criminal law comes under federal jurisdiction. So there is the first reason.

The second reason that can be established, and that speaks in favour of federal jurisdiction in this area, is the federal jurisdiction when it comes to foreign affairs. This area comes exclusively under the federal Parliament, and there is a direct link between Part 1 of Bill C-10 and foreign affairs.

The third reason is peace, order and good government, the famous POGG. We think this third link can be established between Part 1 of Bill C-10 and federal jurisdiction. We think these three factors together make this bill constitutional and *intra vires* of the federal Parliament.

d'action définit la responsabilité. Les deux ne sont pas des concepts légalement liés. Dire que la création d'une cause d'action est une incidence nécessaire ou fonctionnelle de la Loi sur l'immunité des États est, à notre avis, constitutionnellement suspect et cela pourrait être attaqué dans le cadre du partage des pouvoirs.

Si le Parlement voulait créer un régime constitutionnel légitime, en laissant de côté nos préoccupations sur le droit international pour le moment, il faudrait lever l'immunité en vertu de la Loi sur l'immunité des États, et les provinces, qui ont le droit de le faire en vertu des droits de propriété et des droits civils, pourraient créer des causes d'action contre les États souverains étrangers ou d'autres personnes pour des délits de terrorisme.

D'ailleurs, c'est ainsi que fonctionne actuellement le droit fédéral, tant en ce qui concerne les procédures contre la Couronne que la Loi sur l'immunité des États telle qu'elle rédigée. Par exemple, dans la Loi sur l'immunité des États, les lésions corporelles, les dommages aux biens et les décès causés par un État étranger au Canada ne sont pas protégés contre la disposition d'immunité, mais la Loi sur l'immunité des États ne crée pas la cause d'action. Par exemple, si l'un d'entre vous glissait et tombait sur les terrains de l'ambassade des États-Unis, vous pourriez poursuivre les États-Unis pour négligence, car il s'agit d'une cause d'action définie dans la common law provinciale; l'immunité fédérale est alors levée. Cette façon de faire est respectueuse des principes constitutionnels, car on sait qui contrôle l'immunité et qui contrôle la définition de la cause d'action. C'est là où se situe la rupture sur le plan constitutionnel.

[*Français*]

M. Marceau : Mon collègue a affirmé que le droit constitutionnel canadien est complexe, et les gens qui sont élus à l'autre endroit et les sénateurs savent très bien que les enjeux de juridiction sont complexes. Des librairies complètes sont remplies de décisions et de doctrines à ce sujet.

L'analyse que nous avons faite de ce projet de loi nous indique qu'il est constitutionnel pour trois raisons. D'abord, la cause d'action est créée pour un bris de droit criminel. On sait très bien que, selon l'article 91 de la Constitution, le droit criminel est de juridiction fédérale. Voilà donc un premier lien.

Deuxième lien qui peut être établi, et qui plaide en faveur de la juridiction fédérale dans ce domaine, c'est la juridiction fédérale en matière d'affaires étrangères. Ce domaine est de compétence de facto exclusive du Parlement fédéral, et il y a un lien direct entre la partie 1 du projet de loi C-10 et les affaires étrangères.

Le troisième lien qu'on pourrait établir, c'est celui de *peace, order and good government*, le fameux POGG. C'est, à notre avis, le troisième lien qui peut être établi entre la partie 1 du projet de loi C-10 et la juridiction fédérale. Lorsqu'on met ces trois éléments ensemble, nous sommes d'avis que ce projet de loi est constitutionnel et *intra vires* des pouvoirs du Parlement fédéral.

[*English*]

Senator Fraser: I am sure the lawyers on the committee will want to pursue that issue, but I have another question to put to you.

Ms. Young, you referred to the recent case between Germany and Italy in the International Court of Justice. I have read only a summary of the judgment, but I was not at all sure that it was a precedent for this country. Tell me why you think it is relevant.

Ms. Young: The case to which we referred reaffirms the proposition in international law that sovereign states are immune from the jurisdictions of the courts of other states, and by "states" I mean countries. Of course, we can change our domestic law to remove that sovereign immunity, but that does not change the fact that that sovereignty remains in international law.

Mr. Quayat: It recognizes that in certain instances certain international transgressions become a state-to-state problem. In the Germany and Italy case the International Court of Justice was saying that countries cannot use the device of civil domestic process to remedy what is essentially a state-to-state violation in the form of what is called diplomatic protection.

Professor Young is correct that we can modify our domestic law, and we are not strictly bound by what the International Court of Justice has done, but Canada has filed a recognition of compulsory jurisdiction, and it is a real possibility that a future listed country could invoke that jurisdiction and force us to defend ourselves at the International Court of Justice.

Senator Runciman: Thank you for being here, witnesses. If you have responded to this, I lost the message. Do you agree that, if creating a cause of action in respect of terrorism is a national concern and no provinces have acted, the legislation is justifiable under federal authority?

Mr. Quayat: In order to invoke the national concern doctrine you have to show two things under a case called *R. v. Crown Zellerbach*, which deals with national concern. That case says you do not simply look at whether the provinces have chosen to take action but rather whether they are incapable, individually or collectively.

I would submit that it has never been put to the provinces to embark on a course of action either via the route of civil forfeiture or to create specific causes of action for terrorism to do so. I do not think the provinces are incapable. If one wants to look for guidance on how the current Supreme Court would approach it, one need look no further than the recent reference on the national securities regulator. The court walked a tight line to balance that which is truly federal, what we say is the withdrawal of the immunity, and that which is truly provincial, the creation of a cause of action.

[*Traduction*]

Le sénateur Fraser : Je suis sûre que les avocats du comité voudront approfondir cette question, mais j'ai une autre question pour vous.

Madame Young, vous avez fait allusion à la récente affaire entre l'Allemagne et l'Italie devant la Cour internationale de Justice. Je n'ai lu qu'un résumé de l'arrêt, mais je ne suis pas sûre du tout qu'il s'agisse d'un précédent pour notre pays. Dites-moi pourquoi vous pensez que cette affaire est pertinente.

Mme Young : Le cas dont nous avons parlé conforme la proposition en droit international que les États souverains sont à l'abri de la compétence des tribunaux d'autres États, et par « États », je veux dire pays. Bien entendu, nous pouvons changer notre droit interne de supprimer cette immunité souveraine, mais cela ne change pas le fait que la souveraineté demeure en droit international.

M. Quayat : Cela reconnaît que, dans certains cas, certaines transgressions internationales deviennent un problème d'État à État. Dans le cas de l'Allemagne et de l'Italie, la Cour internationale de Justice a déclaré que les pays ne peuvent pas utiliser le processus civil national pour remédier à ce qui est essentiellement une violation entre États sous la forme de ce qu'on appelle la protection diplomatique.

Le professeur Young a raison de dire que l'on peut modifier notre droit national et que nous ne sommes pas strictement liés par ce qu'a fait la Cour internationale de Justice, mais le Canada a déposé une reconnaissance de compétence obligatoire, et il est tout à fait possible qu'un futur pays inscrit puisse invoquer cette compétence et nous oblige à nous défendre à la Cour internationale de Justice.

Le sénateur Runciman : Merci de votre présence. Si vous avez déjà répondu à cette question, je n'ai pas dû comprendre. Pensez-vous que si la création d'une cause d'action en rapport avec le terrorisme est dans l'intérêt national et qu'aucune province n'a agi, la loi est justifiable en vertu du pouvoir fédéral?

M. Quayat : Pour invoquer la théorie de l'intérêt national, il faut montrer deux choses aux termes de l'arrêt *R. c. Crown Zellerbach* qui porte sur l'intérêt national. Selon cette affaire, on ne se demande pas simplement si les provinces ont décidé d'agir, mais plutôt si elles sont incapables de le faire, individuellement ou collectivement.

Je dirais qu'il n'a jamais été demandé aux provinces de se lancer dans un plan d'action par la voie de la confiscation civile ou la création de causes d'action propres au terrorisme pour ce faire. Je ne pense pas que les provinces soient incapables. Si l'on veut savoir comment la Cour suprême actuelle procéderait, il suffit de voir la référence récente à l'organisme de réglementation des valeurs mobilières. La Cour a marché sur la corde raide pour concilier ce qui est vraiment fédéral, c'est-à-dire la levée de l'immunité, et ce qui est vraiment provincial, c'est-à-dire la création d'une cause d'action.

Senator Runciman: On page 4 of your brief you say that Parliament has the authority to define the scope of a foreign state's immunity, but creating causes of action is in no way incidental to the scope of that immunity.

There is no footnote in terms of judicial authority with respect to that. I am having some trouble with the logic. If you can define a foreign state's immunity, why can we not say what they are not immune from?

Mr. Quayat: There is no precedent on this question, senator, because the State Immunity Act has not been the subject of a great deal of litigation. In fact, its constitutionality and its constitutional borders have never been tested, although there have been charter arguments raised about whether immunizing foreign states violates individual rights.

To answer your question I will return to the distinction of two legal concepts, jurisdiction and cause of action/liability. Jurisdiction merely says the foreign state may be brought before a civil court for these classes of issues, but the specific creation of a cause of action, those facts which, if proven, would give rise to liability, is a distinct legal concept. Again I return to the example of the Crown Liability and Proceedings Act and the State Immunity Act that is respectful of that bound. Those acts withdraw the immunity of, *inter alia*, Her Majesty the Queen in Right of Canada and foreign states, but it does not specifically define those causes of action for which either actor is liable.

Senator Runciman: Does it not strike you as absurd that you are contemplating restricting remedies available to our citizens against a state, a precondition of which is that the state itself is acting totally contrary to the principles of international law?

Mr. Quayat: The emotional reaction one can have is an obvious one, and it is nothing but sympathy for victims of terrorism. I was at the Pentagon on 9/11. I understand what terrorism is. I did not suffer a loss personally, but I am not ambivalent to the emotional issue of terrorism. However, if there is anything we have learned about terrorism in the decade since 9/11 is that the terrorists win if we are willing to commit acts of legal subterfuge to attain an end that feels good.

The rule of law requires more than that. We have a federal constitutional structure, and we as a country have chosen to live within the bounds of international law. Sometimes respect for both produces outcomes we might not otherwise like. That is an unfortunate by-product of living in a society that cherishes the rule of law.

Senator Runciman: One of the witnesses referenced the difficulty of enforcing judgments. In your submission you mentioned US$19 billion. The earlier witnesses said "yes, but." I do not know if you were here for the testimony.

Le sénateur Runciman : À la page 4 de votre mémoire, vous dites que le Parlement a le pouvoir de définir la portée de l'immunité d'un pays étranger, mais que la création d'une cause d'action n'est en aucune façon liée à la portée de cette immunité.

Il n'y a pas de note en bas de page citant une autorité juridique à cet égard. Je ne comprends pas très bien votre logique. Si on peut définir l'immunité d'un État étranger, pourquoi ne peut-on pas indiquer à quoi se rapporte cette immunité?

M. Quayat : Il n'y a pas de précédent pour cette question, sénateur, car la Loi sur l'immunité des États n'a pas fait l'objet de beaucoup de litiges. En fait, sa constitutionnalité et ses limites constitutionnelles n'ont jamais été contestées, bien que des arguments en vertu de la charte aient été présentés sur la question de savoir si l'immunité des États étrangers viole les droits individuels.

Pour répondre à votre question, je vais revenir sur la distinction entre les deux concepts juridiques, la compétence et la cause d'action/responsabilité. La compétence fait simplement en sorte que l'État étranger peut être déféré devant un tribunal civil pour ces catégories de questions, mais la création d'une cause d'action, les faits qui, s'ils sont reconnus, créeraient la responsabilité, est un concept juridique distinct. Je reprends de nouveau l'exemple de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif et de la Loi sur l'immunité des États qui sont respectueuses de ce lien. Ces lois lèvent l'immunité, notamment de Sa Majesté la Reine du droit du Canada et des États étrangers, mais elles ne définissent pas précisément les causes d'action à l'égard desquelles chacun de ces acteurs est responsable.

Le sénateur Runciman : Ne vous paraît-il pas absurde d'envisager de restreindre les recours dont disposent nos citoyens contre un État, étant donné que l'État agit lui-même en totale opposition aux principes du droit international?

M. Quayat : La réaction émotionnelle que l'on peut avoir est évidente, c'est-à-dire la compassion pour les victimes du terrorisme. J'étais au Pentagone le 11 septembre. Je comprends ce qu'est le terrorisme. Je n'ai pas, personnellement, subi de perte, mais je ne suis conscient de l'aspect émotionnel du terrorisme. S'il est une chose que nous avons apprise au sujet du terrorisme dans la décennie qui a suivi le 11 septembre, c'est que les terroristes gagnent si nous sommes prêts à recourir à des subterfuges juridiques pour atteindre une fin qui nous donne satisfaction.

La primauté du droit exige davantage. Nous avons une structure constitutionnelle fédérale, et nous avons choisi de vivre dans les limites du droit international. Il arrive que le respect des deux produise des résultats qui ne nous plaisent pas nécessairement. C'est malheureusement un des inconvénients de vivre dans une société qui respecte la primauté du droit.

Le sénateur Runciman : Un des témoins a mentionné la difficulté de faire appliquer les jugements. Dans votre exposé, vous avez parlé de 19 milliards de dollars U.S. Les premiers témoins ont fait une mise en garde. Je ne sais pas si vous étiez ici pour ce témoignage.

Ms. Young: I was, and I have a "yes, but" to respond to the "yes, but," if I may. Those moneys have been recovered from the United States government, not from the countries that committed acts of terrorism against the victims. If this act is truly aimed at deterring, there can be no deterrence if it is the Canadian government or the United States government that ends up paying awards to avoid diplomatic problems of what assets can be seized.

Senator Runciman: You are saying that in the U.S. experience no assets have ever been seized?

Ms. Young: I will not say that no assets have been seized from terrorists or supporters of terrorists. I have not found anything that unequivocal, but the large sums that have been recovered have been recovered from the United States government. Sometimes some of that money has come from assets that the United States government was able to seize from, for example, Cuba, but it was only because the United States government agreed to pay those awards in exchange for the plaintiffs agreeing not to pursue their claims against the states any further that those people ever got paid.

Senator Baker: It is a very interesting argument. I am sorry I did not read your submission before I listened to it, but I suppose I would come to the same conclusion. I believe it is inevitable that Canada will follow the lead of the United States and eventually establish a fund similar to that established in the United States; and if a judgment is successful, it is then left up to the state to recover the funds that were given out from this particular fund available in the United States.

Your argument is interesting. However, it has never been adjudicated, to my knowledge, in the context that you have outlined it, although there are some interesting factors. If we just deal with the State Immunity Act and the Criminal Code, the amendment to the State Immunity Act herein contained seeks to add a provision that will allow for one of the states listed that has committed, presumably, in our understanding, an act of terrorism, a criminal act, and then to not allow them to be immune from a civil action that is taken in a court in a province.

As you say right now, commercial matters, death and bodily injury are presently covered and are not subject to immunity under the State Immunity Act. Therefore this would simply extend an action to those nations or countries that have committed acts of terrorism.

In criminal law right now you have a surcharge at the end of a criminal proceeding. You pay. You have, as you admit, forfeiture. Those are federal laws that are administered in the provincial courts.

Could you not see a logical extension of that to include what has been done here to the State Immunity Act? Furthermore, which province would say that this legislation, this change to the State Immunity Act, is unconstitutional? The court cannot, on its own. It needs a reference. It needs an argument somewhere. Where would it come from?

Mme Young : J'étais ici et j'ai aussi un caveat, si vous le permettez. Cet argent a été recouvré auprès du gouvernement américain et non auprès des pays qui ont commis des actes de terrorisme contre la victime. Si cette loi vise vraiment à dissuader, il n'y a aucun pouvoir dissuasif dans le fait que ce soit le gouvernement canadien ou américain qui finisse par payer les dommages pour éviter des problèmes diplomatiques au sujet des biens qui peuvent être saisis.

Le sénateur Runciman : Ce que vous dites, c'est qu'aux États-Unis aucun bien n'a jamais été saisi?

Mme Young : Je ne dirais pas qu'aucun bien n'a été saisi des terroristes ou des sympathisants des terroristes. Je n'ai rien trouvé d'aussi catégorique, mais les sommes importantes qui ont été recouvrées l'ont été auprès du gouvernement des États-Unis. Une partie de cet argent est venu parfois de biens que le gouvernement des États-Unis a pu saisir, par exemple, à Cuba, mais ces personnes ont été indemnisées uniquement parce que le gouvernement des États-Unis a accepté de payer en échange d'un accord de la part des plaignants de mettre fin à leurs poursuites contre les États.

Le sénateur Baker : C'est un argument extrêmement intéressant. Je suis désolé de ne pas avoir lu votre mémoire avant de l'écouter, mais je suppose que j'en serais venu à la même conclusion. Je crois qu'il est inévitable que le Canada suive l'exemple des États-Unis et finisse par créer un fonds similaire à celui établi aux États-Unis, et en cas de jugement favorable, il incombe ensuite à l'État de recouvrer les fonds qui ont été remis à partir de ce fonds disponible aux États-Unis.

Votre argument est intéressant, mais il n'y a jamais eu de décision, à ma connaissance, dans le contexte que vous avez indiqué, bien qu'il existe quelques facteurs intéressants. Si nous nous en tenons à la Loi sur l'immunité des États et au Code criminel, la modification à la Loi sur l'immunité des États contenue ici vise à ajouter une disposition qui fera en sorte que l'un des États inscrits sur la liste, qui a probablement commis, selon nous, un acte de terrorisme, un acte criminel, se verra retirer son immunité dans une action civile intentée dans un tribunal d'une province.

Comme vous le dites, actuellement, les questions commerciales, les décès et les lésions corporelles sont visés et ne sont pas protégés par l'immunité en vertu de la Loi sur l'immunité des États. Par conséquent, ce texte ne ferait qu'étendre les actions aux nations ou pays qui ont commis des actes de terrorisme.

En droit pénal, on a une amende supplémentaire à la fin d'une procédure pénale. Il faut payer. Il y a, comme vous l'avez dit vous-même, une confiscation. Ce sont des lois fédérales qui sont administrées dans les tribunaux provinciaux.

Ne pouvez-vous y voir un prolongement logique en incluant ce qui a été modifié ici dans la Loi sur l'immunité des États? En outre, quelle province dirait que ce projet de loi, ce changement à la Loi sur l'immunité des États, est inconstitutionnel? Le tribunal ne peut le faire, de sa propre initiative. Il a besoin d'une référence. Il a besoin d'un argument de quelque part. D'où viendrait-il?

Ms. Young: It could come from a defendant or it could come from a province. It could be a nation or it could be an individual. It could be a listed entity. It could be any of those: an organization, individual, or a state defendant. Realistically I think defendants will ignore these actions, but if they chose to defend them they could challenge the constitutionality of the act.

Senator Baker: If they choose to defend them, it puts them on the hook.

Ms. Young: Not necessarily. May I address a point you made earlier? I want to distinguish jurisdiction over commercial activities. The reason for Canadian courts having jurisdiction over foreign states in relation to commercial activities is that the international community has agreed that they will all be subject to each other's domestic jurisdiction when it comes to those kinds of matters; otherwise it would be very difficult to conduct business in a foreign state. In this case, the nations of the world have not agreed to subject themselves to the jurisdiction of domestic courts in relation to matters like this, as was confirmed on February 3 by the International Court of Justice.

Mr. Quayat: To answer Senator Baker's question with respect to criminal law, the criminal law has never been held by the Supreme Court to justify the creation of a civil cause of action, and in fact, in a decision called *MacDonald v. Vapor*, the then Chief Justice, in summary form, disposed of any argument that attempted to justify a cause of action created with respect to trademarks under the criminal law power. There is an easy piece of logic for that.

If Parliament could simply define causes of action in relation to the criminal law, then the power of the provinces over property and civil rights could be swallowed whole because, for example, battery is a crime. Battery is also a tort. There has to be recognition that the criminal law ends somewhere. To go to your example, a defendant is ordered to pay at the end of a criminal process because there is a conviction. This cause of action does not require a conviction. There is no prerequisite. This is why civil forfeiture is a smarter avenue to go if one really wants to seize terrorist assets.

For example, under Ontario's Civil Remedies Act there is no requirement of a conviction. As long as the Attorney General of Ontario can show there is a balance of probabilities to show a particular asset is connected to a criminal activity, it can be seized and later distributed to victims. In fact the act contemplates as one of its purposes the distribution of those assets to victims.

Senator Baker: You are questioning whether or not the exceptions to immunity of bodily injury and death are beyond the power of what is already in law in the State Immunity Act.

Mr. Quayat: I think what we would say —

Senator Baker: That is what you just said.

Mme Young : Il pourrait provenir d'un défendeur ou d'une province. Il pourrait s'agir d'une nation ou d'une personne. Il pourrait s'agir d'une entité inscrite. Il pourrait s'agir d'une organisation, d'un particulier ou d'un État défendeur. En réalité, je pense que les défendeurs ne tiendront pas compte de ces actions, mais s'ils choisissent de le faire, ils pourraient contester la constitutionnalité de la loi

Le sénateur Baker : S'ils choisissent de le faire, ils seront redevables.

Madame Young : Pas forcément. J'aimerais revenir sur un point que vous avez soulevé tout à l'heure? Je veux faire une distinction avec la compétence sur les activités commerciales. Si les tribunaux canadiens ont compétence sur des États étrangers en matière d'activités commerciales, c'est que la communauté internationale a convenu qu'ils seraient tous assujettis à la compétence nationale des autres s'agissant de ces questions; sinon, il serait très difficile de faire des affaires dans un État étranger. Dans ce cas-ci, les pays n'ont pas convenu de se soumettre à la compétence des tribunaux nationaux pour des questions de ce genre, comme cela a été confirmé le 3 février par la Cour internationale de Justice.

M. Quayat : Concernant la question du sénateur Baker au sujet du droit pénal, la Cour Suprême n'a jamais invoqué le droit pénal pour justifier la création d'une cause d'action civile et, d'ailleurs, dans la décision *MacDonald c. Vapor*, le juge en chef d'alors, sous une forme succincte, a rejeté tout argument susceptible de justifier une cause d'action créée à l'égard des marques de commerce en vertu du droit pénal. La logique de cette décision est facile à comprendre.

Si le Parlement pouvait simplement définir les causes d'action en droit pénal, le pouvoir des provinces en matière de droits des biens et des droits civils serait anéanti du fait, par exemple, qu'un acte de violence est un crime. C'est un délit. On doit savoir où s'arrête le droit pénal. Si je prends votre exemple, on ordonne à un défendeur de payer à la fin d'une procédure pénale parce qu'il a été reconnu coupable. Cette cause d'action n'exige pas de déclaration de culpabilité. Il n'y a pas de condition préalable. C'est pourquoi il est préférable de recourir à la confiscation civile si l'on veut vraiment saisir les biens de terroristes.

Par exemple, en vertu de la Loi sur les recours civils de l'Ontario, la déclaration de culpabilité n'est pas exigée. Tant que le procureur général de l'Ontario peut montrer qu'il existe une prépondérance de probabilités montrant qu'un bien est lié à une activité criminelle, il peut être saisi et remis ensuite à la victime. D'ailleurs, un des objectifs de la Loi est de remettre ces biens aux victimes.

Le sénateur Baker : Vous vous demandez si les exceptions à l'immunité pour les lésions corporelles et les décès dépassent le pouvoir déjà inscrit en droit dans la Loi sur l'immunité des États.

Mr. Quayat : Je dirais, je pense, que...

Le sénateur Baker : C'est ce que vous venez de dire.

Mr. Quayat: — to make it constitutionally respectful of the division of powers, one could as an example expand that waiver of immunity because that immunity only applies to activities that occur in the territory of Canada.

Senator Baker: I will be short, chair. I know you will cut me off.

You look at the case of *Schreiber v. Canada*. That is a detailed judgment of the Supreme Court of Canada on bodily injury as it relates to the State Immunity Act. They took the French and they said the French is different from the English and they made a judgment. The Senate here even changed the definition of "bodily injury" when we did the federal law-civil law harmonization. All of this has taken place, the Supreme Court of Canada has dealt with it in graphic detail, and you are here saying that what they dealt with, as far as bodily injury is concerned, really does not exist in law in the State Immunity Act.

Mr. Quayat: No. What exists in law in the State Immunity Act —

Senator Baker: It is not enforceable.

Mr. Quayat: Sure it is enforceable. If you, Senator Baker, were to take a walk and slip and fall in the driveway of the U.S. embassy they would have no immunity from suit for you suing in a provincial court for, among other things, negligence for not de-icing the sidewalk. The difference here is we are not suggesting that Parliament lacks the power to enlarge the withdrawal of immunity. That is absolutely within Parliament's power. However, creating the cause of action — and by the way the bill as drafted does not insert it into the State Immunity Act — kind of creates this free-standing act that is untethered to the State Immunity Act. That is where you cross, in my view, the constitutional line between the power over sovereign immunity and intrusion onto the property and civil rights jurisdiction of a province.

Senator Baker: One final thing: It is not a separate act. It also incorporates it in the State Immunity Act; at paragraph 5, it inserts a provision after 6.1, and section 6 begins with the definition of bodily injury, death and so on. This is a continuation and it adds to the preceding provision. It is not a completely separate act. I thought about it when I was reviewing the legislation. Why would the government do this twice? They have created a separate act, yet they have put the same provision in the State Immunity Act. They are mirroring it. It is not just a separate act; it is part of the State Immunity Act.

Mr. Quayat: The portion inserted into the State Immunity Act is not constitutionally deficient. It is the creation of a cause of action that is constitutionally deficient. The drafters had to do both because withdrawing immunity does not create a cause of action. In fact, there is U.S. case law where they struggled with this very problem and that resulted in something called the Flatow Amendment. The point simply is that Parliament can do

M. Quayat : ... pour la rendre respectueuse de la division des pouvoirs sur le plan constitutionnel, on pourrait par exemple étendre cette exception à l'immunité parce que cette immunité ne s'applique qu'aux activités qui se produisent sur le territoire du Canada.

Le sénateur Baker : Je vais être bref, monsieur de président. Je sais que vous allez m'interrompre.

Prenons l'exemple de l'arrêt *Schreiber*. C'est un jugement détaillé de la Cour suprême du Canada sur les lésions corporelles en rapport avec la Loi sur l'immunité des États. On a constaté que le français était différent de l'anglais et une décision a été rendue. Le Sénat ici même a changé la définition de « lésion corporelle » lorsque nous avons harmonisé le droit fédéral et le droit civil. Tout ceci a été fait, la Cour suprême du Canada a traité cette question de façon très détaillée et vous nous dites que ce qu'elle a fait, en ce qui concerne les lésions corporelles, n'existe pas réellement en droit dans la Loi sur l'immunité des États.

M. Quayat : Non. Ce qui existe en droit dans la Loi sur l'immunité des États...

Le sénateur Baker : Ce n'est pas applicable.

M. Quayat : Si, c'est applicable. Si vous-même, sénateur Baker, deviez glisser et tomber à l'entrée de l'ambassade des États-Unis, celle-ci ne bénéficierait pas d'une immunité contre une action de votre part dans un tribunal provincial, notamment pour négligence en ne déglaçant pas le trottoir. Nous ne disons pas que le Parlement n'a pas le pouvoir d'étendre le retrait de l'immunité. Le Parlement a ce pouvoir, mais la création d'une cause d'action — et d'ailleurs, le projet de loi tel qu'il est rédigé ne l'inclut pas dans la Loi sur l'immunité des États — crée une sorte de loi autonome qui n'a aucun lien avec la Loi sur l'immunité des États. C'est là où, selon moi, se situe la limite constitutionnelle entre le pouvoir sur l'immunité des États et l'intrusion dans la compétence d'une province en matière de droits des biens et des droits civils.

Le sénateur Baker : Une dernière chose : Ce n'est pas une loi séparée. Elle est incorporée dans la Loi sur l'immunité des États; au paragraphe 5, il y a une disposition après le paragraphe 6.1 et l'article 6 commence par la définition de lésions corporelles, décès et ainsi de suite. Il s'agit d'une continuité qui vient s'ajouter à la disposition précédente. Ce n'est pas une loi complètement séparée. J'y ai réfléchi quand j'ai étudié le texte de loi. Pourquoi le gouvernement voudrait-il la refaire deux fois? On a créé une loi distincte, mais on a mis la même disposition dans la Loi sur l'immunité des États. C'est un miroir. Ce n'est pas qu'une loi séparée, elle fait partie de la Loi sur l'immunité des États.

M. Quayat : La partie insérée dans la Loi sur l'immunité des États n'est pas inconstitutionnelle. C'est la création d'une cause d'action qui l'est. Les rédacteurs avaient à faire les deux car la levée de l'immunité ne crée pas une cause d'action. D'ailleurs, il existe une jurisprudence aux États-Unis où on a fait face à ce problème. Cela a abouti à quelque chose qui s'appelle l'amendement Flatow. Le Parlement peut créer les dispositions qui sont édictées en vertu des

the provisions that are enacted under the amendments to the State Immunity Act. We do not question their constitutionality. They are within Parliament's power.

Senator Baker: Well, there you go.

Mr. Quayat: It is the previous paragraphs under "cause of action," which is not inserted into the State Immunity Act and simply exists as a free-standing federal tort, that is not constitutionally permissible, in our view.

Senator Baker: It is an interesting opinion. I do not agree with it, but it is excellent that you have made it.

Ms. Young: The first part that creates a cause of action is unconstitutional. The second part violates international law but is not unconstitutional. The state immunity issue is within Parliament's power to change domestic law there, but in so doing they violate international law.

Senator Angus: I would like to follow on Senator Baker's line of questioning. Ms. Young and Mr. Quayat, you have impressive CVs, which we have in front of us. I am curious about your colleague. Is it Mr. Brendan Green? Where does he work?

Mr. Quayat: He practises at a law firm known as Herbert Smith, and he is in his Paris office. He practises primarily in the field of international arbitration.

Senator Angus: I know Herbert Smith well. Their main office is in London, is it not?

Mr. Quayat: That is correct.

Senator Angus: You have made a big point that you are here as individuals, and you have clearly got passionate belief in your arguments. You have written articulate academic articles about this issue, and you have stated in the footnotes that "The views contained in this submission are those of the authors," — I assume Mr. Green as well — and "They do not represent the views of the authors' current or past employers or clients." In other words, Mr. Quayat, you worked at White & Case, I believe, who are well known for representing many large interests in the Middle East, including some states and organizations that have been involved in the mysterious world of terrorism. Is that not a fact?

Mr. Quayat: That is correct.

Senator Angus: In any event, this led me to wonder, given, as I think, Ms. Young, you especially underlined your support of stopping terrorism and having redress in any way we can. Yet, this is not some quick little tract in the *McGill Law Journal*. The three of you, from the U.S., Canada and the U.K., have gotten together, somehow — if I may I use the expression — to beat this drum or to drive this train. What motivated you to do that?

modifications apportées à la Loi sur l'immunité des États. Nous ne contestons pas leur constitutionnalité. Elles relèvent des pouvoirs du Parlement.

Le sénateur Baker : Eh bien, voilà.

Mr. Quayat : Ce sont les paragraphes précédents sous « cause d'action », qui ne sont pas incorporés dans la Loi sur l'immunité des États et existent simplement comme un délit autonome au niveau fédéral, ce qui n'est pas possible sur le plan constitutionnel, à notre avis.

Le sénateur Baker : C'est une opinion intéressante. Je ne suis pas d'accord, mais c'est très bien que vous l'ayez exprimée.

Mme Young : La première partie qui crée une cause d'action est inconstitutionnelle. La seconde partie enfreint le droit international, mais n'est pas inconstitutionnelle. Le Parlement a le pouvoir de modifier le droit national sur la question de l'immunité des États, mais ce faisant, il enfreint le droit international.

Le sénateur Angus : J'aimerais poursuivre sur le même thème que celui du sénateur Baker. Madame Young et monsieur Quayat, nous avons vos CV et ils sont impressionnants. Je suis curieux au sujet de votre collègue. Est-ce Brendan Green? Où travaille-t-il?

M. Quayat : Il travaille pour le cabinet d'avocats Herbert Smith, au bureau de Paris. Son domaine est surtout celui de l'arbitrage international.

Le sénateur Angus : Je connais bien Herbert Smith. Le bureau principal est à Londres, non?

M. Quayat : C'est exact.

Le sénateur Angus : Vous avez bien souligné que vous comparaissez à titre personnel et vous avez présenté vos arguments avec passion. Vous avez écrit des articles théoriques clairs sur la question et vous avez indiqué dans les notes en bas de page que « Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs » — je suppose celles de M. Green également — et « Elles ne reflètent pas les opinions des employeurs et clients passés et présents des auteurs ». Autrement dit, monsieur Quayat, vous avez travaillé au cabinet d'avocats White & Case, je crois, bien connu pour représenter de nombreux intérêts très importants au Moyen-Orient, notamment certains États et organismes qui ont eu des liens avec le monde mystérieux du terrorisme. Est-ce exact?

M. Quayat : C'est exact.

Le sénateur Angus : En tout état de cause, cela m'a conduit à me poser des questions, étant donné, comme je le pense, madame Young, que vous avez souligné en particulier votre soutien aux mesures pour faire cesser le terrorisme et pour offrir des recours de toutes les façons possibles. Mais ce n'est pas juste un petit article rapide dans le *McGill Law Journal*. Vous trois, à partir des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni, vous vous êtes réunis, en quelque sorte — si je peux utiliser cette expression — pour battre ce tambour. Qu'est-ce qui vous a motivé?

Ms. Young: We all went to the same law school at approximately the same time. I have expertise in tort law especially. Mr. Quayat has expertise in the constitutional division of powers especially, but also international law; Mr. Green, especially in international law. We got talking about this act and the issues that were not being discussed, because everyone can agree with its motives. We all identified problems. To me, at first it seemed quite redundant in that it is already open to victims of terrorism to sue in provincial courts in relation to acts of terrorism. It is more difficult than it would be under this act because it would require you to use the law of the state in which the terrorism occurred, but it is still a possibility. My initial thought was: Does this advance us anywhere? Of course, once we realized the constitutional and international legal problems, we felt compelled to write about it from a perspective that we had not seen in any of the literature.

Mr. Quayat: To add to that, senator, this bill has existed in various predecessors and various iterations. Interestingly, I note, having pulled the records of all the committee hearings where that bill was considered, never once has Parliament invited anyone to discuss the potential downside, negatives, unconstitutional nature or issues with it.

Senator Fraser: That is why we are here.

Mr. Quayat: Well, we are here on the eve of what we expect will be the passage of the bill. I wonder if that is in time to fulsomely consider it. The point simply being that I believe deeply in respect for the Constitution and respect for our rule of law. Having experienced terrorism first hand — I was going to graduate school in Washington on 9/11; I was on my way to my first day of graduate school when the plane struck the Pentagon — we have to respect the laws and the processes that we have and the structures with which we live.

Some of my foreign friends marvel about some of these debates we have about federalism, especially in the recent context of the national securities regulator. A friend of mine who is a U.S. regulator said, "How can Canada have a system like this?" I said, "Show me another Western country that has a constitutional division of powers like ours, and then we will have a conversation about it."

There are complex issues here of jurisdiction and of constitutional division of powers. It would be easy to blow by them in a cause that is good, but someone has to be willing to stand up and speak for the division of powers as it stands.

Senator Angus: This is fine. I am comfortable with your answers. The common thread, I take it, is that you all went to the University of Ottawa law school, including Mr. Green?

Mr. Quayat: Correct.

Mme Young : Nous avons tous fréquenté la faculté de droit plus ou moins en même temps. Je suis plus spécialisée en droit de la responsabilité délictuelle. M. Quayat est spécialisé en division constitutionnelle des pouvoirs, mais aussi en droit international; M. Green, en droit international. Nous avons commencé à parler de ce texte de loi et des questions qui n'étaient pas abordées, car chacun peut en accepter les motifs. Nous avons tous trouvé des problèmes. Pour moi, cela me semblait plutôt redondant du fait que les victimes du terrorisme peuvent déjà intenter des actions dans des tribunaux provinciaux au sujet d'actes de terrorisme. C'est plus difficile que ça ne le serait en vertu de cette loi, car vous auriez à utiliser le droit de l'État dans lequel l'acte de terrorisme se serait produit, mais c'est une possibilité. Je me suis d'abord demandée si cela nous menait quelque part? Bien entendu, lorsque nous nous sommes rendu compte des problèmes juridiques sur les plans constitutionnel et international, nous nous sommes sentis obligés d'écrire des articles sur la question dans une perspective que nous n'avions pas vue dans la littérature.

M. Quayat : Je voudrais ajouter, sénateur, que ce projet de loi a déjà eu des prédécesseurs et diverses itérations. Comme j'ai consulté les comptes rendus de toutes les réunions du comité au cours desquelles ce projet de loi a été étudié, je trouve intéressant de noter que le Parlement n'a pas invité une seule fois des gens susceptibles de parler des inconvénients, des aspects négatifs, de la nature inconstitutionnelle du texte ou des problèmes qu'il pose.

Le sénateur Fraser : C'est la raison pour laquelle nous sommes ici.

M. Quayat : Eh bien, nous sommes ici à la veille de ce qui sera sans doute l'adoption du projet de loi. Je me demande si cela suffit pour l'étudier à fond. Je crois fermement au respect de la Constitution et de notre primauté du droit. Ayant vécu le terrorisme aux premières loges — je me rendais à l'université à Washington le 11 septembre; c'était mon premier jour à l'université lorsque l'avion a percuté le Pentagone — nous devons respecter les lois et les processus dont nous disposons et les structures avec lesquelles nous vivons.

Certains de mes amis étrangers s'étonnent de certains de nos débats sur le fédéralisme, en particulier dans le contexte récent de l'organisme de réglementation national des valeurs mobilières. Un ami qui est un régulateur américain m'a dit : « Comment le Canada peut-il avoir un système pareil? » Je lui ai répondu : « Montre-moi un autre pays occidental qui a une division constitutionnelle des pouvoirs comme la nôtre, et nous pourrons en parler. »

Nous avons ici des questions complexes de compétence et de division constitutionnelle des pouvoirs. Il serait facile de les négliger dans le cadre d'une bonne cause, mais quelqu'un doit être prêt à intervenir et parler au nom de la division des pouvoirs telle qu'elle existe.

Le sénateur Angus : Très bien. J'accepte vos réponses. Votre point commun, si je comprends bien, est que vous êtes tous allés à la faculté de droit de l'université d'Ottawa, y compris M. Green?

M. Quayat : En effet.

Senator Angus: You are here; that drew you together. This is a profound legal issue, and you are here purely not representing any interests, no particular axe to grind. You found a legal, intellectual exercise that fascinated the three of you, all believing in the Constitution and passing legislation that is intra vires, not ultra vires or ultimately subject to attack. You have come at your own free will, at your own expense, to elucidate these issues and to give your views as to your belief that this law is unconstitutional on its face?

Ms. Young: That is right.

Mr. Quayat: That is correct.

The Chair: I have a supplemental on that. Mr. Quayat, I have to take exception when you suggest — unless I misunderstood you — that the work that we are doing here, as a Senate committee, that we would, in your words let significant issues blow by us. That is certainly something that we do not do. We are thorough and thoughtful. If you look at the process we are following here and at the past work of this committee, I think it would confirm that.

You are an effective litigator, I am sure. You certainly present yourself well. You are articulate. You make the point that many issues are arguable; there are constitutional issues. I cannot think of too many bills that have come to this committee on which there has not been an argument made that there is a constitutional issue. There is nothing new about that. Lawyers are trained to make arguments and to represent clients. We understand that. I understand that and you understand that. However, it is not the point that arguments can be made; it is not the point that allegations of constitutionality can be raised. It is ultimately whether or not they are valid. I can assure that you we will consider that seriously.

On the one side, we have evidence from the ministers responsible for this bill that the constitutionality of this particular matter is not in question. That is their view. You have raised a contrary position. That happens many times before this committee. However, I want to make it clear to you that we would never blow by any issue and disregard the responsibility that we have to consider seriously the implications of matters that come before us.

We have heard the testimony from the previous witnesses. Ms. Basnicki has dedicated a significant part of her life to having this portion of the bill brought forward. However, that in itself is not the beginning and the end for us. As extremely sympathetic as we would all feel, we have to make a decision. We have to decide whether the issues she raises and whether the opinions she raises from her organization are valid, if the opinions we are receiving from the government are valid, and consider the points that you raised forcefully and in an articulate manner. That is exactly what we will do.

Le sénateur Angus : Vous êtes d'ici; cela vous a rapprochés. C'est une question juridique profonde, et vous êtes ici sans représenter d'intérêts, dans un but désintéressé. Vous avez trouvé une question juridique et intellectuelle qui vous a fascinés tous les trois, vous qui croyez dans la Constitution et dans l'adoption de lois qui sont dans les limites des pouvoirs et non au-delà des pouvoirs ou qui peuvent être attaquées. Vous êtes venus de votre propre volonté, à vos propres frais, pour élucider ces questions et nous dire votre conviction que cette loi est inconstitutionnelle?

Mme Young : En effet.

M. Quayat : C'est exact.

Le président : Je voudrais ajouter quelque chose à ce sujet. Monsieur Quayat, je dois dire que je ne suis pas d'accord quand vous dites — à moins de vous avoir mal compris — que dans le travail que nous faisons ici, au sein du comité sénatorial, nous négligerions, comme vous le dites, des questions importantes. C'est certainement quelque chose que nous ne faisons pas. Nous faisons un travail approfondi et réfléchi. Le processus que nous suivons ici et le travail passé du comité le confirmeraient.

Je suis sûr que vous êtes un avocat plaidant efficace. Vous avez de la présence. Vous êtes éloquent. Vous dites que de nombreuses questions sont défendables, qu'il y a des questions constitutionnelles. Je ne pense pas qu'il y ait eu beaucoup de projets de loi présentés au comité pour lesquels on n'a pas mentionné un problème constitutionnel. Il n'y a là rien de nouveau. Les avocats sont formés pour présenter des arguments et représenter des clients. Nous comprenons cela. Je le comprends et vous aussi, mais il ne s'agit pas de présenter des arguments, il ne s'agit pas de soulever des allégations sur la constitutionnalité. Il s'agit finalement de savoir s'ils sont valides ou non. Je peux vous assurer que nous allons étudier tout cela très sérieusement.

D'un côté, les ministres responsables de ce projet de loi nous ont assuré que la constitutionnalité de ce texte n'était pas en question. C'est leur opinion. Vous avez exprimé une position contraire. Cela est arrivé plusieurs fois au comité. Mais je veux que vous sachiez que nous ne négligeons aucune question et que nous sommes conscients de notre responsabilité d'étudier sérieusement les implications des questions dont nous sommes saisies.

Nous avons entendu le témoignage des témoins précédents. Mme Basnicki a consacré une partie importante de sa vie à faire en sorte que cette partie du projet de loi soit adoptée. Mais ce n'est ni le début ni la fin pour nous. Aussi bienveillants que nous voulions être, nous devons prendre une décision. Nous devons décider si les questions qu'elle soulève et si les opinions de son organisation qu'elle exprime sont valables, si les opinions que nous recevons du gouvernement sont valables et d'examiner les points que vous avez soulevés avec conviction et éloquence. C'est exactement ce que nous ferons.

Not to repeat myself a third time, but I am proceeding to do that, we do take this seriously. We will not blow by any issue. What we have to do is weigh the arguments made on either side of an issue. You certainly raised some on the other side very strenuously.

Mr. Quayat: I apologize if that was the interpretation you put on it. I merely attempted to suggest that, based on the review of the evidence publicly available to me on various websites and on the Parliament's website, the specific issue of the constitutionality of the cause of action provision is not something that has been discussed in committees. I was merely pointing that out. To the degree that there may be some surprise about these issues, it has not been raised in this direct a way, and I am grateful that it is being raised today.

The Chair: I would say to you, and remind all of us — although around this table we do not have to be reminded — this is the first time this committee has considered this bill. This is the first opportunity we have had to hear the constitutional arguments you have raised, and we thank you for raising them. We truly thank you for raising them. We will give them careful thought and consideration, as we would with all matters that come before us.

I think enough said about that. I appreciate your raising the issues you have here.

Senator Angus: The Leader of the Opposition has his hand up.

Senator Cowan: If I could pursue that. I was here, I think, for the testimony of the two ministers and for the officials, and I do not recall this being raised with them. I thought you were saying that you had an opinion that the ministers had opined that this was constitutional. I do not recall that being raised with them or with the officials, but I may have missed that. I certainly was not here for a number of the other hearings the committee has held since then.

The Chair: We did not request and did not receive, as you refer to it, an "opinion" on the constitutionality of this matter. There is no question, from the evidence we heard from them, that they believe it to be lawfully enforceable, and that would include the constitutionality of this bill.

Senator Cowan: I will review the evidence, but I do not remember those issues being discussed with the officials. The points Mr. Quayat has made here, whether they are valid or not I do not know, but they are certainly worth considering. It is new to me, and I was not aware of that issue, from my hearing and subsequent reading of the testimony of the ministers or the officials. I may be mistaken.

The Chair: I would think that if there were issues of the constitutionality of this bill, it would not be before us. In any event, I noted your comment and we will consider it.

Je ne veux pas me répéter une troisième fois, mais c'est ce que je vais faire, nous prenons cela au sérieux. Nous n'allons négliger aucune question. Ce que nous devons à faire, c'est peser les arguments avancés de part et d'autre. Vous en avez certainement soulevé certaines de façon très énergique.

M. Quayat : Je suis désolé que ce soit votre interprétation de mes propos. J'ai simplement tenté de dire que compte tenu de l'examen des faits que j'ai pu voir sur divers sites web et sur le site web du Parlement, la question de la constitutionnalité de la disposition sur la cause d'action n'a pas été débattue en comité. Je ne faisais que l'indiquer. Dans la mesure où l'on pourrait avoir des surprises au sujet de ces questions, elles n'ont pas été soulevées de façon aussi directe, et je suis heureux qu'elles l'aient été aujourd'hui.

Le président : Je voudrais vous dire et nous rappeler à tous — même si autour de cette table ce n'est pas nécessaire — que c'est la première fois que ce comité examine ce projet de loi. C'est la première fois que nous avons l'occasion d'entendre les arguments sur la constitutionnalité que vous avez soulevés et nous vous en remercions. Nous allons les étudier attentivement, comme nous le ferions pour toutes les questions qui nous sont soumises.

Je pense que le sujet est épuisé. Je vous remercie d'avoir soulevé ces questions.

Le sénateur Angus : Le chef de l'opposition a levé la main.

Le sénateur Cowan : J'aimerais poursuivre dans cette veine. J'étais ici, je pense, pour le témoignage des deux ministres et des fonctionnaires, et je ne me souviens pas que cet aspect ait été soulevé avec eux. Vous avez dit, je crois, que les ministres avaient exprimé l'opinion que le projet de loi était constitutionnel. Je ne me souviens pas que la question ait été soulevée avec eux ou avec les fonctionnaires, mais cela m'a peut-être échappé. Je n'étais pas présent à un certain nombre d'autres réunions du comité depuis.

Le président : Nous n'avons pas demandé ni reçu une « opinion », comme vous dites, sur la constitutionnalité de cette question. Il ne fait aucun doute, d'après ce qu'ils nous ont dit, qu'ils estiment que le projet de loi est légalement exécutoire, et cela comprend sa constitutionnalité.

Le sénateur Cowan : Je consulterai les comptes rendus, mais je ne me souviens pas de cette discussion avec les fonctionnaires. Les arguments présentés par M. Quayat, qu'ils soient valables ou non, je ne sais pas, valent la peine d'être examinés. Tout ceci est nouveau pour moi, je n'étais pas au courant de cette question, après avoir entendu le témoignage des ministres ou des fonctionnaires et avoir lu leurs témoignages. Mais je peux me tromper.

Le président : Je pense que s'il y avait des problèmes de constitutionnalité au sujet de ce projet de loi, il ne nous aurait pas été soumis. En tout état de cause, je prends note de votre commentaire et nous examinerons la question.

Senator Fraser: As the deputy chair of this committee, and the sometime chair of it, when this bill came before us in previous iterations, I would like to confirm that as soon as we became aware that you had raised constitutional concerns, we put you on our witness list.

When this bill, in its previous versions, has appeared before this committee, there has been no indication from anyone that these concerns existed. We did not sort of scratch our heads and say, "Let us create a constitutional question that we can then invite someone to talk about." This is the way it works. If you become aware that there are people who have serious constitutional questions, you call them in to hear from them.

It is true that we did not ask the ministers directly when they appeared before us. They had a grand total of one hour to discuss all nine parts of this bill. That was one part we did not get to. We will, however, be hearing again from the officials later this week, and I think we can be sure that we will be asking them for their view on this particular line of argument. I would not wish anyone to take away the view that, as the chair says, this committee "blows by" any serious issue of law.

Mr. Quayat: If I can just say that was not my intention in communicating that. I am not suggesting that Parliament ignores issues. I am merely saying that the issue has been raised. We are grateful to be here today to raise it. That is all I am suggesting.

The Chair: That is fine. Let us leave it at that. We are all trying to do a job, and we want to deal with the facts we have. Enough said about that issue.

Senator Lang: I would like to go back to Ms. Young's initial statement. I want to quote this:

> In fact, the United States stepped in to pay amounts owed to victims by countries like Iran when it became clear that these countries would not recognize U.S. court orders to pay.

I want to pursue that to some degree, because you indicated also, upon further questioning, that — I am not sure how the process worked — the United States government did receive funds from Cuba in one particular situation, and obviously paid it out. My understanding is — and correct me if I am wrong — regarding the results of the suits that went on with Libya, eventually there were settlements for those individuals who were involved, the victims, and the victims' families that were involved in that situation.

I do not quite understand why you say that they stepped in to pay amounts, but then you did not go on further to say that monies were made available. Maybe they were the interim step that had to be done in order to get the money, but the fact is that it did result in some compensation.

Ms. Young: I am not familiar with all the intricate details of the claims against the state of Cuba and the state of Iran. The United States had seized some Cuban assets, but not necessarily in relation to the terrorist acts that had taken place. The lawsuits

Le sénateur Fraser : À titre de vice-présidente du comité, et de présidente parfois, je tiens à confirmer que lorsque ce projet de loi nous a été soumis dans ses versions antérieures, dès que nous avons su que vous aviez soulevé des préoccupations au sujet de sa constitutionnalité, nous vous avons placé sur notre liste des témoins.

Lorsque ce projet de loi, dans ses versions antérieures, a été soumis au comité, personne ne nous a parlé de ces préoccupations. Nous ne nous sommes pas dit : « Soulevons une question sur sa constitutionnalité pour pouvoir inviter quelqu'un qui va en parler. » Ce que nous faisons, c'est que si nous nous rendons compte que des gens ont de graves questions sur le plan constitutionnel, nous les invitons à venir en parler.

Il est vrai que nous n'avons pas posé directement la question aux ministres quand ils ont comparu devant nous. Ils n'avaient qu'une heure pour discuter des neuf parties du projet de loi. C'est un aspect que nous n'avons pas abordé, mais nous allons entendre de nouveau les fonctionnaires plus tard cette semaine et nous allons certainement leur demander leur avis là-dessus. Je ne tiens pas à ce que quiconque puisse penser que, comme le président l'a dit, le comité néglige de graves questions de droit.

M. Quayat : J'aimerais juste dire que ce n'était pas mon intention. Je ne dis pas que le Parlement fait abstraction de certaines questions. Je dis simplement que nous soulevons la question. Nous sommes reconnaissants de pouvoir le faire ici aujourd'hui. C'est tout ce que je voulais dire.

Le président : Très bien. Restons-en là. Nous essayons tous de faire notre travail et nous voulons utiliser les faits dont nous disposons. Finissons-en avec cette question.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir sur la déclaration initiale de Mme Young. Je voudrais citer ce passage :

> En fait, les États-Unis sont intervenus pour payer les montants dus aux victimes par des pays comme l'Iran lorsqu'il est devenu évident que ces pays ne reconnaîtraient pas les ordonnances de payer des tribunaux américains.

Je voudrais y revenir car vous avez indiqué aussi, en répondant à d'autres questions, que — je ne sais pas exactement comment cela s'est passé — le gouvernement des États-Unis a reçu des fonds de Cuba dans un cas donné et les a ensuite remis aux victimes. Si je comprends bien — et vous me corrigerez si je me trompe — en ce qui concerne les poursuites intentées contre la Libye, les personnes en cause, les victimes et les familles des victimes en cause dans cette situation ont été indemnisées.

Je ne comprends pas très bien pourquoi vous dites qu'ils sont intervenus pour payer ces montants, mais vous n'avez pas dit ensuite qu'il existait des fonds à cette fin. Peut-être s'agissait-il d'une étape intermédiaire qui devait permettre d'obtenir l'argent, mais le fait est que des sommes ont été payées.

Mme Young : Je ne connais pas tous les détails des réclamations contre Cuba et l'Iran. Les États-Unis avaient saisi certains biens cubains, mais sans que ce soit nécessairement en rapport avec des actes terroristes. Les poursuites en vertu de la

under the American legislation related to shooting down planes over international waters. There was an attempt to recover funds from Cuba. Cuba, of course, refused to pay. The Americans ultimately agreed to pay, out of seized Cuban funds, but there was no connection between those funds and the terrorist acts.

In the case of Iran, the money came directly out of U.S. Treasury funds. There were no seized Iranian assets that could be drawn on. Part of the problem in the case of Iran, perhaps also in the case of Cuba, although I am not sure, was that the plaintiffs were attempting to seize diplomatic assets. In the case of Iran, it was property that used to be a consulate or some sort of diplomatic property. The United States feared that if the plaintiffs were successful in being able to get access to that property, Iran would then retaliate against diplomatic property of the United States in Iran. There are international legal principles that protect diplomatic property.

All that to say that if it were the case that the United States had seized Cuban assets and then passed that money on to victims of Cuba's terrorism, that is all fine and well, but the only reason the victims ever recovered was because the Americans agreed to pass that on. They could not go through the tort process in the courts to get at that money. Furthermore, you have the Iran example, where there was no connection to seized Iranian assets. It was simply U.S. Treasury funds.

Senator Lang: You never mentioned Libya once in your answer, and that was one of the issues brought up by previous witnesses. The fact is that there was money paid out, and it was as a result of at least an initiation of a court case in the United States, so something worked somewhere.

Mr. Quayat: With respect to Libya, the funds that were paid to the victims of Libya were the result of a state-to-state settlement between the United States government and Libya. There is an argument to be made that because there were outstanding lawsuits in the U.S., that pushed a diplomatic solution to pay out the victims. However, the court process itself did not lead to a judgment that was subsequently enforced.

One could say that the pressure of domestic lawsuits helped move that process down the field and created a settlement. One could equally say that the Gadhafi regime, attempting to get out from under, in terms of sanctions, and wanting to recommence international commerce saw a benefit to paying U.S. claims, which the U.S. government had advanced independent of the lawsuits. The U.S. had made a claim for diplomatic protection, saying it was entitled to claim on behalf of nationals.

Senator Lang: You are obviously a good litigator, because you have me confused. I want to go back.

We have some legislation being presented here. It has been available for quite some time and talked about for quite a few years. We are finally coming to a conclusion, hopefully, down the road here.

législation américaine concernaient les avions qui avaient été abattus au-dessus des eaux internationales. Les États-Unis ont essayé de recouvrer les fonds auprès de Cuba, mais Cuba a évidemment refusé de payer. Les Américains ont finalement accepté de payer, en se servant des fonds cubains saisis, mais il n'y avait aucun lien entre ces fonds et les actes terroristes.

Dans le cas de l'Iran, l'argent provenait directement des fonds du Trésor des États-Unis. Il n'y avait pas de biens iraniens saisis qui auraient pu être utilisés. Dans le cas de l'Iran, peut-être aussi dans le cas de Cuba, le problème tenait en partie au fait que les plaignants voulaient faire saisir des biens diplomatiques. Dans le cas de l'Iran, il s'agissait d'un ancien consulat ou d'une propriété diplomatique. Les États-Unis craignaient que si les plaignants réussissaient à obtenir l'accès à cette propriété, l'Iran allait prendre des mesures de rétorsion contre les biens diplomatiques des États-Unis en Iran. Il existe des principes juridiques internationaux qui protègent les biens diplomatiques.

Tout cela pour dire que si les États-Unis avaient saisi des biens cubains et les avaient remis à des victimes du terrorisme de Cuba, tout aurait été normal, mais les victimes n'ont été indemnisées que parce que les Américains ont accepté de procéder de cette façon. Ils ne pouvaient pas passer par une procédure de responsabilité délictuelle devant les tribunaux pour obtenir cet argent. En outre, dans l'exemple de l'Iran, il n'y avait pas de lien pour saisir des biens iraniens. On a tout simplement utilisé les fonds du Trésor.

Le sénateur Lang : Vous n'avez jamais parlé de la Libye dans votre réponse. Or c'est une des questions qu'ont soulevées les témoins précédents. Le fait est que de l'argent a été versé et que, dans un cas au moins, à la suite d'une procédure judiciaire aux États-Unis, donc quelque chose quelque part a donné des résultats.

M. Quayat : En ce qui concerne la Libye, les fonds ont été versés aux victimes de la Libye à la suite d'un règlement d'État à État entre le gouvernement des États-Unis et la Libye. On pourrait faire valoir qu'en raison de poursuites en suspens aux États-Unis, on a préféré la solution diplomatique pour payer les victimes, mais le processus judiciaire lui-même n'a pas abouti à un jugement qui a ensuite été exécuté.

On pourrait dire que les pressions exercées par les poursuites judiciaires aux États-Unis ont contribué à faire avancer le processus et permis d'en arriver à un règlement. On pourrait également dire que le régime Kadhafi, qui essayait de mettre fin aux sanctions et voulait reprendre ses échanges commerciaux a vu l'avantage de payer les montants dus aux États-Unis, montants que le gouvernement des États-Unis avait avancés, indépendamment des poursuites judiciaires. Les États-Unis avaient fait une demande de protection diplomatique, au motif qu'ils étaient en droit de faire la demande au nom de ses ressortissants.

Le sénateur Lang : Vous êtes un bon avocat car je ne comprends plus rien. J'aimerais revenir en arrière.

Nous avons un projet de loi qui existe depuis un certain temps déjà et qui fait l'objet de discussions depuis plusieurs années. Nous sommes tout près d'une conclusion, du moins je l'espère.

It seems to me that it brings us a step toward pushing the various sovereign states, if you wish, to come to some conclusion for the purposes of this type of situation, and hopefully sets some standards where, in some cases, it might not even happen. Why would you say we should not pursue something like this? You have not given us an alternative other than for me to talk to Alberta or Ontario.

Mr. Quayat: Simple forfeiture is a good option. It is certainly one that should be considered. Sovereign immunity is a fundamental international law concept. One thing that you have to be mindful of, I think, is that international consensus on this issue has been difficult. The question becomes, does Canada want to be out in front of an attempt to push diplomatic consensus or be in lockstep with it?

It is interesting that no country of the European Union has to date promulgated such laws. Interestingly, Europe is not exactly a continent known for not being on the forefront of human rights developments. British courts did Pinochet in respect of individual sovereign immunity. The fact that there is a lack of international consensus shows that sovereign immunity, which is one of the longest-standing concepts in international law, in fact at the core of international relations, is something that vexes states. If as a policy choice Canada wants to be out in front of that, leaving aside domestic constitutional issues, that is a policy choice it can make.

Mr. Marceau: I have three quick points, Mr. Chair. First, there seems to be a belief somehow that the State Immunity Act, the theory, the concept of state immunity, has no exception. If you look at the act from sections 4 to 8, if I remember correctly, it states it is not a wall-to-wall concept. There are indeed, and Senator Baker alluded to this, exceptions to that, not only in commercial cases but also in bodily injury and death. That is the first point.

Second, to respond to Mr. Quayat's point that the EU has not acted yet, so what? What is wrong with Canadian leadership? What is wrong with Canada saying that is an important case? We are dealing with an important issue here, with terror. You have heard from Ms. Basnicki. The victims are looking for their day in court. They are looking for tools to fight this because now they are alone. They feel helpless, and this bill gives them something so, you know what, I am going to fight this. I am going to fight this tragic injustice that was done to me and my family, and that is something very important.

Third, again to take Mr. Quayat's point, an argument can be made that the Lockerbie situation pushed Libya towards settlement. Yes, there is an argument to be made, and that is the argument I present to you today.

Il me semble que c'est un pas dans la bonne direction pour pousser les différents États souverains, si vous voulez, à trouver une solution à ce type de situation et définir certaines normes là où, dans certains cas, cela serait impossible. Pourquoi diriez-vous que l'on ne doit pas adopter ce texte? Vous ne nous avez pas donné d'autre choix à part m'adresser à l'Alberta ou à l'Ontario.

M. Quayat : La confiscation est une bonne option. Nous devrions certainement l'envisager. L'immunité des États est un concept fondamental du droit international. Il faut savoir que le consensus international sur cette question a été difficile à réaliser. La question devient celle-ci : le Canada veut-il être un chef de file pour en arriver à un consensus diplomatique ou suivre le mouvement?

Il est intéressant de voir qu'aucun pays de l'Union européenne n'a promulgué à ce jour une loi de ce genre. L'Europe n'est pas exactement un continent connu pour ne pas être à la pointe de l'évolution des droits de la personne. Les tribunaux britanniques ont poursuivi Pinochet en levant son immunité personnelle. L'absence de consensus international montre que l'immunité souveraine, qui est un des concepts les plus anciens du droit international, et qui est en réalité au cœur des relations internationales, est quelque chose qui gêne les États. Si le Canada fait le choix politique d'être à l'avant-garde sur ce sujet, en laissant de côté les questions constitutionnelles internes, c'est un choix qu'il peut faire.

M. Marceau : J'aimerais soulever rapidement trois points, monsieur le président. Premièrement, on semble croire que la Loi sur l'immunité des États, la théorie, le concept de l'immunité des États, ne comporte pas d'exception. Les articles 4 à 8 de la loi, si je me souviens bien, indiquent bien que ce n'est pas un concept inattaquable. Il existe en effet, et le sénateur Baker y a fait allusion, des exceptions, non seulement dans le cadre des activités commerciales, mais également des lésions corporelles et des décès. C'est mon premier point.

Deuxièmement, pour répondre à la remarque de M. Quayat sur le fait que l'Union européenne n'a encore rien fait, et alors? En quoi le leadership du Canada est-il un problème? Pourquoi le Canada ne peut-il dire qu'il s'agit d'une question importante? Nous sommes confrontés à un problème important, le terrorisme. Vous avez entendu Mme Basnicki. Les victimes veulent être entendues devant un tribunal. Elles veulent des outils qui leur permettent de se battre car à l'heure actuelle, elles sont seules. Elles se sentent impuissantes, et ce projet de loi leur donne l'espoir qu'elles vont pouvoir se battre, qu'elles vont pouvoir lutter contre cette injustice tragique qui les a touchées ainsi que leur famille, et c'est quelque chose de très important.

Troisièmement, pour revenir à nouveau sur la remarque de M. Quayat, on pourrait dire que l'affaire de Lockerbie a poussé la Libye à en arriver à un règlement. Oui, c'est un argument que l'on peut présenter, et c'est l'argument que je vous présente aujourd'hui.

Ms. Young: I do not want to give the impression that we are saying no one could ever benefit under this act. There could be well-informed plaintiffs who understand all the hurdles they face who could conceivably obtain a finding of liability and a court order that could ultimately actually be enforced. My concern is there are a number of both hurdles in terms of actual litigation and these international and domestic legal hurdles that could actually result in causing victims a lot of trouble, a lot more trouble than they anticipate in pursuing their claims.

They are spending the money to pursue justice here; so if they get good legal advice and only pursue claims where the chance of recovery is strong, then by all means that could do them some good. It does not, of course, address the constitutional issue. This is not the first time it has been raised. The Library of Parliament's legislative summary on this piece of legislation does go into some detail about potential constitutional arguments.

The Chair: Thank you for that. Senator Munson, you have a brief supplementary.

Senator Munson: How big is the financial hurdle? If you are talking a well-heeled family with connections and money, that is one question. However, when it comes to 9/11, it is a different situation.

Ms. Young: As any lawyer will tell you, it depends. It will depend on a great number of variables — who the defendant is; what the facts are; whether the potential evidence you would need to bring needs to be translated; whether you need to bring witnesses to Canada from abroad; whether you have a listed entity involved, which adds an extra layer of things that have be proven. There is no way of knowing, but Mr. Quayat could tell you that it is rare to ever get anything through a civil litigation process for less than tens of thousands of dollars.

The Chair: I am not sure it is possible to sue someone for running into your car for less than $10,000.

Ms. Young: That is why we have insurance.

The Chair: If the cost of litigation determines government policy, then we have a problem.

[*Translation*]

Senator Dagenais: I have listened to what has been said around the table, and I have read your brief. I will make a summary comment, and then I would like to hear what you have to say.

I understand that if the government had to compensate victims, first, as you mentioned, the states promoting terrorism should be clearly identified and, second, they should not be able to benefit from their immunity, be prosecuted and should have their assets seized. It is something I thought about; it may seem radical to you, but I would still like to hear your thoughts on it.

Mme Young : Je ne veux pas donner l'impression que nous pensons que personne ne pourrait jamais être indemnisé en vertu de ce projet de loi. Des plaignants bien informés qui comprennent tous les obstacles auxquels ils sont confrontés pourraient éventuellement obtenir une déclaration de responsabilité et une ordonnance d'un tribunal qui pourrait être effectivement exécutée. Ce que je crains, ce sont les nombreux obstacles associés au litige lui-même et les obstacles juridiques internationaux et nationaux qui pourraient causer beaucoup de problèmes aux victimes, beaucoup plus importants que ce qu'elles prévoient.

Elles dépensent de l'argent pour obtenir justice. Par conséquent, si elles reçoivent de bons conseils juridiques et poursuivent uniquement une cause d'action pour laquelle les possibilités de recouvrement sont bonnes, elles pourront certainement en tirer un réconfort. Cela n'a rien à voir avec la question constitutionnelle. Ce n'est pas la première fois qu'elle a été soulevée. Le résumé législatif de ce texte de loi qui se trouve à la Bibliothèque du Parlement ne donne pas de détails sur les arguments constitutionnels éventuels.

Le président : Merci. Sénateur Munson, vous avez une autre question rapide.

Le sénateur Munson : Quelle est l'importance de l'obstacle financier? Si on parle d'une famille aisée qui a des contacts et de l'argent, c'est une chose, mais quand il s'agit du 11 septembre, la situation est différente.

Mme Young : Comme tout avocat vous le dira, cela dépend. Cela dépendra d'un grand nombre de variables — qui est le défendeur? Quels sont les faits? Les preuves que vous auriez à présenter ont-elles besoin d'être traduites? Aurez-vous besoin de faire venir des témoins de l'étranger au Canada? Y a-t-il une entité inscrite en cause? Ce qui ajoute un niveau supplémentaire de choses à prouver. C'est impossible de savoir, mais M. Quayat pourrait vous dire qu'il est rare d'obtenir quoi que ce soit pour moins de dizaines de milliers de dollars dans le cadre d'un litige civil.

Le président : Je doute qu'il soit possible de poursuivre quelqu'un pour avoir heurté votre voiture pour moins de 10 000 $.

Mme Young : C'est pourquoi on a des assurances.

Le président : Si le coût des litiges détermine la politique du gouvernement, nous avons un problème.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : J'ai écouté ce qui s'est dit autour de la table et j'ai pris connaissance de votre mémoire. Je vais vous faire une réflexion, un résumé, et j'aimerais vous entendre.

Je comprends que si le gouvernement devait indemniser les victimes, premièrement, les États promoteurs du terrorisme, comme vous le mentionnez, devraient être clairement identifiés, et, deuxièmement, ils ne pourraient peut-être pas profiter de leur immunité, être poursuivis et verraient leurs éléments d'actif saisis. C'est une réflexion que je fais; elle peut vous paraître radicale, mais j'aimerais quand même vous entendre là-dessus.

[*English*]

Ms. Young: This is a question about seizing assets. Would you like to answer it?

Mr. Quayat: Senator, a couple of thoughts there. The first is that the bill creates a cause of action in respect of listed entities under the Criminal Code and then listed states that may or may not be added at some point down the road.

With respect to the listed entities, most of those entities have been listed for 10 or so years now. Query whether in that 10 years they have gotten wise to the fact that they are listed and have moved assets offshore. Similarly, without prejudging who might end up on the list, those countries are likely to have been or currently are under sanctions regimes, which may or may not complicate trying to track down assets.

In terms of if the government makes a payment to terror victims, you are starting to wander potentially into an area of law where, first of all, in terms of civil recovery, we prevent double recovery so a victim cannot collect twice for the same civil wrong. If the government were to make a compensatory payment, there is a question as to whether a separate third party would have to make payment if they have been made whole for the loss, and then that opens an issue of law called subrogation and whether the government could take on the claim on behalf of the victims, which, if one thinks about it, is in effect what we are suggesting by using the civil forfeiture devices as a technique to target terrorism and terrorist entities. The government is far better equipped with resources, intelligence information and other intellectual assets to know where foreign governments and foreign entities might be hiding money. We have FINTRAC, for example.

Leaving aside vindication and the symbolic role that a civil judgment may give to victims of terrorism, if truly choking off terrorist financing is the goal, it seems to me that there are more effective devices than civil lawsuits to deter future terrorist attacks and choke off the lifeblood of terrorism.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mr. Marceau, thank you very much for being here this evening. We have not seen each other for quite a while. I would first like to congratulate you for your commitment to Israel, and especially for defending a bill that we think may be beneficial in the medium term.

As Senator Fraser said, we know that Israel is often a target of international terrorism. Do you think this bill might have some impact on the particular case of Israel, and the terrorism it has encountered for years?

Mr. Marceau: The bill is intended for victims who have, and I quote, ". . .a real and substantial connection to Canada."

[*Traduction*]

Mme Young : La question porte sur la saisie des biens. Voulez-vous répondre?

M. Quayat : Sénateur, j'aurais quelques réflexions à ce sujet. La première est que le projet de loi crée une cause d'action en rapport avec les entités inscrites, en vertu du Code criminel, et avec les États figurant sur la liste qui peuvent ou non être ajoutés plus tard.

En ce qui concerne les entités inscrites, la plupart figurent sur la liste depuis une dizaine d'années environ. Au cours de ces 10 ans, elles ont sans doute bien compris qu'elles figuraient sur la liste et ont déplacé leurs avoirs à l'étranger. De plus, sans préjuger des pays qui pourraient se retrouver sur la liste, ils sont susceptibles d'avoir été ou d'être actuellement assujettis à des sanctions, ce qui peut ou non compliquer les tentatives de localiser les biens.

Concernant la question de savoir si le gouvernement indemnise les victimes du terrorisme, on entre éventuellement dans un domaine du droit où, premièrement, sur le plan du recouvrement au civil, on évite la double indemnisation et qu'une victime ne soit indemnisée deux fois pour le même préjudice. Si le gouvernement verse des dommages compensatoires, on doit se demander si un tiers devrait aussi payer s'il a fait l'objet d'une ordonnance de réparation pour la perte, ce qui ouvre une question de droit appelée subrogation, à savoir si le gouvernement peut se substituer aux victimes pour réclamer compensation, ce qui finalement revient à ce que nous proposons en utilisant les dispositifs de confiscation au civil pour cibler le terrorisme et les entités terroristes. Le gouvernement est beaucoup mieux équipé en ressources, renseignements et autres pour savoir où les gouvernements étrangers et les entités étrangères peuvent cacher de l'argent. Le CANAFE en est un exemple.

Laissant de côté la vengeance et le rôle symbolique qu'un jugement civil peut donner aux victimes du terrorisme, si l'objectif est de bloquer le financement du terrorisme, il me semble qu'il existe des mécanismes plus efficaces que des poursuites au civil pour dissuader de futures attaques terroristes et tarir la source d'alimentation vitale du terrorisme

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Marceau, merci beaucoup de votre présence ce soir, cela faisait un petit bout de temps qu'on ne s'était pas vus. J'aimerais d'abord vous féliciter pour votre engagement envers Israël, et surtout pour votre défense d'un projet de loi qui, on le pense, peut être bénéfique à moyen terme.

On sait qu'Israël, comme le disait la sénateur Fraser, est une cible fréquente du terrorisme international. Selon vous, est-ce que ce projet de loi peut avoir un certain impact sur la cause particulière d'Israël quant à ce fléau qui le touche depuis des années?

M. Marceau : Le projet de loi vise les victimes qui ont, et je cite : « [...] un lien réel et substantiel avec le Canada. »

For example, if you mention the case of Israel, you may think of a Canadian citizen or permanent resident of Canada who is affected by a terrorist act abroad; so in Israel, this would be the link that I could see with the Jewish State. Otherwise, the bill deals with actions that have taken place here in Canada or that have a real and substantial connection, and that may affect Israel or many other countries that might also be victims of terrorist acts.

Senator Boisvenu: Are there a lot of Israelis who have dual Canadian-Israeli citizenship?

Mr. Marceau: There is a large community of Israelis in Canada, especially in Toronto. I do not know the percentage, but there are 370,000 people in the Jewish community in Canada, with 93,000 of them in Montreal, which is closer to you. I do not know how many people have Israeli citizenship.

Senator Boisvenu: As you know, I am not a lawyer, but a victims' rights advocate. We are aware that the bills adopted by the federal government are, in large part, challenged under the Constitution by the individuals affected, and often it is the criminals and not the victims. If Bill C-10 is contested one day, we will not be surprised. The Supreme Court will decide whether this bill is unconstitutional or not. We may be in for some surprises.

Nevertheless, international law is evolving. Terrorism is one way that crime has become globalized. The first type of globalized crime is terrorism, which has spread. So we need to give the victims tools to go to another country and have the parties held responsible. As we said earlier, the victims do not necessarily want to be compensated; they want support from the country sheltering such a group of criminals responsible for the death of their husband, their sister, or their father. Canada needs tools to ensure that victims are supported.

My other thought — you spoke about it earlier — is how can we let a group of victims work on a bill for five or seven years only to tell them as it is about to be adopted that it is unconstitutional? How can that situation come about?

[*English*]

Ms. Young: We published our article in 2009, so it is not like we did not raise the issues about the constitutionality of the law a number of years ago.

Let me just address your question about victims wanting their day in court. I think if I heard you correctly, you said they may not care so much about the financial aspect of their claim; they may simply want their day in court.

Again, if that is what they want and they have good legal advice, then more power to them. Especially I think when it comes to foreign defendants, if I were a foreign defendant, I

On peut penser, par exemple, si vous mentionnez le cas d'Israël, à un citoyen canadien ou un résidant permanent canadien qui est touché par un acte terroriste à l'extérieur; donc en Israël, ce serait le lien que je pourrais voir avec l'État hébreu. Sinon, c'est vraiment un projet de loi qui vise des actes qui se sont déroulés soit ici au Canada ou encore qui ont un lien réel et substantiel, et cela peut toucher Israël ou toutes sortes d'autres pays qui peuvent aussi être victimes d'actes terroristes.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce qu'il y a beaucoup d'Israéliens qui ont la double nationalité — canadienne et israélienne?

M. Marceau : Il y a une importante communauté d'Israéliens au Canada, principalement basée à Toronto. Je ne connais pas le pourcentage, mais la communauté juive compte 370 000 personnes au Canada, dont 93 000 à Montréal. C'est plus près de chez vous. Je ne connais pas le nombre de gens qui ont la citoyenneté israélienne.

Le sénateur Boisvenu : Je ne suis pas avocat, je suis un défenseur des droits des victimes, comme vous le savez. Nous sommes conscients que les projets de loi adoptés par le gouvernement fédéral sont, en grande partie, contestés sur le plan constitutionnel par les personnes touchées, souvent les criminels, et non pas les victimes. Si le projet de loi C-10 est contesté un jour, nous ne serons pas surpris. La Cour suprême décidera si ce projet de loi est inconstitutionnel ou pas. On pourrait avoir des surprises.

Il n'en demeure pas moins que le droit international évolue. Le terrorisme est une forme de mondialisation de la criminalité. La première forme, d'ailleurs, de mondialisation de la criminalité, c'est le terrorisme qui s'est répandu. Il faut donc donner des outils aux victimes pour aller dans un autre pays et faire reconnaître le coupable responsable. Nous l'avons dit tantôt, les victimes ne veulent pas être indemnisées nécessairement, elles veulent que tel pays, qui abrite tel groupe de criminels responsables de la mort de leur mari, de leur sœur, de leur père les soutienne. Il faut doter le Canada d'outils pour faire en sorte que les victimes soient soutenues.

L'autre élément de ma réflexion — vous en avez témoigné tantôt —, c'est comment on aurait pu laisser un groupe de victimes travailler pendant cinq ou sept ans sur un projet de loi pour leur dire ensuite, à la veille de l'adoption du projet de loi, qu'il est inconstitutionnel? Comment peut-on en arriver à cette situation?

[*Traduction*]

Mme Young : Nous avons publié notre article en 2009, nous avons donc soulevé les questions sur la constitutionnalité de la loi il y a déjà un certain temps.

Permettez-moi de répondre à votre question sur les victimes qui veulent un procès. Si je vous ai bien compris, vous avez dit qu'ils pourraient ne pas se soucier autant de l'aspect financier de leur demande, mais qu'ils veulent simplement pouvoir se faire entendre devant un tribunal.

Encore une fois, si c'est ce qu'elles veulent et si elles ont de bons avocats, qu'elles le fassent. Je pense que quand il s'agit de défendeurs étrangers, si j'étais un défendeur étranger, je ferais

would simply ignore any action filed in a Canadian court against me. If I am a foreign state, I would ignore it; if I am a foreign individual, I would ignore it; if I am a foreign organization, I would ignore it. That means you get default judgment entered against you in a Canadian court. I do not know whether that would count as a moral victory to victims, to simply have a court rubber-stamp their claim because a defendant failed to show.

If a defendant did show and there was an actual legal contest over evidence and the victims prevailed and had a finding of liability, even if they could not enforce that judgment, I can understand there would be symbolic victory in that. In fact, I have a future research project that considers the pluses and minuses of using tort law to seek those kinds of symbolic victories.

I have a feeling that what will happen in relation to foreign defendants is the lawsuits will simply be ignored, and then it will be a question of default judgment and trying to chase down assets, but you will not actually ever deal with the evidence in court.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: But what recourse is left for victims to get a state found criminally responsible for the death of their loved one? What recourse do they have?

[*English*]

Ms. Young: I am not sure I know what to tell you. Other than what we have suggested by way of funds through the provincial acts that allow seizure of claims, I cannot change the Constitution. I cannot change international law. I cannot change the fact that foreign states are sovereign and do not have to recognize —

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Do you agree that they need to be developed?

[*English*]

Ms. Young: As a matter of international law, should we seek to have more foreign treaties that would require the reciprocal enforcement of judgments? Absolutely. Treaties would be a matter for our foreign affairs department to pursue. Imagine, especially when it comes to the United States, who will we put on this list? The equivalent American list has four state names on it: Syria, Cuba, Iran and Sudan. North Korea is not on it any longer. The point being, it will only be pariah states, states with whom we have no serious diplomatic relations that will ever be put on this list. We are only really talking about them anyway, and of course they will not pay, and they will likely not participate.

abstraction de toute action intentée devant un tribunal canadien contre moi. De même si j'étais un État étranger, un particulier étranger ou une organisation étrangère. Par conséquent, vous obtenez un jugement par défaut rendu contre vous devant un tribunal canadien. Je ne sais pas si le simple fait d'avoir un tribunal entériner leur demande parce que l'accusé ne s'est pas présenté peut être considéré comme une victoire morale pour les victimes.

Si le défendeur se présente et qu'un vrai procès se déroule en tenant compte des faits et si les victimes ont gain de cause et le défendeur est reconnu responsable, même si le jugement ne peut être exécuté, je peux comprendre que cela représenterait une victoire symbolique. J'ai d'ailleurs un projet de recherche qui porte sur les avantages et les inconvénients de l'utilisation du droit de la responsabilité délictuelle pour obtenir ce genre de victoires symboliques.

J'ai le sentiment que ce qui va se passer avec les défendeurs étrangers, c'est que les poursuites judiciaires seront tout simplement ignorées, on aura un jugement par défaut et on tentera de localiser des biens, mais il n'y aura jamais de présentation des faits devant un tribunal.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Mais que reste-t-il comme recours aux victimes pour faire reconnaître un État criminellement responsable de la mort de leur proche? Qu'est-ce qui leur reste comme recours?

[*Traduction*]

Mme Young : Je ne sais pas trop quoi vous dire, à part ce que nous avons proposé, c'est-à-dire passer par les lois provinciales qui permettent les saisies. Je ne peux pas modifier la Constitution. Je ne peux pas modifier le droit international. Je ne peux pas changer le fait que les États étrangers sont souverains et n'ont pas à reconnaître...

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Vous êtes d'accord pour dire qu'il faut les faire évoluer?

[*Traduction*]

Mme Young : Dans le cadre du droit international, doit-on rechercher de nouveaux traités qui exigeraient l'exécution réciproque des jugements? Absolument. Cela incomberait au ministère des Affaires étrangères. Pensez, en particulier aux États-Unis, aux pays que nous placerions sur cette liste? La liste équivalente américaine contient quatre noms : la Syrie, Cuba, l'Iran et le Soudan. La Corée du Nord n'y est plus. Le fait est que les États qui seront sur cette liste seront des États parias, des États avec lesquels nous n'avons pas de relations diplomatiques à proprement parler. Il est bien évident qu'ils ne paieront pas et qu'ils ne participeront probablement pas.

[*Translation*]

Mr. Marceau: Senator, my colleague Mr. Quayat just said that the choice was to use forfeiture, where the state steps in when a victim does not have the means to have the assets of the states involved seized. But if you will look at page 7, clause 8 allows a successful party to request help from the Finance and Foreign Affairs Departments to identify the property of the state or entity that has been found guilty or that lost in court. So the victim is not alone and would potentially have the government's help. It is very different from what Mr. Quayat said a little earlier.

[*English*]

Mr. Quayat: Mr. Chair, if I could just clarify with respect to civil forfeiture laws, the act includes a provision for the federal government to assist victims in locating assets. The civil forfeiture provisions, however, actually give the Attorney General — in this case, Ontario — the power to actually seize the asset and take control of it, something that the draft bill before you does not contemplate.

I am not suggesting that there are two cross purposes here. It might very well be helpful to have the assistance of the federal government in locating certain assets, but the provinces have the power, if an asset, for example, is in Ontario, to notify the Attorney General of Ontario, and if there is a link to criminality on a balance of probabilities, the Attorney General can seize the asset.

The Chair: On that point, what we are talking about here would be a judgment that is registered against a state, and if there are assets in the jurisdiction that could be seized, it is on the basis of that judgment that they would be seized. The judgment is in favour of the plaintiff. It is not the Ontario government; it is the plaintiff. It is the plaintiff that would seek to recover and would not look to the Ontario government to seize the asset. The plaintiff would exercise their right to seize the asset to apply against the judgment, would he or she not?

Mr. Quayat: If a judgment is obtained, absolutely. What I am trying to suggest as an alternative, leaving aside the vindication and the symbolism, is that if one is trying to seize the assets of groups involved in supporting or materially aiding terrorism, a way to short-circuit that money in the short term and immediately without the need of a civil judgment is to make an application for civil forfeiture in a province.

I am not suggesting you cannot have both, leaving aside my concerns on other issues, but civil forfeiture in a way is a speedier mechanism than civil litigation. Particularly with reference to the Ontario act because the Ontario act speaks to the power to distribute the money to victims.

The Chair: It is an alternative, but this bill would provide a two-pronged approach to the issue. I understand your point.

Senator Cowan, I think you had a comment.

[*Français*]

M. Marceau : Sénateur, mon confrère, Me Quayat, tout à l'heure, laissait entendre que le choix était d'utiliser le *forfeiture*, la voie où l'État agit au moment où une victime n'a pas les moyens d'aller chercher la propriété des États touchés. Or, si vous regardez la page 7, l'article 8 donne la possibilité à une partie, qui a obtenu gain de cause, de demander l'aide des ministères des Finances et des Affaires étrangères pour identifier la propriété de l'État ou de l'entité qui a été trouvé coupable ou qui a perdu en cour. Donc, la victime n'est pas seule, elle aurait potentiellement l'aide du gouvernement. C'est très différent de ce que Me Quayat a affirmé un peu plus tôt.

[*Traduction*]

M. Quayat : Monsieur le président, j'aimerais apporter une précision concernant les lois sur la confiscation civile. La loi contient une disposition qui permet au gouvernement fédéral d'aider les victimes à localiser des biens. Mais les dispositions sur la confiscation civile donnent au procureur général — dans ce cas, l'Ontario — le pouvoir de saisir le bien et d'en prendre le contrôle, ce que le présent projet de loi ne prévoit pas.

Je ne dis pas qu'il y ait contradiction ici. Il pourrait être très utile de demander l'aide du gouvernement fédéral pour localiser certains biens, mais les provinces ont le pouvoir, si un bien, par exemple, se trouve en Ontario, d'informer le procureur général de l'Ontario, et s'il existe un lien avec un crime selon la prépondérance des probabilités, le procureur général peut saisir le bien.

Le président : À ce sujet, ce dont nous parlons ici c'est d'un jugement contre un État, et s'il y a des biens dans le pays qui pourraient être saisis, ils le seraient sur la base de ce jugement. Le jugement est en faveur du plaignant. Ce n'est pas le gouvernement de l'Ontario, c'est le plaignant. C'est le plaignant qui voudrait recouvrer le bien et il ne se tournerait pas vers le gouvernement de l'Ontario pour le faire saisir. Le plaignant exercerait son droit de saisir le bien pour faire appliquer le jugement, n'est-ce pas?

M. Quayat : S'il obtient un jugement favorable, absolument. Ce que j'essaie de dire, c'est que si on laisse de côté la vengeance et le symbolisme et que l'on cherche à saisir les biens de groupes qui appuient ou aident le terrorisme, on peut obtenir l'argent immédiatement, sans recourir à un jugement civil, en faisant une demande de confiscation civile dans une province.

Je ne prétends pas que l'on ne peut pas avoir les deux, en laissant de côté mes préoccupations au sujet d'autres aspects, mais la confiscation civile est un moyen plus rapide qu'un procès civil. C'est plus particulièrement le cas avec la loi de l'Ontario parce que la loi de l'Ontario accorde le pouvoir de distribuer l'argent aux victimes.

Le président : C'est une solution, mais ce projet de loi prévoit une approche à deux volets à l'égard de cette question. Je comprends votre argument.

Sénateur Cowan, je crois que vous aviez une observation à faire.

Senator Cowan: Yes, it is more a comment than a question. I think all of us would like to do in the most effective way what this bill aims to do. I think what you have drawn to our attention today is that there are some concerns that expectations as a result of the passage of this bill may exceed the capacity of us as parliamentarians, the government as the government, the system as a system to deliver on what we would like to achieve for victims of terrorism. Indeed, we talked about perhaps expanding it, not this time but on another occasion, to victims of torture and other heinous offences.

I think it is important for us to manage expectations here and be careful about simply passing and bill and saying, "That is fine; if you are a victim of terrorism, torture, genocide or anything else, do not worry, Parliament has passed the bill and you will achieve satisfaction because you have been wronged." We are saying here that there may be a gap between the legitimate expectations of people who are watching and hearing what we do and will do on this — and there is no opposition to what is being done here. However, let us not pretend that we are doing something that we are not. Let us be realistic about what it is that we are doing, as laudable as that is, and recognize that we may have to revisit this if, in fact, we have fallen short of people's legitimate expectations. That is all I am saying.

The Chair: Senator Cowan, if I could, to that point, there are realities that this bill would entail. That is clearly understood, and there are significant issues, if it were enacted in a law, as far as providing plaintiffs with recovery. That is understood, and you have highlighted that.

It is important to remember the previous witnesses that we had before us, in particular Ms. Basnicki from the Canadian Coalition Against Terror and Ms. Saperia. They described all of those limitations clearly. They recognized those issues and identified them for us, but they still have the strong will to see this proceed.

I do not think there is a suggestion that there is a smoke-and-mirrors effort here. It is well understood by those who are proponents of this bill that there are issues.

Senator Cowan: I am not opposed to the bill at all, and were it a stand-alone bill, I would happily support it. I have some questions about whether I can do it the way it is.

The Chair: Thank you very much. That concludes our time with this panel. It was extremely helpful to us. You have certainly fleshed out issues we have to give serious consideration to, and we thank you very much for doing that. You presented your arguments extremely well.

Honourable senators, we will meet tomorrow morning at 8:30 to continue our discussions of Parts 2 and 3 of Bill C-10.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Cowan : Oui, il s'agit plus d'un commentaire que d'une question. Je pense que nous voulons tous appliquer de la façon la plus efficace les objectifs de ce projet de loi. Vous avez porté à notre attention aujourd'hui des préoccupations, en particulier que les attentes à la suite de l'adoption de ce projet de loi pourraient dépasser la capacité des parlementaires, du gouvernement et du système d'y répondre par rapport à ce que nous voudrions accomplir pour les victimes du terrorisme. En fait, nous avons parlé de l'étendre éventuellement, pas cette fois-ci, mais une autre fois, aux victimes de la torture et d'autres crimes haineux.

Je pense qu'il est important de gérer les attentes et de se contenter d'adopter le projet de loi et de dire : « Voilà, si vous êtes une victime du terrorisme, de la torture, d'un génocide ou autre, ne vous inquiétez pas, le Parlement a adopté ce projet de loi qui vous permettra d'obtenir gain de cause parce que vous avez été lésé. » Nous disons simplement qu'il peut y avoir une différence entre les attentes légitimes des gens qui sont attentifs à ce que nous faisons et ce que nous ferons sur ce point — et ce qui se fait ici ne rencontre aucune opposition, mais il faut savoir exactement ce que nous faisons. Soyons réalistes et sachons que nous aurons peut-être à revenir sur ce projet de loi, aussi louable soit-il, si nous n'avons pas répondu aux attentes légitimes des gens. C'est tout ce que je dis.

Le président : Sénateur Cowan, si vous le permettez, sur ce sujet, ce projet de loi s'inscrit dans une réalité. C'est une affaire entendue. S'il est adopté, l'indemnisation des plaignants posera d'importants problèmes. Nous l'avons compris et vous l'avez souligné clairement.

Il est important de se rappeler les témoins précédents, en particulier Mme Basnicki, de la Canadian Coalition Against Terror, et Mme Saperia. Elles nous ont parlé clairement de toutes ces difficultés. Elles les ont admises et nous les ont expliquées, mais elles n'en veulent pas moins que ce projet de loi soit adopté.

Je ne pense pas que l'on essaie de jeter de la poudre aux yeux ici. Les partisans de ce projet de loi comprennent très bien qu'il pose des problèmes.

Le sénateur Cowan : Je ne suis pas du tout opposé au projet de loi, et s'il s'agissait d'une loi distincte, je le soutiendrais avec plaisir. Mais je me demande si je peux le faire dans sa forme actuelle.

Le président : Merci beaucoup. Voilà qui conclut notre travail avec ce groupe. Cette discussion nous a été extrêmement utile. Vous avez très bien exposé les questions que nous devrons étudier avec soin et nous vous en remercions beaucoup. Vous avez très bien présenté vos arguments.

Chers collègues, nous nous réunirons de nouveau demain matin à 8 h 30 pour continuer nos discussions sur les parties 2 et 3 du projet de loi C-10.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Tuesday, February 21, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-10, An Act to enact the Justice for Victims of Terrorism Act and to amend the State Immunity Act, the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act, the Corrections and Conditional Release Act, the Youth Criminal Justice Act, the Immigration and Refugee Protection Act and other Acts, met this day at 8:32 a.m. to give consideration to the bill.

Senator John D. Wallace (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, colleagues. I am John Wallace, a senator from New Brunswick, and I am chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Today we continue our detailed consideration and study of Bill C-10, the safe streets and communities act.

The portion of Bill C-10 that we will be considering today is Part 2. In very brief summary, Part 2 of Bill C-10 proposes to amend the Criminal Code to increase or impose new mandatory minimum sentences for certain sexual offences against young people, as well as increasing mandatory penalties.

This bill creates two new offences, namely, those of making sexually explicit material available to a child and of agreeing or arranging to commit a sexual offence against a child. This bill will also expand the list of specific conditions that may be added to prohibition and recognizance orders to include prohibitions concerning contact with a person under the age of 16 and use of the Internet or other digital network, and expand the list of enumerated offences that may give rise to such orders and prohibitions.

I am very pleased to welcome with us today a number of individuals as part of this first panel. From the Royal Canadian Mounted Police, we have Superintendent John Bilinski, who is the Officer in Charge of the Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children; and Officer Jackie Basque, from the National Child Exploitation Coordination Centre. From the Ontario Provincial Police, we have Detective Inspector Scott Naylor. From Parents-Secours du Québec, we have its Director General, Mr. Pierre Chalifoux. From the organization Beyond Borders, we have Mr. David Matas, who is the Legal Team Member.

Good morning to you all.

I will begin with Superintendent Bilinski. I understand you have an opening statement that you wish to make.

Superintendent John Bilinski, Officer in Charge, Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children, Royal Canadian Mounted Police: Thank you for the opportunity to provide an

OTTAWA, le mardi 21 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'autres lois, se réunit aujourd'hui, à 8 h 32, afin d'examiner le projet de loi.

Le sénateur John D. Wallace (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, bonjour. Je suis John Wallace, sénateur du Nouveau-Brunswick, et je préside le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Aujourd'hui, nous poursuivons notre examen détaillé du projet de loi C-10, la Loi sur la sécurité des rues et des communautés.

Aujourd'hui, nous allons nous pencher sur la partie II du projet de loi C-10. Très brièvement, la partie II du projet de loi C-10 propose de modifier le Code criminel pour imposer de nouvelles peines minimales obligatoires pour certaines infractions d'ordre sexuel à l'égard de jeunes et accroître des peines obligatoires qui existent déjà.

Le projet de loi crée deux nouvelles infractions, soit le fait de rendre accessible à un enfant du matériel sexuellement explicite et celui de s'entendre ou de faire un arrangement avec quiconque pour perpétrer une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant. Le projet de loi allonge aussi la liste des conditions spécifiques dont peuvent être assortis une ordonnance d'interdiction ou un engagement afin d'y inclure des interdictions concernant les contacts avec des personnes âgées de moins de 16 ans et l'utilisation d'Internet et d'autres réseaux numériques; il ajoute certaines infractions à la liste de celles pouvant donner droit à une telle ordonnance ou à un tel engagement.

Je suis très heureux d'accueillir parmi nous de nombreuses personnes dans le cadre de notre premier groupe. Nous accueillons le surintendant John Bilinski, officier responsable du Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités, de la Gendarmerie royale canadienne; il est accompagné par l'officier Jackie Basque, du Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants. Nous accueillons l'inspecteur-détective Scott Naylor, de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que le directeur général de Parents-Secours du Québec, M. Pierre Chalifoux. Voici M. David Matas, membre de l'équipe juridique de l'organisme Au-delà des frontières.

Bonjour à tous.

Je vais commencer par le surintendant Bilinski. Je crois que vous souhaitez présenter une déclaration préliminaire.

Surintendant John Bilinski, officier responsable, Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités, Gendarmerie royale du Canada : Merci de cette occasion de présenter un aperçu des

overview of the work that Canadian and international law enforcement are doing to combat the serious problem of child sexual exploitation.

As mentioned, I am Superintendent John Bilinski, Officer in Charge of the Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children. Joining me today is Sergeant Jackie Basque from the National Child Exploitation Coordination Centre, Operations Unit.

[*Translation*]

Thank you for the opportunity to provide an overview of the work that Canadian and international law enforcement are doing to combat the serious problem of child sexual exploitation.

I am superintendent John Bilinski and the officer in charge of the Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children. Sexual exploitation of children is unfortunately not necessarily a new phenomenon. However, advances in technology and specifically the increase in use of the Internet create opportunities for those who seek to exploit children for sexual purposes. This abuse includes Canadians who view images of the sexual abuse, collect it, trade it and at times manufacture it for commercial use. Some even go to lengths in travelling to other countries to practise the "hands on" sexual abuse of children.

[*English*]

The Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children was created in response to an ever-increasing concern about the safety of children. The centre is composed of two distinct but linked components that strive to ensure the safety of children in Canada and abroad: the National Child Exploitation Coordination Centre and the National Centre for Missing Persons and Unidentified Remains.

The National Child Exploitation Coordination Centre, or the NCECC, as we refer to it, was established in 2003 as the law enforcement component of Canada's National Strategy to Protect Children from Sexual Exploitation on the Internet.

[*Translation*]

The NCECC mandate is to reduce the vulnerability of children to Internet-facilitated sexual exploitation by identifying victimized children; investigating and assisting in the prosecution of sexual offenders; and strengthening the capacity of police agencies at all levels through training and investigative support.

[*English*]

The NCECC is a partner of the provincial Integrated Child Exploitation units across Canada, otherwise known as ICE. The national strategy has permitted Canadian law enforcement and its NGO and government partners to make significant progress in our response to IT-enabled child sexual exploitation. We have ICE units from coast to coast and now have trained investigators in every province and territory. We continue to develop new and

mesures qui se prennent dans les collectivités nationale et internationale de l'application de la loi pour contrer le grave problème que représente l'exploitation sexuelle d'enfants.

Comme vous l'avez mentionné, je suis le surintendant John Bilinski, officier responsable du Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités. La sergent Jackie Basque, de l'unité des opérations du Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, se joint à moi aujourd'hui.

[*Français*]

Merci de cette occasion de présenter un aperçu des mesures qui se prennent, dans les collectivités nationales et internationales, de l'application de la loi pour contrer le grave problème que représente l'exploitation sexuelle d'enfants.

Je suis le surintendant Bilinski, officier responsable du Centre national pour les enfants disparus et exploités. L'exploitation sexuelle d'enfants n'est malheureusement pas un phénomène nouveau. Les progrès technologiques, et plus particulièrement l'utilisation accrue d'Internet, ouvrent toutefois les portes aux personnes qui cherchent à exploiter des enfants à des fins sexuelles, que ce soit en regardant, en collectionnant ou en échangeant des images de pornographie juvénile, ou en produisant de telles images en vue d'un usage commercial. Certains de ces prédateurs vont même jusqu'à voyager à l'étranger pour se livrer à des actes sexuels sur des enfants.

[*Traduction*]

Le Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités a été créé en réponse aux préoccupations croissantes à l'égard de la sécurité des enfants. Il se divise en deux groupes distincts, mais complémentaires, qui se vouent à la protection des enfants au Canada comme à l'étranger, à savoir : le Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants et le Centre national pour les personnes disparues et les restes non identifiés.

Le Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, ou CNCEE, comme nous l'appelons, a été fondé en 2003 à titre de volet policier de la Stratégie nationale pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur Internet.

[*Français*]

Le CNCEE a pour mandat de réduire la vulnérabilité des enfants à la cyber-exploitation sexuelle, en identifiant les victimes, en menant des enquêtes et en contribuant aux poursuites connexes, de même qu'en renforçant les capacités des corps policiers de tous les niveaux par la formation et le soutien aux enquêtes.

[*Traduction*]

Le CNCEE travaille en partenariat avec les groupes intégrés de lutte contre l'exploitation des enfants, connus sous le nom de GILEE, de toutes les provinces du Canada. La Stratégie nationale a permis au milieu canadien de l'application de la loi et à ses partenaires tant gouvernementaux que non gouvernementaux de perfectionner considérablement la manière dont nous intervenons face à l'exploitation sexuelle des enfants facilitée par les

innovative training courses, which will support the efforts of investigators across Canada and around the world. We have come to realize and understand that there is significant value in sharing our expertise and assisting our international partners in being as best equipped as possible to fight online sexual abuse of children.

[*Translation*]

Many of you may recall Project Salvo, a nationally coordinated child pornography investigation. Project Salvo clearly demonstrated the police presence and effectiveness across the country as offenders were arrested and charged in connection to online sexual exploitation of children in almost every province and territory. One of our most important roles as a national centre is in adding value to intelligence received and forwarding it to the appropriate law enforcement jurisdiction.

We have recently completed a study called Project Sunrise. This project examined suspected Canadian citizens who travel internationally searching for safe havens where they may abuse children. As we speak, the intelligence gathered during Project Sunrise is being analyzed and shared with our partners with the goal of developing a national strategy to combat the practices of Canadian travelling sex offenders.

[*English*]

Reports are received from several agencies, including Cybertip, Canadian police agencies, the public and also through our international partnerships. We provide investigators and an investigational package that includes value-added information such as administrative subpoena results, the account holder, open source intelligence and research analysis, and we also provide a multitude of services to assist the agency in their investigation.

The Canadian Police Centre for Missing and Exploited Children, CPCMEC, has stayed true to its early conception as being an integrated unit. We rely on the expertise of embedded subject matter experts from several police services to complement our efforts. As a founding member of the Virtual Global Taskforce, the CPCMEC continues to represent Canada's policing community within this international police alliance dedicated to combating child sexual exploitation.

[*Translation*]

When we hear stories of children identified by law enforcement — indeed one of our most essential roles — we see how important collaboration is — it is often the culmination of efforts of many officers that result in the identification of a child.

technologies de l'information. Des GILEE ont été mis sur pied d'un bout à l'autre du pays, et des enquêteurs dûment formés sont en poste dans chaque province et territoire. Nous continuons de mettre au point des programmes de formation novateurs qui appuieront les efforts des enquêteurs partout au pays et dans le monde. Nous avons pris conscience de la grande importance de partager notre savoir-faire et d'aider nos partenaires étrangers à s'outiller au mieux pour réprimer l'exploitation sexuelle d'enfants sur Internet.

[*Français*]

Bon nombre d'entre vous se souviendront sans doute du Projet Salvo, une enquête nationale en matière de pornographie juvénile, qui a mené à l'arrestation et à l'accusation de contrevenants dans presque toutes les provinces et tous les territoires. En tant que centre national, l'un de nos rôles les plus importants consiste à ajouter de la valeur aux renseignements qui nous sont transmis, et à les faire suivre aux corps policiers compétents.

Nous avons récemment terminé une étude baptisée Projet Sunrise, qui portait sur des citoyens canadiens soupçonnés de voyager à l'étranger à la recherche d'endroits où ils peuvent se livrer en toute impunité à l'exploitation sexuelle d'enfants. En ce moment même, les renseignements recueillis dans le cadre de ce projet sont en voie d'analyse et de communication à nos partenaires, en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale pour la répression de cette pratique.

[*Traduction*]

Les signalements nous parviennent de plusieurs sources, notamment de Cyberaide, de services de police canadiens, de la population ainsi que de nos partenaires à l'échelle mondiale. Nous offrons aux agents de ces organismes un dossier d'enquête qui comporte des informations à valeur ajoutée, comme les résultats d'ordonnances administratives, les noms de titulaires de comptes, des renseignements de source ouverte et des analyses de recherches, et mettons à leur disposition une multitude de services à l'appui de leurs enquêtes.

Le Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités — le CCPEDE — est resté fidèle au concept qui a présidé à sa constitution, c'est-à-dire au modèle du groupe intégré. Aux compétences de notre propre personnel viennent donc s'ajouter celles d'experts en la matière de plusieurs services de police. À titre de membre fondateur du Virtual Global Taskforce, le CCPEDE continue de représenter la collectivité policière au Canada au sein de cette alliance policière internationale vouée à la lutte contre l'exploitation sexuelle d'enfants.

[*Français*]

Lorsque nous entendons parler d'enfants retrouvés par les services policiers — l'un de nos rôles les plus fondamentaux —, on se rend compte à quel point la collaboration est primordiale, car le repérage des victimes est souvent le fruit des efforts de nombreux agents.

[*English*]

Our Victim Identification Unit at the CPCMEC is continually gaining strength and recognition as an international best practice. The VI unit is responsible for collecting images that have been seized from across the country and the world and for beginning the process of image analysis with the objective of identifying the victims.

We are at this moment working on a project with Interpol that will permit child identification technology created by Canadians to be shared on a global basis. The international VI efforts have resulted in 2,511 identified and rescued victims thus far. Without these efforts by law enforcement, the children would remain unidentified and remain in sexually abusive environments. Of that 2,511 worldwide number, 283 were Canadian children who have now been identified and rescued. The average age of these Canadian victims was 12 years.

We will be advancing our efforts, and we will be directing our attention to ensuring that the services we offer, research, technology and training, continue to reflect the changing needs of the Canadian policing community.

Thank you for this opportunity to speak to you today. The police, both in our own communities and internationally, are working together. We have specialized training, technological experts and very committed people, and we are making progress. We must keep in mind that child sexual exploitation is not only a police issue. Rather, it is a societal issue that requires the commitment of multiple agencies from various sectors to address.

[*Translation*]

Thank you once again for this opportunity to speak to your committee today.

[*English*]

The Chair: Officer Basque, are you adding to the opening statement?

Officer Jackie Basque, National Child Exploitation Coordination Centre, Royal Canadian Mounted Police: No, I am not.

Senator Angus: On a point of clarification, you mentioned some letters, NCECC, and then said it is called "ICE." Did I hear you correctly, ICE?

Mr. Bilinski: You did. It is Integrated Child Exploitation.

Senator Angus: Thank you.

Scott Naylor, Detective Inspector, Ontario Provincial Police: I appreciate the opportunity to provide information to the committee on this bill as it pertains to the investigation of child sexual abuse and exploitation on the Internet. Our most

[*Traduction*]

Le Groupe de l'identification des victimes du CCPEDE prend de l'expansion et est de plus en plus reconnu pour ses pratiques exemplaires à l'échelle mondiale. Ce groupe est chargé de rassembler les images de pornographie juvénile saisies partout au pays et dans le monde et de procéder à leur analyse dans le but d'identifier les victimes qui y figurent.

Nous travaillons actuellement avec Interpol à un projet qui permettra de mettre à la disposition du monde entier une méthode d'identification d'enfants conçue au Canada. À l'échelle internationale, le travail du Groupe de l'identification des victimes a permis d'identifier et de secourir 2 511 victimes jusqu'à maintenant. Sans les efforts de mise en application de la loi, il aurait été impossible d'identifier ces enfants et, par conséquent, de les retirer d'un environnement où ils étaient la proie d'agresseurs sexuels. De ces 2 511 victimes secourues dans le monde, 283 étaient des enfants canadiens âgés en moyenne de 12 ans.

Nous allons poursuivre nos efforts et faire en sorte que nos services en matière de recherche, de technologie et de formation continuent de correspondre aux besoins changeants de la collectivité policière canadienne.

Je vous remercie de m'avoir accordé cette occasion de prendre la parole devant le comité. Les policiers travaillent ensemble, tant dans vos propres collectivités qu'ailleurs dans le monde. Nous bénéficions d'une formation spécialisée, de services d'expert en technologie et du dévouement de personnes très engagées et nous réalisons des progrès concrets. Il ne faut toutefois pas oublier que l'exploitation sexuelle d'enfants est non pas un phénomène qui intéresse uniquement la police, mais un problème de société qui exige l'engagement de nombreux organismes de divers secteurs.

[*Français*]

Je vous remercie encore une fois pour l'invitation à comparaître aujourd'hui.

[*Traduction*]

Le président : Officier Basque, allez-vous ajouter quelque chose à la déclaration préliminaire?

Officier Jackie Basque, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, Gendarmerie royale du Canada : Non, je n'ai rien à ajouter.

Le sénateur Angus : J'aurais besoin d'une précision. Vous avez mentionné un sigle : CNCEE, puis vous avez utilisé un autre sigle, « GILEE ». Vous ai-je bien compris : GILEE?

M. Bilinski : Vous avez bien compris. Il s'agit des groupes intégrés de lutte contre l'exploitation des enfants.

Le sénateur Angus : Merci.

Scott Naylor, inspecteur-détective, Police provinciale de l'Ontario : Je vous remercie de m'offrir l'occasion de fournir au comité des renseignements sur ce projet de loi pour ce qui a trait à l'exploitation sexuelle des enfants sur Internet. En tant que

fundamental responsibility as a society is to protect our children from those who would do them harm. Child sexual exploitation on the Internet is child abuse, plain and simple.

Every depiction of a child being abused through videos and photos that is seen downloaded or shared through peer-to-peer networks and servers represents re-victimization of that child. All Ontario police services take this matter very seriously and coordinate our limited resources to protect children from online predators. Members of the OPP-coordinated Provincial Strategy to Protect Children from Sexual Abuse and Exploitation on the Internet have laid thousands of charges over the years through coordinated investigation of child sexual abuse, less accurately but commonly known as child pornography.

You may be aware that earlier this month 60 individuals from a range of ages, backgrounds and Ontario communities, both urban and rural, were charged with more than 200 offences relating to child pornography. It is important to note that three of these accused cannot be identified under the Youth Criminal Justice Act.

Tremendous dedication, collaboration and hard work are required in order to coordinate such investigations. During the three months prior to those charges, nearly 9,000 individual Internet protocol or IP addresses were identified as accessing and trading child pornography in Ontario alone. To put that into context, we made just 60 arrests. However, I prefer to look at the positives of February 2. That day, 22 children were no longer being abused who were being abused the day before. If the bill we are speaking about today had two additional offences already in place, namely luring and communicating to procure, we may have been able to save more children.

This investigation was at times time consuming and cumbersome and protected the identities of child predators and the material that they produced. Thanks to recent legislation, Internet service providers, ISPs, whose own national association we want to say view us, the police, as partners, have a legislated duty to report when their services are being used for child abuse-related purposes.

We are still seeking a means to reduce the complexity and inherent costs of these huge investigations. Current processes include serving Internet service providers with search warrants, production orders and law enforcement requests for subscriber

société, notre responsabilité la plus fondamentale consiste à protéger nos enfants de ceux qui veulent leur faire du tort. L'exploitation sexuelle des enfants sur Internet est de l'exploitation sexuelle d'enfants, rien d'autre.

Chaque fois qu'une vidéo ou une photo montrant un enfant exploité sexuellement est téléchargée ou partagée au moyen de réseaux et de serveurs poste-à-poste, cet enfant est victimisé de nouveau. Tous les services de police de l'Ontario prennent ces questions très au sérieux, et nous coordonnons nos ressources limitées pour protéger les enfants contre les prédateurs en ligne. Les membres de la stratégie provinciale de l'Ontario pour protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels sur Internet, coordonnée par le PPO, ont porté des milliers d'accusations au fil des ans, grâce à des enquêtes coordonnées sur des cas d'exploitation sexuelle d'enfants, que l'on appelle couramment pornographie juvénile, même s'il s'agit d'une expression moins exacte.

Vous savez peut-être que, plus tôt ce mois-ci, 60 personnes d'âges, de collectivités et de milieux différents de l'Ontario, provenant de régions tant urbaines que rurales, ont été accusées de plus de 200 infractions en lien avec de la pornographie juvénile. Il est important de souligner que trois de ces accusés ne peuvent être identifiés aux termes de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents.

La coordination de telles enquêtes exige un travail acharné, une collaboration étroite et un dévouement incroyable. Au cours des trois mois précédant le dépôt de ces accusations, en Ontario seulement, on a identifié près de 9 000 adresses IP — Internet Protocol — individuelles qui ont accédé à de la pornographie juvénile ou en ont échangé. Pour remettre les choses en contexte, nous n'avons fait que 60 arrestations. Cependant, je préfère envisager les aspects positifs du 2 février. Ce jour-là, l'exploitation de 22 enfants a enfin pris fin. Si le projet de loi dont nous parlons aujourd'hui, qui prévoit deux infractions supplémentaires, à savoir le leurre et le fait de communiquer pour arranger la perpétration d'une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant, avait été en vigueur, nous aurions peut-être pu sauver davantage d'enfants.

Cette enquête a parfois exigé beaucoup de temps, était complexe et protégeait l'identité de prédateurs sexuels ainsi que le matériel qu'ils produisaient. Grâce à une loi récente, les fournisseurs de services Internet —SI —, dont nous aimerions croire que leur association nationale nous considère, nous les policiers, comme des partenaires, ont un devoir imposé par la loi de signaler quand leurs services sont utilisés à des fins liées à l'exploitation d'enfants.

Nous sommes toujours à la recherche d'un moyen de réduire la complexité et les coûts inhérents de ces énormes enquêtes. Parmi les processus actuels, il nous faut signifier aux fournisseurs de services Internet des mandats de perquisition, des ordonnances de

information relating to particular Internet protocol IP addresses. What we seek I can liken to using a licence plate called in about a dangerous or drunk driver to the police as a tip.

As has been demonstrated by police across North America and around the world, we are making progress in combating Internet child luring and sexual exploitation through great police work and information sharing, greater public awareness through our partnerships with third-party agencies such as Cybertip and the Canadian Centre for Child Protection and being equipped with ever-improving legislative tools that need to be updated and modernized to keep up with our ever-emerging online society.

I would like to illustrate my points with a couple of items arising from studies conducted in 2011 by award-winning researchers on staff at the OPP using Statistics Canada 2010 information. In 2009, 88 per cent of sexual assault victim cases were not reported to police according to adults surveyed. Children are far less likely to report these offences, likely until later in life if at all. Also, child pornography offenders target victims they know. About 59 per cent were acquaintances; 43 per cent had familiar relationships.

There is an increasing public and professional concern about Internet-related sexual offending, including the use of Internet technologies to access and to distribute child pornography. This concern parallels an increase in the number of child pornography cases faced by police, other criminal justice professionals and clinicians. The key concern for many is the likelihood that someone who has access to or collects child pornography will go on to directly sexual assault a child. This is also referred to as off-line offending.

This concern is paramount for professionals who are tasked with a variety of duties, including investigating these offences, providing assessments of risk or bail in sentencing, correctional intake assessments and treating, planning and creating supervision plans for offenders on a variety of forms of releases. Unless police are provided with the tools to proactively investigate online predators through IP addresses, supported with current and updated legislation, this trend will likely continue.

communication et des demandes de la part des services d'application de la loi pour obtenir des renseignements sur les abonnés en lien avec des adresses IP précises. Je vais utiliser une analogie pour vous expliquer ce que nous cherchons à obtenir : c'est comme utiliser le numéro d'immatriculation d'une voiture qu'une personne a donné en téléphonant à la police afin d'arrêter un conducteur dangereux ou en état d'ébriété.

Comme l'ont démontré les services de police partout en Amérique du Nord et dans le monde, nous réalisons des progrès dans notre combat contre le leurre d'enfants et l'exploitation sexuelle grâce à divers moyens : un excellent travail policier et une communication de renseignements formidables; une meilleure sensibilisation du public grâce à nos partenariats avec des organismes tiers comme Cyberaide et le Centre canadien de protection de l'enfance; en étant mieux équipés grâce à des outils législatifs qui s'améliorent constamment et qui doivent être mis à jour et modernisés afin d'emboîter le pas à notre société en ligne en constante évolution.

J'aimerais illustrer ce que je viens de faire valoir à l'aide de quelques éléments découlant d'études menées en 2011 par des chercheurs primés de la PPO à partir de renseignements de 2010 provenant de Statistique Canada. En 2009, selon les adultes sondés, 88 p. 100 des cas d'agressions sexuelles n'ont pas été signalés à la police. Les enfants sont beaucoup moins susceptibles de signaler ces infractions, et le feront sans doute beaucoup plus tard dans leur vie, sinon pas du tout. En outre, les prédateurs sexuels qui s'en prennent aux enfants ciblent des victimes qu'ils connaissent. Environ 59 p. 100 d'entre eux étaient des connaissances; 43 p. 100 étaient des membres de la famille.

La délinquance sexuelle en lien avec Internet suscite une préoccupation croissante, tant chez le public que chez les professionnels, notamment l'utilisation des technologies d'Internet pour avoir accès à de la pornographie juvénile et la diffuser. Cette préoccupation croît parallèlement à une augmentation du nombre de cas de pornographie juvénile auxquels les services de police et les autres professionnels et cliniciens de la justice pénale sont confrontés. Pour bien des gens, la principale préoccupation est la probabilité qu'une personne qui accède à de la pornographie juvénile ou qui la collectionne passera aux actes et agressera directement un enfant. C'est ce que l'on appelle également la délinquance hors ligne.

Il s'agit d'une préoccupation primordiale pour les professionnels chargés de diverses tâches, dont l'enquête sur ces infractions, l'évaluation des risques ou des conditions de mise en liberté sous caution dans le cadre de la détermination de la peine, l'évaluation initiale et le traitement à des fins correctionnelles ou encore la planification et la création de plans de surveillance pour les délinquants sous diverses formes de mises en liberté. Si l'on ne donne pas aux services de police les outils qui leur permettront d'enquêter de manière proactive sur les activités des prédateurs en ligne grâce à l'accès à des adresses IP, appuyés par des lois actuelles et à jour, cette tendance se poursuivra probablement.

I am not going to speak to the effectiveness of the mandatory sentencing aspect of this bill directly as it is beyond the scope of our mandate. What I can tell you is that our studies on recidivism indicate that over 10 per cent of these people convicted of child pornography offences alone went on to face more sex-related charges within four years of their release. About 30 per cent of those charged had been charged previously with offences against children; 24 per cent breached conditions of release by being alone with a child, accessing the Internet or contacting children, or downloading child pornography.

I can account first-hand that, as a result of the recent Provincial Strategy to Protect Children from Sexual Abuse and Exploitation on the Internet investigation, which successfully rescued 22 children, the online police tools and investigative techniques revealed that for a 72-hour period following a media release, the number of Internet protocol addresses downloading child pornography in Ontario significantly decreased.

I believe that this significant but short decrease in downloading activity is a direct result of those like-minded individuals experiencing fear of getting caught committing this criminal activity. Increasing mandatory sentencing for these specified offences quite possibly shifts the onus and responsibility and fear of law enforcement intervention to the fear and accountability measure imposed by the judiciary. It bears repeating that, during the three months prior to these charges, nearly 9,000 individual Internet protocol addresses were identified as accessing and trading child pornography in Ontario alone. To put that into context, we made 60 arrests.

Law enforcement cannot do this alone; this is a societal problem. Public awareness, legislation and crime prevention programs and turning the media spotlight on child sexual exploitation on the Internet help us, children, teens and parents educate themselves. That ensures that their Internet experience, be it through gaming or social networking sites, can be as rewarding as they want it to be and as safe as they need it to be, because every child matters, everywhere.

[*Translation*]

Pierre Chalifoux, Director General, Parents-Secours du Québec: Good morning. On behalf of Parents-Secours du Québec, I would like to thank you for having me here today. My name is Pierre Chalifoux, and I am the director general of Parents-Secours du Québec, an organization that represents the same rights and values as its counterpart in Canada, the Block Parent Program of Canada. The mission of Parents-Secours is to ensure the safety

Je ne vais pas aborder directement la question de l'efficacité du volet des peines obligatoires du projet de loi, puisqu'il ne relève pas de notre mandat. Je peux néanmoins vous dire que, selon nos études sur la récidive, plus de 10 p. 100 des personnes déclarées coupables uniquement d'infractions de pornographie juvénile ont dû faire face à d'autres accusations en lien avec des infractions de nature sexuelle dans les quatre ans suivant leur mise en liberté. Environ 30 p. 100 des personnes accusées avaient déjà été accusées d'infractions contre des enfants; 24 p. 100 d'entre elles avaient enfreint les conditions de leur mise en liberté en se retrouvant seules avec un enfant, en accédant à Internet, en communiquant avec des enfants ou en téléchargeant de la pornographie juvénile.

Je peux vous dire de première main que, à la suite de la récente enquête de la stratégie provinciale de l'Ontario pour protéger les enfants contre l'exploitation et les abus sexuels sur Internet, laquelle a réussi à sauver 22 enfants, les techniques d'enquête et les outils en ligne des policiers ont révélé que, pendant une période de 72 heures suivant un communiqué dans les médias, on constate une diminution considérable du nombre d'adresses IP qui téléchargent de la pornographie juvénile en Ontario.

Je suis convaincu que cette diminution considérable, quoique brève, de l'activité de téléchargement est le résultat direct de personnes qui partagent ce même état d'esprit, c'est-à-dire qu'ils ont peur de se faire prendre en train de commettre cette activité criminelle. Il est bien possible que l'augmentation des peines obligatoires pour les infractions précisées fait passer le fardeau et la responsabilité et la peur d'une intervention des forces d'application de la loi vers une peur des mesures de reddition de comptes imposées par l'appareil judiciaire. Il convient d'insister sur le fait que, pendant les trois mois qui ont précédé ces accusations, on a identifié presque 9 000 adresses IP individuelles qui accédaient à de la pornographie juvénile ou en échangeaient, et ce, en Ontario seulement. Afin de remettre ces nombres en contexte, nous avons effectué 60 arrestations.

Les services d'application de la loi ne peuvent agir seuls; il s'agit d'un problème de société. La sensibilisation du public, les lois et les programmes de prévention de la criminalité, de même que le fait d'exposer dans les médias l'exploitation sexuelle des enfants sur Internet nous aident; ils aident également les enfants, les adolescents et les parents à s'éduquer. De cette manière, leur expérience d'Internet, que ce soit par le truchement du jeu ou des sites de réseaux sociaux, peut être aussi gratifiante qu'ils le souhaitent et aussi sécuritaire qu'ils ont besoin qu'elle le soit, parce que chaque enfant compte, où qu'il soit.

[*Français*]

Pierre Chalifoux, directeur général, Parents-Secours du Québec : Bonjour. Au nom de Parents-Secours du Québec, je vous remercie de me recevoir à votre comité aujourd'hui. Mon nom est Pierre Chalifoux, je suis le directeur général de Parents-Secours du Québec, organisme qui représente les mêmes droits et les mêmes valeurs que son homonyme au Canada soit Block Parent Program of Canada. La mission de Parents-Secours est d'assurer la sécurité et

and protection of children and seniors by providing a network of safe addresses, and to promote prevention through information and education.

A safe address is a residence where children and seniors can seek safe refuge if they are being chased, assaulted, intimidated or injured. Parents-Secours du Québec welcomes vulnerable people who may be victims of sexual predators, and provides children with safety advice with respect to the types of molesters and the form of aggression.

I totally agree with the new bill, even though it is producing a lot of reactions in Quebec with respect to lengthening the sentences covered under the new bill. We have to deal with certain important aspects of this bill that relate to sexual offences against children.

In my opinion, some additions could be very well received by the general public in order to protect the public and increase the length of certain sentences for offences involving child pornography, to raise the age of consent to sexual activity, and to review offences involving the age of the victims, and by adding section 49, which means that an offender found guilty of certain offences will not have the right to a record suspension.

At the same time, I think that not allowing certain individuals to request a pardon is an excellent idea because, when a request for a pardon is made and the person is checked in the justice system, we will be able to get a clear and precise picture of who is making the request and the related risks.

Conditional sentences must be served in the community rather than in an institution, and they must be assessed very carefully. We must not forget the fact that the objective is not to reduce the cost of incarceration, but to be sure that the offender serving a sentence in the community will not endanger that community.

As for minimum mandatory sentences, I think we need to increase the timeframes so that victims have enough time to recover, knowing that the offender will not be returning soon to his or her entourage. So we think that the criminal justice system must systematically inform requestors of all the offender's crimes, regardless of age and offence. It is important to obtain a real and accurate picture of this person before informing citizens that the applicants are blameless, have no history of violence or assault, and can work with children or seniors. We must have information about the sexual offenders so that we can better assess the risks associated with offenders who have committed offences.

In addition, police services must have more flexibility in starting an investigation following a sexual offence and the disappearance of a child because the response time following an offence is extremely important for the victim and the victim's family.

la protection des enfants et des aînés en offrant un réseau de foyers-refuges sécuritaires, tout en contribuant à promouvoir la prévention par l'information et l'éducation.

Un foyer-refuge est une résidence sécuritaire qui permet aux enfants et aux aînés de se réfugier en toute sécurité s'ils sont poursuivis, agressés, intimidés ou blessés. Parents-Secours du Québec accueille donc les personnes vulnérables qui peuvent être victimes de prédateurs sexuels, et prodigue des conseils de sécurité aux enfants concernant les types d'agresseurs et le genre d'agression.

Je suis totalement en accord avec le nouveau projet de loi, même s'il crée beaucoup de réactions au Québec concernant l'allongement des peines reliées au nouveau projet de loi. Nous devons toucher certains points importants de cette loi à propos des infractions d'ordre sexuel à l'égard des enfants.

Selon moi, certains ajouts pourraient être très bien reçus de la population en général afin de protéger le public et d'accroître la durée de certaines peines au plan des infractions de pornographie juvénile, de l'âge du consentement à une activité sexuelle, de revoir les infractions concernant l'âge des victimes, et en ajoutant l'article 49, qui signifient que le contrevenant reconnu capable d'une de ces agressions, sous réserve de certaines conditions, n'aura pas le droit à la suspension de son casier.

Du même coup, le fait qu'il pourrait y avoir abandon de la demande de pardon chez certains individus est pour moi une excellente idée, car si une demande de pardon est demandée et qu'une personne est vérifiée au système judiciaire, nous pourrons avoir une image claire et précise de l'individu qui a fait une demande et nous pourrons être en mesure d'évaluer les risques à l'égard de ceux-ci.

Il serait important que la peine d'emprisonnement avec sursis soit purgée dans la collectivité plutôt que dans un établissement carcéral, qu'elle soit évaluée avec une très grande minutie afin de ne pas oublier le fait que l'objectif n'est pas de réduire les coûts d'incarcération, mais d'être convaincu que le délinquant purgeant sa peine dans la collectivité ne mettra pas en danger la sécurité de celle-ci.

Pour ce qui est des peines minimales obligatoires, je crois que nous devons allonger les délais permettant ainsi aux victimes de récupérer adéquatement, sachant que l'agresseur ne sera pas de retour rapidement dans son entourage. Nous croyons donc que le système de justice pénal doit informer systématiquement les demandeurs de tout acte criminel des prévenus, nonobstant l'âge et l'acte d'accusation. Il est primordial d'obtenir le portrait juste et réel de ceux-ci avant d'informer les citoyens que les demandeurs sont sans reproche, ne détiennent aucun antécédents de violence, d'agression et qu'ils sont aptes à travailler avec des enfants ou des aînés. Nous devons connaître les renseignements relatifs aux délinquants sexuels, afin d'être en mesure de mieux évaluer les risques associés aux délinquants ayant commis des infractions.

De plus, les services policiers doivent avoir plus de marge de manoeuvre quant au début de l'enquête qui suit un crime sexuel et une disparition d'enfant, car le temps de réponse suivant une infraction est extrêmement important pour la victime et ses proches.

We are currently working in partnership with an organization that is well known in Quebec and that puts a lot of energy into forcing people to inform on abusers. From where we stand, we are also taking this approach with seniors, forcing them to report aggressive, violent and intimidating behaviour. By strengthening the legislation and lengthening sentences, victims will feel more comfortable, knowing that the minimum mandatory sentences will be worth it and that they will be able to feel safe and supported in their efforts.

I firmly believe that the act should require an individual found guilty of a sexual offence to not be in the presence of the victim or the victim's family for at least five years, which would mean that an adolescent would have time to become an adult, independent and to properly recover in peace and quiet.

The act provides that a judge may impose a maximum of two years for these conditions. I do not think that is long enough.

To conclude, I am leaving decisions concerning the sentences for offences up to the committee. We must not think for a second about the costs related to this new legislation, but of the safety of citizens, specifically children and vulnerable seniors in order to be as safe as possible and for justice to be fair for everyone. Thank you very much.

David Matas, Legal Team Member, Beyond Borders: Good morning. Thank you very much for having us here today.

[*English*]

I am making this statement on behalf of Beyond Borders. My name is David Matas.

Child sexual abuse is a crime of the present against the future. Attacking the most vulnerable means that they are unable to protect themselves. Attacking the youngest means the consequences last the longest. The sexual abuse of children impacts the victims for the rest of their lives. Adults have to act in the best interests of children, not just their parents but the whole community. That means doing everything we can to prevent and combat child sexual abuse.

As the Convention on the Rights of the Child states, in all actions concerning children taken by legislative bodies, the best interests of the child must be a primary consideration. That tells us that as our first consideration when addressing this bill, a component of which criminalizes child sexual abuse, we must look at that from the perspective of what works best for children.

Both criminalization and sentencing are important components of combat against child sexual abuse. Both have been lacking. Child sexual abuse has historically been a crime to which society has turned a blind eye. Offences did not exist. Those that did exist

Nous travaillons actuellement en partenariat avec un organisme bien en vue au Québec, qui met beaucoup d'énergie à obliger les gens à dénoncer les agresseurs. De notre côté, nous faisons aussi cette démarche auprès des aînés, les obligeant à dénoncer les comportements agressifs, violents et intimidant. En renforçant la loi et en allongeant les peines, les victimes se sentiront plus à l'aise, sachant que les peines minimales obligatoires en vaudront la peine et qu'ils pourront se sentir en sécurité et appuyés dans leur démarche.

Je crois fermement que la loi devrait obliger un individu reconnu coupable d'un acte sexuel à ne pas être en présence de la victime et de ses proches pour au moins cinq ans, ce qui ferait en sorte qu'un adolescent aurait le temps de devenir majeur, autonome et de bien récupérer dans le calme et la quiétude.

La loi prévoit un maximum de deux ans pour une dénonciation devant le juge pour les conditions à respecter. Je trouve que ce délai n'est vraiment pas assez long.

En terminant, je laisse au comité les décisions concernant les peines applicables aux infractions. Il ne faut pas surtout pas penser quelques instants aux coûts rattachés à cette nouvelle loi, mais à la sécurité des citoyens spécifiquement pour les enfants et les aînés vulnérables afin d'être le plus en sécurité possible et que la justice soit juste et équitable pour tous. Merci beaucoup.

David Matas, membre de l'équipe juridique, Au-delà des frontières : Bonjour, je vous remercie beaucoup de nous avoir invités.

[*Traduction*]

Je présente cette déclaration au nom de Au-delà des frontières. Je m'appelle David Matas.

L'exploitation sexuelle des enfants est un crime perpétré aujourd'hui contre notre avenir. Lorsqu'on s'en prend aux plus vulnérables, ils sont incapables de se protéger. Lorsqu'on s'en prend aux plus jeunes, les conséquences durent très longtemps. L'exploitation sexuelle des enfants touche les victimes pour le restant de leurs jours. Les adultes doivent agir en fonction de l'intérêt supérieur des enfants; pas seulement leurs parents, mais toute la collectivité. Cela signifie qu'il faut faire tout ce que nous pouvons pour prévenir et combattre l'exploitation sexuelle des enfants.

Comme le déclare la Convention relative aux droits de l'enfant, dans toutes les décisions qui concernent les enfants prises par des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Voilà qui nous indique qu'au moment de nous pencher sur ce projet de loi, plus particulièrement sur sa composante qui criminalise l'exploitation sexuelle des enfants, notre première considération consiste à déterminer ce qui est préférable pour les enfants.

Tant la criminalisation que la détermination de la peine sont des composantes importantes du combat contre l'exploitation sexuelle des enfants. Toutes deux ont été insuffisantes. Par le passé, l'exploitation sexuelle des enfants était un crime sur lequel

were not enforced. What little enforcement there was led to derisory sentences. Only recently are we seeing significant efforts to combat this neglect.

Since sentences have been so low as to amount to effective impunity, there has been a need to increase sentences. It is sometimes argued against increased sentencing, which of course has a cost to the taxpayer, that the money is better spent on detection since detection is a more effective deterrence to crime than increased sentencing.

Whatever one can say of that argument generally, it is less persuasive for this sort of offence. A child sexual abuse is a private, undercover crime. Its victims are often not able to speak for themselves until many years after the fact. To do that, to overcome a sense of shame and complicity, they need some encouragement. When they see perpetrators they identify walking the streets shortly after conviction and sentence, the substantial personal efforts they have made to bring the perpetrators to justice do not seem worthwhile.

In this area, detection and sentences are linked. Significant sentencing increases detection because it encourages victims to come forward. Minimal sentencing has the opposite effect, telling victims that the efforts they would have to make to bring the perpetrators to justice will not result in much happening against the crime.

In general, when sentences increase and the incidence of crime decreases, one can say that the increased sentencing has been successful. In this area, though, one measure of the success of increased sentencing is increased reporting of the crime. The incidences of the crime may well have decreased, but what we will see in the courts, at least initially, is an increase as more victims come forward.

The question then becomes not whether to increase sentences in this area but how. The bill has two approaches, increasing minimums and increasing conditions on probations and recognizance. Increasing minimums, we realize, is controversial constitutionally, criminologically and politically. We must not lose sight, though, as we sort out that controversy, of the overall goal and the needed increased sentencing in this area.

Moreover, minimum sentencing is not the only way to do this. One way is more specific sentencing guidelines. The current Criminal Code sentencing guidelines have something specific about children but nothing specific about the sexual abuse of

la société a fermé les yeux. Les infractions étaient rares, voire inexistantes, et n'étaient de toute façon pas mises en application. Les rares mises en application ont mené à des sentences dérisoires. Ce n'est que récemment que nous avons commencé à être témoins d'efforts considérables pour combattre cette déficience.

Puisque les peines portaient si peu à conséquence qu'elles équivalaient en réalité à de l'impunité, on a constaté la nécessité de les augmenter. On s'oppose parfois à l'augmentation des peines, qui bien entendu a un coût pour le contribuable, en invoquant qu'il est préférable de dépenser de l'argent sur la détection, puisque son effet dissuasif sur la criminalité est plus efficace que l'augmentation de la peine.

Quels que soient les éléments à l'appui de cet argument en général, ils sont moins convaincants pour ce type d'infractions. L'exploitation sexuelle d'un enfant est un crime privé, secret. Ses victimes peuvent souvent ne prendre la parole que bien des années après coup. Pour y arriver, pour surmonter un sentiment de honte et de complexité, ils ont besoin d'une forme d'encouragement. Quand ils constatent que des délinquants qu'ils ont identifiés se retrouvent à l'air libre peu après avoir été déclarés coupables et avoir reçu leur peine, les efforts personnels considérables qu'ils ont déployés pour amener les délinquants devant la justice semblent complètement gaspillés.

Dans ce domaine, la détection et la peine sont liées. Une peine importante augmente la détection parce que cela encourage les victimes à dénoncer leurs agresseurs. Les peines minimales ont l'effet opposé, en donnant l'impression aux victimes que les efforts qu'il leur faudrait faire pour amener les délinquants devant la justice n'auront que bien peu d'effets pour lutter contre ce crime.

En général, quand les peines augmentent et que la prévalence des crimes diminue, on peut affirmer que l'augmentation de la peine a eu l'effet escompté. Cependant, dans le domaine, l'une des mesures de la réussite de l'augmentation des peines est l'augmentation des signalements du crime. L'incidence du crime peut très bien avoir diminué, mais ce que nous constaterons dans les tribunaux, à tout le moins au début, ce sera une augmentation, puisque davantage de victimes dénonceront leurs bourreaux.

Dans ce contexte, la question n'est plus de savoir s'il faut augmenter les peines dans ce domaine, mais bien comment le faire. Le projet de loi a deux approches : augmenter les peines minimales et allonger la liste des conditions spécifiques dont peut être assortie une probation ou un engagement. Nous réalisons que l'augmentation des peines minimales est une approche controversée sur les plans constitutionnel, criminologique et politique. Cependant, nous ne devons pas perdre de vue tandis que nous tirons cette controverse au clair, le but d'ensemble et l'augmentation des peines nécessaires dans ce domaine.

Qui plus est, les peines minimales ne sont pas la seule manière de procéder. Un autre moyen consiste à rédiger des lignes directrices de détermination de la peine plus précises. Les lignes directrices de détermination de la peine actuelles du Code criminel

children. In that is the contrast with the Convention on the Rights of the Child, which does not just stand out against abuse of children generally but is specific and detailed about sexual abuse.

Another way of increasing sentencing is through judicial education. In the 84-page *Judicial Education Course Calendar and Education Resources* put out by the National Judicial Institute, I see nothing specific about addressing sexual abuse of children in a criminal law context.

The third way of addressing sentencing is a sentencing commission, which can do research on the effect that changes in sentences have on the increase of reporting of these sorts of crimes. The United States has a sentencing commission, but Canada does not.

A fourth way of dealing with sentencing is allowing interveners to make victim impact statements on behalf of children. The Criminal Code allows victim impact statements to be considered in sentencing; however, children are ill-placed to make statements. The law does not allow others to make these statements for them.

Beyond Borders has been active as an intervener in a number of court cases, including some I have been involved in, such as the constitutional challenge of pornography laws and the polygamy reference. In both cases, we argued for constitutionality.

Beyond Borders has made several victim impact statements in court with the consent of the accused. However, where the accused does not consent, which is often the case, the court is left without such a statement when addressing sentencing.

Finally, the Crown could be more aggressive than it has been in seeking significant sentencing in appealing court judgments where sentences are unreasonably low.

The bill addresses a real problem. In addressing this problem, we must invoke every viable solution.

The Chair: Thank you, Mr. Matas. Before turning to our committee members for questions, I want to do everything we possibly can to ensure that every senator has an opportunity first round to ask questions of the witnesses. As we know from past experience, it can become more challenging when we have a large panel like we have today. I am sure each of you has much to contribute to the work we are doing.

contiennent des éléments particuliers au sujet des enfants, mais rien qui ne porte précisément sur leur exploitation sexuelle. Voilà ce qui le distingue de la Convention relative aux droits de l'enfant, laquelle prend position non seulement contre le mauvais traitement des enfants en général, mais donne des détails précis et détaillés sur leur exploitation sexuelle.

Un autre moyen d'augmenter la détermination de la peine passe par la formation de la magistrature. Dans le *Répertoire de la formation de la magistrature et des ressources en matière de formation*, document de 84 pages publié par l'Institut national de la magistrature, je n'ai rien vu qui porte précisément sur l'exploitation sexuelle des enfants dans un contexte de droit pénal.

Le troisième moyen de se pencher sur la détermination de la peine est une commission de détermination de la peine, qui pourrait effectuer des recherches sur l'incidence des modifications des peines sur l'augmentation du nombre de signalements de ce genre de crimes. Les États-Unis ont une commission de détermination de la peine, mais pas le Canada.

Un quatrième moyen d'aborder la question de la détermination des peines consiste à permettre à des intervenants de présenter des déclarations de la victime au nom d'enfants. Le Code criminel autorise le fait que des déclarations de la victime soient prises en considération au moment de la détermination de la peine; cependant, les enfants sont mal placés pour présenter des déclarations. La loi ne permet pas à d'autres de présenter ces déclarations en leur nom.

Au-delà des frontières a joué un rôle actif d'intervenant dans différentes affaires judiciaires, certaines auxquelles j'ai moi-même participé, comme la contestation constitutionnelle des lois en matière de pornographie et le renvoi pour examen de la constitutionnalité de l'interdiction contre la polygamie. Dans les deux cas, nous avons plaidé en faveur de la constitutionnalité.

Au-delà des frontières a présenté plusieurs déclarations de la victime en cour, avec le consentement de l'accusé. Cependant, si l'accusé ne donne pas son consentement, ce qui est souvent le cas, le tribunal doit déterminer la peine sans avoir entendu cette déclaration.

Enfin, la Couronne pourrait faire plus vigoureusement appel des décisions rendues par les tribunaux lorsque les peines sont déraisonnablement indulgentes, afin d'obtenir des peines plus conséquentes.

Le projet de loi lutte contre un problème réel. Pour le résoudre, nous devons faire appel à toutes les solutions viables.

Le président : Merci, monsieur Matas. Avant de donner la parole aux membres du comité afin qu'ils posent leurs questions, j'aimerais faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que chaque sénateur ait l'occasion d'interroger les témoins pendant la première série de questions. Comme nous le savons d'expérience, les choses peuvent devenir plus difficiles lorsque les témoins sont nombreux, comme c'est le cas aujourd'hui. Je suis convaincu que chacun d'entre vous a une contribution importante à apporter à notre travail.

I would ask colleagues to keep that in mind as you ask your questions so that we provide the opportunity for everyone at this table to ask questions.

Senator Fraser: Good morning, everybody. Thank you all for being here. We heard very interesting presentations. I will turn to Mr. Matas.

It is nice to have you back. It has been a while since you have been before this committee. Welcome back. I will ask you to put on your lawyer's green eyeshade and spectacles.

In the case of the two new offences that are being created in this bill, I am unclear as to whether there exists in the law as it will stand, if this bill passes as written, a close-in-age exemption. If you look at proposed section 171.1, for example, it is about making sexually explicit material available to a child. It says you commit an offence if you facilitate the commission of this offence or an offence under a series of other sections of the Criminal Code.

Most of them, as I read it, have a close-in-age exemption, so indirectly I would assume a close-in-age exemption would apply here, but does it? I do not know. Later on, we get into subsections that talk about age. It is not a defence to say you believed the person was older than the person actually is, for example. They do not talk about the close-in-age exemption.

Clearly, I am worried about a 19-year-old or an 18-year-old who engages in what they call "sexting" with his girlfriend who is underage, but she is his real girlfriend, and young people apparently do this these days. Would those young people be caught here, or would they be exempt, as you read the code?

Mr. Matas: I am inclined to read the bill the way you do because it refers to these other sections that do have close-in-age exemptions. Of course, the matter may not come up depending on how the Crown prosecutes because if the Crown is not prosecuting close-in-age cases, the issue will never arise in the courts. However, if the Crown does start prosecuting close-in-age cases, it will have to be dealt with.

If you are at all uncertain about it, deal with it now rather than leaving it to the courts. If the courts deal with it, they may well end up coming to the same conclusion you have, that that was the intent. While it is going through legislation, it is preferable to dispel any doubts through specifics.

Chers collègues, veuillez garder cela en tête tandis que vous posez vos questions, afin que chacun ait l'occasion de prendre la parole.

Le sénateur Fraser : Bonjour à tous, et merci d'être ici. Les exposés que nous avons entendus étaient très intéressants. Je vais m'adresser à M. Matas.

Nous sommes heureux de vous accueillir de nouveau ici. Il y a longtemps que vous ne vous étiez pas présenté devant le comité. Bienvenue. Je vais vous demander de mettre votre chapeau d'avocat.

Ma question porte sur l'instauration de deux nouvelles infractions dans le cadre du projet de loi. Je ne suis pas sûre de comprendre si, dans l'éventualité où le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, la loi prévoira une exception relative à la proximité d'âge. L'article 171.1, par exemple, concerne le fait de rendre accessible à un enfant du matériel sexuellement explicite; il érige en infraction le fait de faciliter la perpétration de cette infraction ou d'une infraction visée à divers autres articles du Code criminel.

D'après ce que je crois comprendre, la plupart de ces infractions prévoient une exception relative à la proximité d'âge; ainsi, je suppose qu'une telle exception s'applique indirectement aux nouvelles infractions, non? Je ne le sais pas. Un peu plus tard, nous nous pencherons sur les paragraphes contenant des dispositions relatives à l'âge. Une personne ne peut pas invoquer, par exemple, aux fins de sa défense, qu'elle croyait que la personne était plus âgée qu'elle ne l'était effectivement. Les dispositions ne contiennent aucune mention de l'exception relative à la proximité d'âge.

De toute évidence, je suis préoccupé par le fait qu'un jeune homme de 19 ou de 18 ans envoie à sa petite amie mineure ce que l'on appelle des « sextos ». Cependant, il s'agit de sa véritable petite amie, et il paraît que les jeunes d'aujourd'hui s'envoient de tels messages. À la lumière de votre interprétation du Code criminel, est-ce que ces jeunes gens seront visés par les nouvelles dispositions, ou feront-ils l'objet d'une exception?

M. Matas : J'ai tendance à interpréter les dispositions du projet de loi de la même manière que vous, car elles renvoient à d'autres articles qui, eux, prévoient une exception relative à la proximité d'âge. Bien entendu, selon la manière dont la Couronne intente des poursuites, il se peut que le problème ne se pose jamais, car si la Couronne n'intente pas des poursuites dans les cas où nous sommes en présence d'une proximité d'âge, les tribunaux n'auront jamais à se pencher sur la question. Cependant, si la Couronne se met à intenter des poursuites dans de tels cas, nous devrons nous pencher sur la question.

S'il subsiste une quelconque incertitude, il vaut mieux la dissiper dès maintenant, plutôt que de laisser aux tribunaux le soin de le faire. Ceux-ci pourraient fort bien en arriver à la même conclusion que vous, à savoir qu'il s'agissait là de l'esprit des dispositions législatives. Il est préférable d'ajouter des précisions afin de dissiper tout doute pouvant subsister durant le processus d'adoption du projet de loi.

Senator Fraser: I am always nervous about assuming Crowns will not prosecute. There is just as likely to be a lunatic Crown out there as there is to be a lunatic anything else, including senators. You cannot count on everyone always exercising good judgment.

My next question would be for any of you. What we want is (a) to stop sexual offences, particularly against children, but (b) to stop repeat offending. All the material I have read suggests that many offenders will be best prevented from reoffending by possibly treatment plus incarceration. Short sentences in provincial institutions, as I understand it, will not get them that treatment.

Can any of you comment on that conundrum, that difficulty? We are not going to engage here in the kind of criminal procedures that lock everybody up for 20 years, so what do we do?

Mr. Naylor: What I can say about that is that a short provincial sentence and some mandatory treatment while incarcerated would probably do wonders.

The repeat offender is a major concern that we have. Another concern we have is that a lot of these people are not seeking treatment, and if it is not court-mandated treatment, then this is a sickness, something that will reoccur.

I am for minimum mandatory sentencing, but I am also for some mandated treatment.

Senator Fraser: Do most offenders now get shunted into treatment?

Mr. Naylor: If they are sentenced to such, yes. If they are not sentenced to it, if it is a voluntary thing, then no.

Senator Runciman: Thank you for being here, witnesses. Mr. Matas, I appreciate the suggestions you have made. They will be helpful in terms of future initiatives in the government.

To Mr. Naylor, I was reading a story here about the raid that netted 55 arrests, and you referenced that as well. You also talked about the two new offences, and I wonder if you could expand on that. You said you could have arrested a significant number of other people if these two new offences incorporated in this bill were law.

Le sénateur Fraser : Je suis toujours nerveuse à l'idée de présumer que la Couronne n'intentera pas de poursuites. Il y a autant d'écervelés au sein de cette institution qu'est la Couronne qu'il y en a dans d'autres institutions, y compris le Sénat. On ne peut pas s'en remettre au fait d'espérer que tout le monde exercera toujours un bon jugement.

Ma prochaine question s'adresse à vous tous. Nous voulons, d'une part, mettre fin aux infractions d'ordre sexuel, particulièrement celles commises à l'égard d'enfants et, d'autre part, enrayer la récidive. Selon tous les documents que j'ai lus sur la question, le meilleur moyen d'empêcher de nombreux délinquants de récidiver consisterait possiblement à leur faire subir un traitement en plus de les incarcérer. D'après ce que je crois comprendre, les délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement de courte durée dans un établissement provincial n'obtiendront pas de traitement.

Est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous peut formuler des observations à propos de cette énigme, de ce problème? Nous n'allons pas adopter ici des dispositions pénales ayant pour effet d'imposer à tout le monde des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans, alors que faire?

M. Naylor : Ce que je peux dire à ce propos, c'est qu'une courte peine de ressort provincial combinée à une certaine forme de traitement obligatoire durant l'incarcération ferait probablement merveille.

Les délinquants récidivistes constituent l'une de nos principales préoccupations. Nous sommes également préoccupés par le fait que bon nombre de ces personnes ne cherchent pas à suivre un traitement; si les tribunaux ne les obligent pas à suivre un traitement, ils récidiveront, car leurs problèmes sont attribuables à une maladie, quelque chose qui réapparaîtra.

Je suis en faveur des peines minimales obligatoires, et je suis également favorable à une certaine forme de traitement obligatoire.

Le sénateur Fraser : À l'heure actuelle, est-ce que la plupart des délinquants subissent un traitement?

M. Naylor : Si la peine qui leur est imposée prévoit un tel traitement, oui, mais si on leur laisse le choix de subir ou non un traitement, non.

Le sénateur Runciman : Je remercie les témoins d'être ici. Monsieur Matas, je vous sais gré des recommandations que vous avez formulées. Elles seront utiles pour les initiatives futures du gouvernement.

Je m'adresse à M. Naylor. J'ai lu un article à propos de la rafle, à laquelle vous avez fait allusion, et qui a mené à l'arrestation de 55 personnes. Vous avez également invoqué les deux nouvelles infractions, et je me demandais si vous pouviez nous fournir de plus amples renseignements à ce sujet. Vous avez indiqué que l'on aurait pu arrêter un nombre de personnes plus important si les deux nouvelles infractions inscrites dans le projet de loi avaient fait partie des dispositions législatives en vigueur.

Could you speak a bit about this raid? I think there is a sense this is not a homegrown industry. Its greater extent is more significant than perhaps many people think. Could you speak about this raid, the scope of the case of the victims, the ages, the locations and perhaps some of the people involved? I noticed a quote in the story about people who were charged coming from all walks of life, all occupations and different age groups. Can you give us a sense of the magnitude of this, especially something about the victims?

Mr. Naylor: Certainly. To answer your first question, if this bill had been enacted, making sexually explicit material available to someone would have increased our scope of Internet child luring. To put it into laymen's terms, we have undercover officers who are doing Internet child luring investigations on a daily basis. It is a matter of minutes that they get hit upon by the predators who have webcams and are showing sexually explicit material to our officers on a daily basis. That is a common thing that happens every single day.

Having this law enacted in this bill makes it an offence to provide sexually explicit material to someone, and that falls into that criterion, in my opinion. That would have increased our scope of the investigation.

To speak specifically to that investigation, the charged persons are all male and range in age from 13 years to 72 years. It is all across Ontario; there are18 different police agencies and 53 different police members involved in this investigation, which was about a three-month investigation.

What was most interesting about this is that we did a study. We have some tools and some techniques to know who is trading child pornography on the Internet, and we hit on over 9,000 specific Internet protocol addresses that were downloading child pornography. To arrest and fully investigate all of those is not practical to do in these economic times with the law enforcement we have. However, we do have those people on file, and we are working away at it the best we possibly can.

Senator Runciman: Can you a say a bit about the victims?

Mr. Naylor: With all due respect, because of the victimization and re-victimization of these children, we try to stay away from ages, locations and identifying the victims any more. As I said in my speaking notes, a lot of them are familial victims. There were 22 children in the province of Ontario who were being sexually abused the day before our arrests who are not being sexually abused now and are in a place of safety.

Pourriez-vous dire quelques mots à propos de cette rafle? Je crois que certaines personnes ont l'impression qu'il ne s'agit pas d'un phénomène local — sa portée est beaucoup plus importante que ne le croient peut-être bien des gens. Pourriez-vous nous parler de ce coup de filet, de la portée de l'affaire, des victimes, de leur âge, des lieux visés et peut-être de certaines des personnes impliquées? Dans l'article dont j'ai parlé, on mentionnait que les personnes accusées provenaient de tous les horizons, occupaient toutes sortes d'emplois et appartenaient à divers groupes d'âge. Pouvez-vous nous donner une idée de l'ampleur de cette affaire, et surtout nous dire quelque chose à propos des victimes?

M. Naylor : Bien sûr. En réponse à votre première question, je vous dirai que, si les dispositions du projet de loi avaient été en vigueur au moment de la rafle, la disposition selon laquelle le fait de rendre accessible à quelqu'un du matériel sexuellement explicite nous aurait permis d'arrêter un plus grand nombre de personnes pour leurre d'enfants par Internet. En termes simples, nous disposons d'agents d'infiltration qui mènent chaque jour des enquêtes sur le leurre d'enfants par Internet. Il ne suffit que de quelques minutes avant qu'ils n'entrent en contact avec des prédateurs possédant une caméra web et présentant du matériel sexuellement explicite. Il s'agit d'un phénomène courant, qui se produit chaque jour.

Le projet de loi érige en infraction le fait de rendre accessible à quelqu'un du matériel sexuellement explicite et, à mon avis, ce dont nous parlons répond à ce critère. Ces dispositions nous auraient permis d'élargir la portée de notre enquête.

En ce qui concerne plus précisément cette enquête, les accusés sont tous des hommes, et leur âge va de 13 à 72 ans. L'enquête, qui a duré environ trois mois, visait toutes les régions de l'Ontario — 53 policiers de 18 services de police y ont participé.

L'élément le plus intéressant à ce sujet tient à ce que nous avons mené une étude. Nous disposons d'outils et de techniques qui nous permettent de savoir qui échange de la pornographie juvénile sur Internet, et nous avons repéré plus de 9 000 adresses IP d'où étaient effectués des téléchargements de pornographie juvénile. Dans la conjoncture économique actuelle, et vu l'effectif policier dont nous disposons, nous n'avons pas les moyens requis pour arrêter toutes ces personnes et mener une enquête complète à leur propos. Cependant, toutes ces personnes figurent dans nos dossiers, et nous travaillons là-dessus du mieux que nous le pouvons.

Le sénateur Runciman : Pouvez-vous dire quelques mots à propos des victimes?

M. Naylor : Sauf votre respect, en raison de la victimisation et de la revictimisation de ces enfants, nous tentons dorénavant d'éviter de fournir des renseignements concernant l'identité des victimes, leur âge ou le lieu où elles habitent. Comme je l'ai mentionné durant ma déclaration préliminaire, bon nombre de ces victimes avaient un lien de parenté avec leur agresseur. Quelque 22 enfants de l'Ontario qui subissaient des agressions sexuelles avant que nous ne procédions à des arrestations n'en subissent plus et sont aujourd'hui en sécurité.

Senator Runciman: I think there is a misconception that people who engage in the abuse of children are already serving long sentences, and perhaps all of you may want to come in on this. I have one story from my local community paper. A man, just a few months ago, was sentenced to a conditional sentence of two years less a day in connection with a string of sexual and physical assaults dating back to the early 1960s. How commonplace is that? As I said, I think most people would assume that individuals who engage in this kind of activity are already facing stiff sentences. What is your experience with respect to sentencing?

Mr. Naylor: My experience with respect to sentencing is that there is a misconception that sexual offenders go to jail for a long period of time. That is not true. There is mandatory counselling; there is house arrest; and there are conditions of probation and parole as well. However, to incarcerate sexual offenders, it is not happening in Canada.

Senator Runciman: Is that an experience that all of you can share with us?

Ms. Basque: In my experience, I have to agree with Mr. Naylor. It varies across the country, depending on the case and the circumstances. It does vary across the country. There is no standardization for sentencing for offences of a sexual nature.

Senator Runciman: Is it not uncommon for people not to be serving long sentencing?

Ms. Basque: House arrest and conditional sentencing are a common trend.

Senator Baker: We have to keep in mind that each case depends on its facts, the evidence and the decisions made by the Crown.

The one thing I want to ask about was sparked by a reference by Superintendent Bilinski and also Detective Inspector Naylor. It involves investigative techniques.

You say you need more up-to-date investigative techniques as they relate to modern technology. The one question that comes to my mind, whenever I hear that, is that we have all the search investigative provisions in the Criminal Code. Section 487 has the oldest ones, under warrants; section 492.2, the number recorders on telephones; section 186, listening to private conversations.

Le sénateur Runciman : À mon avis, il y a une idée fausse et répandue selon laquelle les personnes qui agressent des enfants se voient déjà imposer de longues peines d'emprisonnement, et vous avez peut-être tous l'envie de vous exprimer là-dessus. Dans le journal local de ma collectivité, j'ai lu l'histoire suivante : il y a quelques mois, un homme s'est vu imposer une peine d'emprisonnement avec sursis de deux ans moins un jour en lien avec une série d'agressions sexuelles et physiques remontant au début des années 1960. Est-ce que cela est fréquent? Comme je l'ai indiqué, j'estime que la plupart des gens tiennent pour acquis que les gens qui commettent des actes de ce genre, se voient déjà imposer des peines sévères. Qu'avez-vous observé en ce qui concerne les peines imposées?

M. Naylor : En ce qui concerne les peines imposées, j'ai observé l'existence d'une idée erronée selon laquelle les délinquants sexuels se voient imposer de longues peines d'emprisonnement. Cela est faux. On leur impose des séances de counseling obligatoire; on les assigne à résidence; on leur impose des conditions de probation et des conditions de libération conditionnelle, mais, au Canada, on n'incarcère pas les délinquants sexuels.

Le sénateur Runciman : Est-ce que les autres témoins peuvent nous dire s'ils ont observé la même chose?

Mme Basque : D'après ce que j'ai pu observer, je dois dire que je suis d'accord avec M. Naylor. La situation varie selon les régions du pays, selon l'affaire et selon les circonstances. Les choses varient d'une région du pays à l'autre. En ce qui a trait aux peines imposées pour les infractions d'ordre sexuel, il n'existe aucune norme.

Le sénateur Runciman : Il n'est pas rare que les personnes ne se voient pas imposer de longues peines?

Mme Basque : Il est fréquent que ces personnes se voient imposer une assignation à résidence ou une peine d'emprisonnement avec sursis.

Le sénateur Baker : Nous devons garder présent à l'esprit que chaque affaire est tranchée en fonction des faits qui lui sont propres, des éléments de preuve présentés par la Couronne et des décisions prises par cette dernière.

Ma prochaine question a été suscitée par une remarque du surintendant Bilinski et de l'inspecteur-détective Naylor. Elle concerne les techniques d'enquête.

Vous avez dit que vous aviez besoin de disposer de techniques d'enquête plus récentes, d'une technologie moderne. Chaque fois que j'entends cela, ce qui me vient à l'esprit, c'est le fait que le Code criminel contient toutes ces dispositions touchant les perquisitions dans le cadre d'une enquête. Les plus anciennes sont énoncées à l'article 487, et concernent les mandats de perquisition; l'article 492.2 concerne les téléphones placés sous enregistreurs de numéro; enfin, l'article 186 a trait à l'écoute de communications privées.

Then in the mid-1990s, as a committee, we passed legislation that allowed for the police to do something, and let me quote it for you. It is section 487.01(1)(*c*), and here is the one condition of granting the police authority to do something:

> (*c*) there is no other provision in this or any other Act of Parliament that would provide for a warrant, authorization or order permitting the technique, procedure or device to be used or the thing to be done.

It was an open-ended provision that police investigators refer to as a "general warrant." It is in use. I see it in use in drug cases, fraud cases and so on. I imagine you use that provision extensively because we gave the police authority to have an authorization. Perhaps this is unfair; I do not know if you have ever sworn an authorization. The sergeant is nodding her head.

Ms. Basque: I have.

Senator Baker: Excellent, then you know what I speak about. You can do something you cannot do under any other act of Parliament — unlimited activity, for any period of time you wish, anytime, day or night, and you can obtain that authorization 24 hours a day, via telewarrant, telephone, fax, or Internet. There are judges available, by law, 24 hours a day, seven days a week. Why would you need anything further than that provision, which we gave you back 1997? Do you use the general warrant provisions?

Ms. Basque: Do you mean with respect to child pornography investigations?

Senator Baker: Yes.

Ms. Basque: I have been doing child pornography investigations since 2006, and I have not had to use the general warrant per se unless we had to do the forensics on a computer we seized that was turned in voluntarily to the police because there is an expectation of privacy if it is a jointly owned computer or a familial computer. For example, if a spouse finds child pornography on the computer that belongs to the other spouse also and it is turned into the police voluntarily, we need a general warrant to do the forensics on that computer because there is an expectation of privacy by the other owner.

Other court orders that we use when it comes to child pornography investigations are production orders and search warrants. The production orders are used to obtain the customer name and address, or the basic subscriber information of the IP addresses. You have to understand that when the child pornography investigations come in to be reported, all we have is an IP address, a user name or email account. We do not have anything else. It is rare that we know who the offender is or have a possible suspect. We do not usually have a name because

Par la suite, au milieu des années 1990, le comité a adopté des dispositions législatives autorisant la police à faire quelque chose. Je vais citer l'alinéa 487.01(1)*c*) du Code criminel, en vertu duquel la police a le pouvoir de faire quelque chose à la condition suivante :

> *c*) s'il n'y a aucune disposition dans la présente loi ou toute autre loi fédérale qui prévoie un mandat, une autorisation ou une ordonnance permettant une telle utilisation ou l'accomplissement d'un tel acte.

Il s'agit d'une disposition ouverte que les enquêteurs de police désignent sous l'appellation de « mandat général ». Cette disposition est en vigueur. On y a recours dans le cadre d'affaires liées au trafic de drogues, à des fraudes, et cetera. Je suppose que vous recourez souvent à cette disposition, vu qu'elle confère à la police le pouvoir d'obtenir une autorisation. Cela est peut-être injuste; vous n'avez peut-être jamais signé une autorisation. Le sergent fait un signe de la tête.

Mme Basque : Je l'ai déjà fait.

Le sénateur Baker : Parfait; ainsi, vous savez de quoi je parle. Vous avez l'autorisation de faire quelque chose qu'aucune autre loi du Parlement ne vous autorise à faire — vous pouvez mener vos activités sans restriction, pendant la période que vous souhaitez, à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit, et vous pouvez obtenir l'autorisation d'agir ainsi à tout moment, grâce à un télémandat délivré par téléphone, par télécopieur ou par Internet. Les dispositions législatives prévoient que des juges soient disponibles 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Pourquoi avez-vous besoin de dispositions allant plus loin que celles-là, adoptées en 1997? Utilisez-vous les dispositions relatives au mandat général?

Mme Basque : Vous voulez savoir si nous les utilisons dans le cadre d'enquêtes en matière de pornographie juvénile?

Le sénateur Baker : Oui.

Mme Basque : Je mène des enquêtes en matière de pornographie juvénile depuis 2006, et je n'ai pas eu à recourir à un mandat général en tant que tel, sauf dans les cas où nous devions procéder à l'expertise d'un ordinateur ayant été remis volontairement à la police. Dans de tels cas, s'il s'agit d'un ordinateur familial ou d'un ordinateur appartenant à plus d'une personne, il y a une attente en matière de vie privée. Par exemple, si une personne découvre de la pornographie juvénile sur un ordinateur appartenant à elle et à son conjoint, et que cet ordinateur est remis volontairement à la police, nous devons obtenir un mandat général avant d'effectuer l'expertise, vu que le copropriétaire de l'ordinateur a une attente en matière de vie privée.

Dans le cadre d'enquêtes en matière de pornographie juvénile, nous avons recours à d'autres ordonnances des tribunaux, par exemple des ordonnances de communication et des mandats de perquisition. Nous utilisons les ordonnances de communication afin d'obtenir le nom et l'adresse du client, ou des renseignements de base à propos de l'abonné associé à l'adresse IP. Il faut comprendre que, au moment de faire rapport sur une enquête en matière de pornographie juvénile, tout ce dont nous disposons, c'est d'une adresse IP, d'un nom d'utilisateur ou d'une adresse de courriel.

everybody uses the anonymity of the Internet. We have to get a production order, depending on the Internet service provider, to obtain that information. Not all service providers cooperate across Canada, and they deal with it differently. The section 487 search warrants are used to execute a search warrant to the residential home or business where the computer is sitting or the offender that we know. We seize any material that is related to the investigation.

Senator Baker: That is a normal warrant.

Ms. Basque: Absolutely.

Senator Baker: I am asking you, though, a specific question. We were confronted with this years ago, in 1997, to be exact. The RCMP came to this committee and said explicitly, "Look, we need a warrant that we can do anything we want to do that we cannot do today under an existing act of Parliament."

I wonder why the section 487.01 general warrant provisions are not used more extensively. Perhaps you can provide an answer in writing if you do not want to get into that, for security reasons.

Ms. Basque: In my experience, in child pornography investigations we have not had to use a general warrant to conduct our investigations per se. We have techniques that we can use that do not require a warrant. The general warrant, in my experience, unless Inspector Naylor can add to it, was used only in the event that a computer was turned over voluntarily to the police.

Senator Baker: You could not do it under any other provision.

Ms. Basque: There is no other provision in the Criminal Code to allow the police to search that computer; therefore, a general warrant gives the authority to the police with reasonable grounds to believe an offence has been committed to do that search.

Mr. Naylor: General warrants are a wonderful tool, but they are not a catch-all tool.

Senator Baker: How is that?

Mr. Naylor: In coming from a search warrant background, it is preferred to refer to a specific section in the code for search warrant as opposed to the general warrant. The general warrant is, as you have said, for intangibles. It is for non-specifics. We quite frequently use general warrants. I will give you an example of how legislation has not caught up with technology. In child pornography investigations you launch your investigation; you write your 487 search warrant to obtain the computer from the

Nous ne disposons d'aucune autre information. Il est rare que nous connaissions l'identité du délinquant, ou que nous sachions si nous tenons un suspect éventuel. En règle générale, nous n'avons pas les noms des suspects, car tout le monde navigue de façon anonyme sur Internet. Selon le fournisseur de services Internet, nous devons obtenir une ordonnance de communication afin de recueillir ces renseignements. Les fournisseurs de services du Canada ne sont pas tous coopératifs, et réagissent de façons différentes. Les mandats de perquisition obtenus en vertu de l'article 487 sont utilisés aux fins d'une perquisition dans la résidence ou l'établissement de l'entreprise où se trouve l'ordinateur ou le délinquant que nous cherchons. Nous saisissons tout élément matériel lié à l'enquête.

Le sénateur Baker : Il s'agit d'un mandat normal.

Mme Basque : Tout à fait.

Le sénateur Baker : Toutefois, je vous ai posé une question précise. Nous avons fait face à cette question il y a plusieurs années, plus précisément en 1997. Un représentant de la GRC s'était présenté devant le comité, et avait expressément affirmé que la police avait besoin de disposer d'un mandat lui permettant de faire tout ce que ne lui permettaient pas de faire les lois du Parlement en vigueur à ce moment-là.

Je me demande pourquoi les dispositions de l'article 487.01 touchant le mandat général ne sont pas utilisées à plus grande échelle. Si, pour des raisons liées à la sécurité, vous ne voulez pas répondre à cette question, vous pourriez peut-être nous transmettre une réponse écrite.

Mme Basque : À ma connaissance, nous n'avons pas eu à recourir à un mandat général pour mener nos enquêtes en matière de pornographie juvénile. Nous pouvons recourir à des méthodes n'exigeant pas de mandat. À ce que je sache, le mandat général n'a été utilisé que dans les cas où un ordinateur avait été remis volontairement à la police — si je me trompe, Naylor pourra me corriger.

Le sénateur Baker : Aucune autre disposition législative ne vous permettrait de le faire.

Mme Basque : Le Code criminel ne contient aucune autre disposition qui autoriserait les policiers à effectuer une fouille dans un tel ordinateur; un mandat général confère ce pouvoir aux policiers, dans la mesure où il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise.

M. Naylor : Un mandat général est un outil merveilleux, mais il ne s'agit pas d'un outil passe-partout.

Le sénateur Baker : Comment cela?

M. Naylor : Comme je possède de l'expérience en ce qui concerne les mandats de perquisition, je peux vous dire qu'il est préférable d'obtenir un mandat de perquisition en se fondant sur un article du Code criminel en particulier plutôt que d'obtenir un mandat général en se fondant sur les dispositions connexes. Un mandat général est utile, comme vous l'avez mentionné, pour obtenir des éléments intangibles et imprécis. Nous avons assez fréquemment recours aux mandats généraux. Pour illustrer la

house where you have reasonable and probable grounds. It then becomes problematic because your search warrant was to attend a certain place to seize a certain thing, but now we have to get into the information in that computer. For the information in that computer, it is very difficult for a law enforcement officer to establish reasonable and probable grounds as to what is in that computer. We are looking for a specific thing, but you cannot go to that specific area of a computer to look for specific things. Specifically, if you are looking for child pornography and you find other offences committed within that computer, that becomes problematic. Basically, you need two search warrants. You need a search warrant to get into the house and seize, and then you need a search warrant depending on how you have acquired the evidence to get in to search the rest of the computer.

For search warrants on computers, the Criminal Code, in my opinion, is not up to date where we need to be for the complexity of what actually is within the computer.

Senator Baker: We gave you 487.01 and you can do it under that.

Mr. Naylor: It is utilized frequently, but again, it is not very specific.

The Chair: Thank you. I think we have covered that issue. I remind honourable senators that the next panel is scheduled for 10:15. I have a lengthy list of senators who wish to ask questions.

Senator Angus: Clearly, everyone is focused on the main goal, which is to prevent child sexual exploitation and sexual abuse. Listening to your evidence, I am getting the sense that it is all about the Internet, all about computers. I wonder if I am missing something here. Let us go back to the advent of the Internet. I think another witness or maybe one of you said that we did not have as much sexual abuse before the Internet. Is that true or is that a false impression I have?

Mr. Naylor: I would say the proliferation of child pornography is a result of Internet. It is freely traded on a daily basis now, whereas prior to the Internet a lot of effort had to be expended in order to trade child pornography.

Mr. Bilinski: To add to Inspector Naylor's comments, I believe that the Internet has become a facilitator and has also given I guess the luxury of being anonymous. You may have a number of

mesure dans laquelle les dispositions législatives ne sont pas en phase avec la technologie, je vais vous donner l'exemple suivant : lorsqu'on lance une enquête en matière de pornographie juvénile, on rédige une demande de mandat de perquisition aux termes de l'article 487 afin de saisir un ordinateur se trouvant dans une résidence, et dont nous avons des motifs raisonnables et probables de croire qu'il contient des éléments compromettants. Par la suite, les choses se compliquent, car le mandat de perquisition ne nous permet que d'entrer dans un certain lieu pour saisir un objet précis; toutefois, à présent, nous devons obtenir les renseignements qui se trouvent dans cet ordinateur. Il est très difficile pour un policier d'établir qu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire que l'ordinateur contient les renseignements recherchés. Il est à la recherche d'un élément précis, mais il ne peut pas accéder au contenu de l'ordinateur pour y chercher un élément précis. En outre, si le policier est à la recherche de pornographie juvénile, et qu'il trouve dans l'ordinateur des éléments liés à un autre type d'infractions, les choses se compliquent davantage. Pour l'essentiel, on a besoin de deux mandats de perquisition — un premier nous autorisant à pénétrer dans une résidence et à y saisir des objets, puis un deuxième — selon la manière dont nous avons obtenu les éléments de preuve — nous permettant d'effectuer une fouille dans l'ordinateur en tant que tel.

À mon avis, les dispositions du Code criminel ne sont pas à jour en ce qui concerne les mandats de perquisition liés aux ordinateurs, car elles ne tiennent pas compte de la complexité caractérisant le contenu des ordinateurs.

Le sénateur Baker : Nous avons adopté l'article 487.01, et il vous permet de faire cela.

M. Naylor : Nous avons souvent recours à cet article, mais je me répète, il n'est pas très précis.

Le président : Merci. Je crois que nous avons fait le tour de ce sujet. Je rappelle aux sénateurs que nous devons recevoir le prochain groupe de témoins à 10 h 15. J'ai une longue liste de sénateurs qui veulent poser des questions.

Le sénateur Angus : De toute évidence, tout le monde porte son attention sur l'objectif principal, à savoir la prévention de l'exploitation sexuelle des enfants et des agressions sexuelles commises à leur endroit. J'ai écouté ce que vous avez dit, et j'ai l'impression que vous n'avez parlé que d'Internet et d'ordinateurs. Il y a peut-être quelque chose qui m'échappe. Reportons-nous à l'époque où est apparu Internet. Je crois qu'un autre témoin, ou peut-être l'un d'entre vous, a affirmé qu'il n'y avait pas autant d'agressions sexuelles avant l'avènement d'Internet. Est-ce vrai, ou s'agit-il d'une fausse impression?

M. Naylor : À mon avis, la prolifération de la pornographie juvénile est attribuable à Internet. À l'heure actuelle, tous les jours, des gens échangent librement des fichiers contenant de la pornographie juvénile, alors que, avant l'apparition d'Internet, il fallait déployer beaucoup d'efforts afin d'effectuer de tels échanges.

M. Bilinski : J'aimerais ajouter quelque chose aux commentaires de l'inspecteur Naylor. À mon avis, Internet facilite les choses. En outre, il accorde aux gens, je suppose, le luxe de l'anonymat. Un

like-minded people interested in the same topic that are trading images but do not know their identities. That gives them a certain sense of comfort, which makes it more attractive for them to use that particular tool to be able to trade images.

Senator Angus: I got the sense of the magnitude of the problem when you identified in a fairly narrow time frame 9,000 incidents of distribution of pornographic material in Ontario. Is that correct?

Mr. Naylor: Yes.

Senator Angus: You are only able to focus in on some small number, which ultimately led to 58 or 60 arrests. Are we talking here only about the distribution of pornographic materials for the purposes of luring, or are we talking generally about sexual exploitation and sexual abuse of children?

Ms. Basque: There are different facets of child pornography investigations. There is luring online, where an offender will go online and portray themselves as a young child or as an adult and try to lure the children in, or talk to a like-minded individual of their age and trade in child pornography images, or even make attempts to meet, if they have access to a child, to make those meets so they can have sexual relations with the child.

There is distributing material, people who just go online and distribute the child pornography and download it. There are people who make it. Anyone who has access to children with digital cameras today with the technology that we have can take images of the children and load them up online so they can be distributed and accessed.

Some are commercialized; some people make them to get paid. There are sites you can go to and use your credit card to access child pornography, so it is a commodity. Children online are a commodity when it comes to child pornography investigations. There are different facets of child pornography. It is not just the sharing and distribution. When those images are shared, the children are being re-victimized every time. It is hard to remove those images from the Internet. Those images will follow the children for the rest of their lives. They will always have in the back of their head while they are growing up, will my picture surface? It is sad for the victim as a whole.

Senator Angus: I understand the focus on the Internet because the bill we are reviewing has created the new luring and the sentencing issues.

certain nombre de personnes ayant entre eux des affinités et ayant un intérêt commun peuvent échanger des images sans avoir à dévoiler leur identité. Cela leur permet d'être un peu plus à l'aise, et les encourage à utiliser cet outil pour échanger des images avec d'autres personnes.

Le sénateur Angus : J'ai pris connaissance de l'ampleur du problème lorsque vous avez mentionné que, au cours d'une période relativement courte, vous aviez décelé quelque 9 000 incidents de distribution de matériel pornographique en Ontario. Est-ce exact?

M. Naylor : Oui.

Le sénateur Angus : Vous ne pouvez vous concentrer que sur un petit nombre de ces incidents, et cela a mené, au bout du compte, à 58 ou à 60 arrestations. Ces arrestations sont-elles liées uniquement à la distribution de matériel pornographique aux fins de leurre ou, plus généralement, à des cas d'exploitation sexuelle d'enfants et de violence sexuelle à l'égard d'enfants?

Mme Basque : Les enquêtes en matière de pornographie juvénile touchent à divers aspects du phénomène. Il y a le leurre par Internet, à savoir le fait, pour un délinquant, de naviguer sur Internet et de se faire passer pour un enfant ou pour un adulte pour tenter de leurrer un enfant. Il y a aussi les cas où des personnes ayant les mêmes intérêts et le même âge entrent en contact, s'échangent des images de pornographie juvénile, ou même tentent de se rencontrer en compagnie d'enfants auxquels ils ont peut-être respectivement accès afin de les présenter l'un à l'autre et d'avoir des relations sexuelles avec eux.

Il y a aussi la diffusion de matériel. Des gens se rendent en ligne simplement pour diffuser ou télécharger de la pornographie juvénile. Il y a des gens qui réalisent ces images. Aujourd'hui, quiconque a accès à des enfants et possède une caméra numérique peut prendre des images des enfants et les diffuser en ligne de manière à ce que d'autres personnes puissent y accéder.

Parfois, ces images sont commercialisées — certaines personnes vendent ces images. Il est possible d'accéder à des sites et d'acheter de la pornographie juvénile au moyen d'une carte de crédit — il s'agit donc d'un produit de consommation. Lorsque nous menons des enquêtes en matière de pornographie juvénile, nous constatons que, sur Internet, les enfants sont traités comme un produit de consommation. La pornographie juvénile présente divers aspects — ceux-ci ne se limitent pas à l'échange et à la diffusion d'images. Chaque fois qu'une image est échangée, les enfants qui y figurent sont victimes d'une nouvelle agression. Il est difficile de retirer ces images d'Internet. Ces enfants seront aux prises avec ces images durant toute leur vie. Lorsqu'ils grandiront, ils ne pourront jamais s'enlever de la tête le fait que ces images pourraient refaire surface. Cela est triste pour la victime, pour la personne.

Le sénateur Angus : Je comprends que l'on mette l'accent sur Internet, vu que le projet de loi que nous étudions a instauré une nouvelle infraction, le leurre, et touche à des questions liées à la détermination de la peine.

I want to be sure. There are all kinds of other sexual abuse of children that has nothing to do with the Internet; am I not correct? Since all of you are focused and the ICE units and these organizations are set up and dedicated to preventing or stopping at least heinous crimes, there are lots of them that have nothing at all to do with the Internet.

Mr. Naylor: Absolutely.

Senator Angus: Do you get involved in that part, or are you only in the Internet part?

Mr. Naylor: Our level of expertise focus is Internet child exploitation.

Ms. Basque: We have units that investigate the sexual abuse of children themselves.

Senator Angus: There are other units, yes.

Ms. Basque: We work in collaboration with those units.

Mr. Matas: I was involved in, as I indicated in my opening statement, the issue of the constitutionality of the child pornography laws in the Criminal Code. We argued for the constitutionality. The British Columbia Supreme Court said they were unconstitutional. The Supreme Court of Canada upheld them. One of the reasons it upheld them was the linkage between pornography and child sexual abuse of other forms, the non-pornographic forms of child sexual abuse. I do not think you can divide the two. The Internet pornography is linked to all the non-Internet child sexual abuse.

Senator Angus: With your green eyeshade you are reading my mind. That is exactly where I was coming from. I do not see how you can de-link them.

Senator Cowan: Superintendent Bilinski, in your statement you did not mention Bill C-10, the bill we are dealing with here. I assume that you endorse the views presented by Inspector Naylor with respect to this bill. You support the bill?

Mr. Bilinski: I support anything that will help us do our work more effectively. My job at the centre is to try to use the resources that we have to support police forces in enforcing the laws of Canada, whether they be human resources, technological or financial. As I mentioned, anything that will help us do our work I am in support of.

Senator Cowan: So that is a yes?

Mr. Bilinski: I guess it would be.

Je veux être certain de ce qui suit : il y a toutes sortes d'autres agressions sexuelles à l'égard d'enfants qui n'ont rien à voir avec Internet, n'est-ce pas? Vu que vous vous concentrez tous sur la prévention et l'enrayement, à tout le moins, des crimes haineux, et que les unités du GILEE et d'autres organisations du genre ont été mises sur pied à cette fin et s'y consacrent, j'imagine que bon nombre de ces crimes n'ont rien à voir avec Internet.

M. Naylor : Tout à fait.

Le sénateur Angus : Jouez-vous un rôle en ce qui concerne ce volet, ou vous consacrez-vous uniquement aux crimes commis sur Internet?

M. Naylor : Vu nos compétences techniques, nous nous concentrons sur l'exploitation des enfants sur Internet.

Mme Basque : Nous disposons d'unités qui mènent des enquêtes sur les cas d'agressions sexuelles à l'égard d'enfants en tant que telles.

Le sénateur Angus : Oui, il y a d'autres unités.

Mme Basque : Nous travaillons en collaboration avec elles.

M. Matas : Comme je l'ai mentionné durant ma déclaration préliminaire, je me suis occupé de la question de la validité constitutionnelle des dispositions du Code criminel en matière de pornographie juvénile. Nous avons fait valoir qu'elles étaient valides sur le plan constitutionnel. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu que ce n'était pas le cas, et la Cour suprême du Canada a confirmé cette décision. L'un des motifs de cette dernière décision tenait au lien existant entre la pornographie et les autres formes — non pornographiques — d'agression à l'égard d'enfants. À mes yeux, on ne peut pas séparer ces deux réalités — la pornographie sur Internet a un lien avec toutes les agressions sexuelles à l'égard d'enfants qui ne sont pas liées à Internet.

Le sénateur Angus : Comme vous êtes un avocat, vous lisez dans mes pensées. C'est exactement ce que je voulais dire. Je ne vois pas comment on peut séparer ces deux réalités.

Le sénateur Cowan : Ma question s'adresse au surintendant Bilinski. Durant votre déclaration préliminaire, vous n'avez pas mentionné le projet de loi C-10, celui que nous examinons en ce moment. Je présume que vous êtes d'accord avec le point de vue exprimé par l'inspecteur Naylor à ce sujet. Êtes-vous favorable au projet de loi?

M. Bilinski : Je suis favorable à tout ce qui nous aidera à faire notre travail de manière plus efficace. Au centre, mon travail consiste à tenter d'utiliser les ressources — humaines, technologiques ou financières — dont nous disposons afin de soutenir les services de police qui appliquent les lois du Canada. Comme je l'ai mentionné, je suis favorable à tout ce qui nous aidera à faire notre travail.

Le sénateur Cowan : Vous répondez donc à ma question par l'affirmative?

M. Bilinski : J'imagine qu'on peut dire cela.

Senator Cowan: With respect to the resources and the changes in the law, Inspector Naylor, I think you said that the creation of two new offences was another arrow in your quiver and would have assisted you in making more arrests as a result of the investigations that you conducted recently in Ontario. However, I also detect that there is an underlying need for more resources. You mentioned the large number of individuals you had identified that you simply did not have the time and also the financial and human resources to investigate more. There is a need for more human resources, more financial resources in addition to changes of the law that you are supporting today; is that correct?

Mr. Naylor: That is correct, yes.

Senator Cowan: The third question had to do with some suggestions Mr. Matas made. He talked about the linkage, and I think you did as well on page 13 of your brief, and you talked about the fear of getting caught as a result of the publicity of the investigation and the arrests, a decrease in the incidence immediately after the publicity, and so the fear of getting caught clearly had an impact on the incidence of child sexual abuse, over the Internet at least. Mr. Matas suggested that in addition to sentencing there were other ways in which we might in the future consider dealing with this issue. Can either the Ontario Provincial Police or the RCMP comment on those points that Mr. Matas made to us this morning?

Mr. Naylor: What I can comment on is what I said in my opening statement about the incidence severely decreasing. That means that these like-minded people are paying attention. Therefore, whenever they are paying attention, however we can get their attention to make them stop I think is a very important way for us to do proactive either education or law enforcement here. I cannot say specifically that it is a role of law enforcement to say, "Do not do this." I think it is society's responsibility to say, "Do not do this," but I can tell you there was a significant decrease in online activity following the arrests.

Senator Cowan: That was probably related to the fear that they too might get caught.

Mr. Naylor: It very well could have been, yes.

Mr. Bilinski: I can just elaborate on Inspector Naylor's statement. On the other side of the coin, we have intelligence, as an example, that shortly after the earthquake happened in Haiti there was a spike in trading, and we feel that is because

Le sénateur Cowan : Inspecteur Naylor, en ce qui concerne les ressources et les modifications législatives, vous avez dit, si je ne m'abuse, que l'instauration de deux nouvelles infractions constituait une corde de plus à votre arc, et que vous auriez pu effectuer un plus grand nombre d'arrestations à l'issue des enquêtes que vous avez menées récemment en Ontario si les nouvelles dispositions législatives relatives à ces deux infractions avaient été en vigueur à ce moment-là. Cependant, je devine qu'il y a également un besoin sous-jacent de ressources supplémentaires. Vous avez dit que vous ne disposiez pas du temps ni des ressources humaines et financières pour mener d'autres enquêtes, étant donné le grand nombre de personnes que vous avez décelées. Vous avez besoin de ressources humaines et de ressources financières supplémentaires, en sus des modifications législatives que vous appuyez aujourd'hui, n'est-ce pas?

M. Naylor : C'est exact, oui.

Le sénateur Cowan : Ma troisième question porte sur quelques affirmations faites par M. Matas. Il a parlé du lien — comme vous l'avez fait vous aussi, je crois, à la page 13 de votre mémoire —, et vous avez parlé de la crainte pour certaines personnes de se faire prendre par suite du grand retentissement qu'ont eu l'enquête et les arrestations. Une diminution du nombre de cas d'agressions sexuelles à l'égard d'enfants a été observée immédiatement après l'annonce des arrestations. Ainsi, de toute évidence, cela a eu une incidence sur le nombre de cas d'agressions sexuelles à l'égard d'enfants, du moins en ce qui concerne celles commises sur Internet. M. Matas a indiqué que l'imposition d'une peine n'était pas le seul moyen que nous pourrions envisager d'utiliser dans l'avenir afin de régler le problème. Est-ce qu'un représentant de la GRC ou le représentant de la Police provinciale de l'Ontario pourrait formuler des observations sur ce que M. Matas nous a dit ce matin?

M. Naylor : Je peux formuler des observations à propos de ce que j'ai dit durant ma déclaration préliminaire à propos de l'importante diminution du nombre de cas. Ce que cette diminution signifie, c'est que les personnes qui commettent les crimes de ce genre se tiennent au courant de ce qui se passe; par conséquent, toute mesure que nous pouvons prendre pour les amener à cesser de poser des actes de ce genre constitue, selon moi, un moyen très important dont nous disposons pour agir de façon proactive, que ce soit sur le plan de l'éducation ou sur celui de l'application de la loi. Je ne peux pas dire qu'il incombe aux agents d'application de la loi de dire aux gens ce qu'ils ne doivent pas faire — il s'agit là, à mes yeux, de la responsabilité de la société. Toutefois, je peux vous dire que nous avons constaté une diminution considérable des activités en ligne à la suite des arrestations.

Le sénateur Cowan : Cette diminution était probablement attribuable au fait que certaines personnes craignaient de se faire prendre elles aussi.

M. Naylor : Oui, il se peut fort bien que cela ait été le cas.

M. Bilinski : Je peux fournir quelques précisions concernant la déclaration de l'inspecteur Naylor. Le revers de la médaille, c'est que, par exemple, nous disposons de renseignements selon lesquels il y a eu, peu après le séisme en Haïti, une hausse

individuals that are interested in that type of material are opportunistic as well. They realize that because of the lack of infrastructure the police would be busy elsewhere and they would be able to use those events and use those opportunities to their advantage.

Senator Cowan: That reinforces the point that we need to put more resources into this so there will be an increased likelihood of apprehension and identification, and that is a major factor in what we are dealing with here.

Mr. Bilinski: Not only police resources but resources elsewhere as well. At the centre, we realize that the volume is great and we spend a lot of time analyzing the risk, and we try to identify those investigations with the greater risk — as an example, hands-on offenders. I am not saying that we are not interested in those that are simply trading, because that is an offence as well, but those investigations that we are able to identify with an immediate risk to a child or that the individual that we are looking at has access to children, they go to the top of the pile.

Senator Cowan: You do good work, and we appreciate it.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Thank you to everyone for being here this morning. You have presented an accurate portrait of the reality of cybercrime. The picture you have painted for us this morning gives us just a glimpse at the people involved in this type of crime, which is just the tip of the iceberg.

Mr. Chalifoux, in your brief, you say that you "totally agree with the new bill, even though it is producing a lot of reactions in Quebec." However, according to a survey conducted by Léger Marketing last fall, 77 per cent of Quebec's population agrees with all the measures set out in Bill C-10, especially those on cybercrime. Even so, if you read some of Quebec's newspapers or listen to certain so-called experts on crime, you will note two separate opinions. Quebeckers are saying that we should crack down on that type of crime, whereas the so-called experts are saying that we should take a more gradual approach.

You and the volunteers deal with families nearly every week, and I commend you on that. What expectations do families have when it comes to that type of crime?

Mr. Chalifoux: Since the movement was created, 35 years ago, we have fortunately not had any cases where sexual predators brought children to the homes, since our safe houses are secure residences that have been subjected to investigations. So, there has been no harm in that regard.

marquée des échanges de fichiers, et nous estimons que cela est attribuable au fait que les gens qui s'intéressent à ce type de documents sont également des gens opportunistes. Ils savent que, lorsque de tels événements se produisent, en raison de l'absence d'infrastructures, les policiers sont occupés par d'autres problèmes, et ils exploitent ces occasions à leur avantage.

Le sénateur Cowan : Cela vient renforcer l'argument selon lequel nous avons besoin de consacrer davantage de ressources à cet égard de manière à accroître les chances d'appréhender et d'identifier des personnes, ce qui constitue un point important du problème dont nous discutons.

M. Bilinski : Il faut accroître non seulement les ressources policières, mais également des ressources d'autres secteurs. Au Centre, nous sommes conscients du fait que le nombre de cas est énorme, et nous consacrons beaucoup de temps à l'analyse des risques. Nous tentons de dresser la liste des enquêtes s'assortissant d'un risque élevé — par exemple, les enquêtes portant sur les délinquants qui commettent des infractions avec contact — je ne suis pas en train de dire que nous ne nous intéressons pas aux délinquants qui se contentent d'échanger des images, car cela constitue également une infraction, mais nous accordons la priorité aux enquêtes portant sur des personnes dont nous sommes en mesure d'affirmer qu'elles posent un risque immédiat pour un enfant ou qu'elles ont accès à des enfants.

Le sénateur Cowan : Vous faites du bon travail, et nous vous en sommes reconnaissants.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Merci à tous d'être ici, ce matin. Vous avez présenté un portrait exact de la réalité en matière de cybercriminalité. Le portrait que vous nous présentez ce matin ne montre qu'une infime partie des gens impliqués dans ce type de criminalité, qui n'est que la pointe de l'iceberg.

Dans votre mémoire, monsieur Chalifoux, vous dites que vous êtes « totalement en accord avec le nouveau projet de loi, même s'il crée beaucoup de réactions au Québec ». Pourtant, un sondage de Léger Marketing mené l'automne dernier dit que 77 p. 100 de la population du Québec approuve l'ensemble des mesures du projet de loi C-10, surtout celles qui touchent la cybercriminalité. Et pourtant, lorsqu'on lit certains journaux au Québec ou lorsqu'on écoute certains pseudo-spécialistes de la criminalité, on y trouve deux discours : celui de la population qui dit qu'il faut sévir par rapport à ce type de criminalité et les pseudo-experts qui disent qu'il faut y aller plus doucement.

Vous et les bénévoles côtoyez les familles à peu près toutes les semaines, ce dont je vous félicite. Quelles sont les attentes des familles en ce qui a trait à ce type de criminalité?

M. Chalifoux : Depuis la création du mouvement, il y a 35 ans, on n'a heureusement pas eu de cas où il y a eu des prédateurs sexuels qui ont amené des enfants dans les maisons, parce que nos foyers-refuges sont des résidences sécuritaires qui ont fait l'objet d'enquêtes. Il n'y a donc pas eu de dommages, de ce côté.

The only thing people are concerned about is always safety. Today, with the availability of current events, the Internet and so on, information travels very fast, and people really know what is going on.

Therefore, the volunteers worry about ensuring the victims' full protection. Information and training may enable them to provide that protection. However, it is of the utmost importance to ensure that the people who come to us for help are safe. I think that is the priority.

Senator Boisvenu: And that is achieved through more severe sentences, especially for reoffenders?

Mr. Chalifoux: Yes, among other things. However, I think that support is also required. I completely agree with longer sentences. But support must also be provided because we cannot redirect everyone. With support comes monitoring. I think that extending sentences will help victims recover. It will also help keep reoffenders off the streets for a while, so that victims can recover properly and feel safe.

Senator Boisvenu: Mr. Naylor, you mentioned a rather alarming statistic, which indicates that 30 per cent of people arrested were reoffenders. In other words, they had committed similar crimes in the past. You also say that minors are involved in the network and in cybercrime.

You say that cybercriminals get an early start. People do not decide to start phishing 14 to 15 year olds at age 40. People under 18 become involved in that type of crime.

[*English*]

Mr. Naylor: That is correct, and with the proliferation and the advances of the Internet, it is my experience and from the research we have done that the ages of people collecting and trading child pornography are getting younger and younger and younger. To answer a question from this morning, we are not talking about what I refer to as age-appropriate. It is not a 15-year-old that is trading or online with a 13-year-old; we are talking about 18-year-olds who are trying to lure very young children.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: You said that the knowledge that their name will be published makes predators more reluctant to reoffend. When it comes to 16 to 18-year-old cybercriminals who reoffend, should the names of those minors also be made public to protect victims?

La seule chose qui préoccupe les gens, c'est toujours la sécurité. Parce qu'aujourd'hui, avec l'actualité, avec Internet, l'information voyage très vite et les gens sont vraiment au courant des situations.

Donc, la préoccupation de ces bénévoles est d'être en mesure de s'assurer que les victimes seront protégées à 100 p. 100. Comment elles le seront, cela peut être grâce à l'information et à la formation. Mais la chose primordiale est de s'assurer que les demandeurs seront en sécurité. Je pense que c'est là la priorité.

Le sénateur Boisvenu : En ayant des sentences plus sévères, surtout au niveau de la récidive?

M. Chalifoux : Oui, entre autres, mais selon moi, cela prend également de l'encadrement. Je suis entièrement en faveur qu'on allonge les peines. Mais il y a un encadrement aussi qui doit être fait parce qu'on ne pourra pas réchapper tout le monde. S'il y a un encadrement, il y a des personnes qui sont suivies. Et selon moi, allonger les peines permettra aux victimes de récupérer. Et permettra aussi de mettre les récidivistes un peu moins en circulation, afin que les victimes puissent bien récupérer et puissent se sentir en sécurité.

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Naylor, vous avez amené une statistique qui est assez inquiétante et qui démontre que 30 p. 100 des gens qui ont été arrêtés étaient des récidivistes, donc des gens qui avaient déjà un précédent criminel dans le domaine. Vous dites aussi qu'il y a des mineurs qui sont impliqués dans le réseau et dans la cybercriminalité.

Vous nous dites que les criminels commencent jeunes dans ce domaine. On ne décide pas à 40 ans d'hameçonner des jeunes de 14-15 ans. Il y a des gens de moins de 18 ans qui débutent dans cette criminalité.

[*Traduction*]

M. Naylor : C'est exact, et vu la prolifération de ces actes et la progression d'Internet, je peux affirmer, d'après ce que j'ai pu observer et les recherches que nous avons menées, que les gens qui amassent et échangent de la pornographie juvénile sont de plus en plus jeunes. En réponse à une question posée ce matin, je vous dirai que nous ne parlons pas de choses que je qualifierai d'appropriées en fonction de l'âge — nous parlons non pas d'une personne de 15 ans qui échange des images ou discute en ligne avec une personne de 13 ans, mais de personnes âgées de 18 ans qui tentent de leurrer de très jeunes enfants.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Vous avez dit que le fait que les prédateurs savent que leur nom sera connu publiquement est un élément qui fait en sorte que ces gens sont plus prudents à récidiver. Par rapport à des jeunes qui ont 16-18 ans, qui sont des récidivistes en matière de cybercriminalité, est-ce que le nom de ces mineurs devrait également être connu publiquement pour protéger les victimes?

[*English*]

Mr. Naylor: That is another issue. I am not quite sure that it is most appropriate to do because I do not think that publishing the names of young offenders in this case will prove any point. With the anonymity of the Internet where people can shroud themselves behind masked identification, it is not going to protect anyone on the other side. I am not sure, in this specific case, if that would be most appropriate.

Senator Jaffer: I am the chair of the Human Rights Committee, and we just released a report on sexual exploitation. The statistics we found were that 61 per cent of all sexual assault victims are children, and 86 per cent of assaults are perpetuated by individuals known to the victim. Every year there are 9,000 reported sexual assaults against children in Canada, and over 80 per cent of these child victims are girls.

We looked at all different kinds, from child pornography to Internet luring. We stated that it is a violation of a child's inherent human dignity for the sexual gratification of adults. The worst, of course, is in the Aboriginal community; our population is 5 per cent Aboriginal, but at least half of those who were abused were from the Aboriginal community.

The reason I put those statistics to you is that they are under-reported. We know there are more cases. One of the very clear things that came out is that many of these sexual assaults are within the community, committed within close circles. The fear is that if you have minimum mandatory sentencing there will be even more under-reporting.

Will you all comment on that?

Mr. Matas, I was very interested in clarifying what you said about the Convention on the Rights of the Child. I would like you to expand on what you said on child abuse, that the convention expects us to do more.

Mr. Bilinski: As a result of my discussions with Cybertip, which specializes in education and prevention, it is a fact that under-reporting is a problem. One of their challenges is continual, and that is to convince young people to streetproof themselves, to be aware, but also to report any instances of abuse or anything inappropriate. I think that is something we need to continually work at and look at.

With respect to any particular communities that are singled out, I do not have any statistics or experience in that area.

[*Traduction*]

M. Naylor : C'est une tout autre question. Je ne sais pas si cette mesure serait très appropriée parce que je ne pense pas que la publication des noms des jeunes délinquants, dans ce cas, servirait à prouver quoi que ce soit. Compte tenu de l'anonymat que garantit Internet, qui permet aux gens de masquer leur identité, cela ne protégera personne de l'autre côté. Je ne sais pas si cela serait très approprié dans ce cas particulier.

Le sénateur Jaffer : Je suis présidente du Comité des droits de la personne, et nous venons de publier un rapport sur l'exploitation sexuelle. Selon les statistiques que nous avons trouvées, 61 p. 100 des victimes d'agressions sexuelles sont des enfants, et 86 p. 100 de ces agressions sont commises par des personnes que connaissent leurs victimes Chaque année, il y a 9 000 cas déclarés d'agressions sexuelles commises contre des enfants au Canada, et plus de 80 p. 100 de ces jeunes victimes sont des filles.

Nous avons examiné l'exploitation sexuelle sous toutes ses formes, de la pornographie juvénile au fait de leurrer un enfant sur Internet. Nous avons affirmé qu'il s'agit d'une violation de la dignité humaine inhérente à un enfant aux fins de la gratification sexuelle des adultes. Et, bien sûr, c'est au sein de la communauté autochtone que le problème est le plus grave; la population canadienne compte 5 p. 100 d'Autochtones, mais au moins la moitié des victimes d'agressions sexuelles font partie de cette communauté.

Je mentionne ces statistiques pour souligner le fait que le nombre de cas déclarés est insuffisant. Nous savons que les chiffres sont plus élevés que cela. L'une des choses qui sont ressorties très clairement de notre examen, c'est qu'un grand nombre de ces agressions sexuelles sont commises au sein même de la communauté, dans le cercle restreint des connaissances de l'enfant. D'aucuns craignent que si l'on met en place des peines minimales obligatoires, il y aura réduction additionnelle du nombre de cas déclarés.

Pourriez-vous tous commenter cela?

Monsieur Matas, j'aimerais que vous clarifiiez ce que vous avez dit au sujet de la Convention relative aux droits de l'enfant. J'aimerais que vous nous donniez plus de détails sur ce que vous avez dit au sujet des agressions commises contre les enfants, à savoir que la convention nous oblige à en faire davantage.

M. Bilinski : Mes discussions avec les représentants de Cyberaide, qui se spécialise dans la sensibilisation et la prévention, ont révélé que le nombre insuffisant de signalements est un problème. L'un de leurs défis est continuel. Ils doivent convaincre les jeunes de se protéger contre les dangers, d'être vigilants, mais également de signaler tout cas d'agression ou tout ce qui leur semble inapproprié. À mon avis, il s'agit d'un problème que nous devons examiner et auquel nous devons travailler continuellement.

En ce qui concerne les chiffres dans diverses communautés, je n'ai aucune statistique là-dessus ni aucune expérience dans ce domaine.

Ms. Basque: I have to reiterate what Mr. Bilinski said. I do not have statistics on specific communities in Canada, whether under-reported or not, but I can reiterate that it is definitely under-reported. However, with the education we are providing in the schools to children, I think they are growing up knowing they can tell someone that they trust what is going on with them, what is not right and what is wrong, where years ago you just did not report. I think that children today are educating themselves and they know they can report to someone they trust and that they will be looked after.

Mr. Naylor: I watched with interest some of the other presenters on this topic alone, and I have to disagree with respect to Internet child sexual exploitation, not sexual exploitation. That is a different ball game. Internet sexual exploitation, our research in Ontario does not support exploitation that is a higher percentage in Aboriginal and First Nations communities. Sexual abuse absolutely, but not Internet-based sexual abuse.

[*Translation*]

Mr. Chalifoux: I increasingly believe in reporting abuse. However, those who report must have a support network. Currently, the penalties are not harsh enough to motivate victims to report abuse. We must educate Canadians.

We do a lot of work with seniors to encourage them to report abuse. We see that, since the abusers are often family members, seniors must be provided with support and resources to keep them safe enough to report abuse. Reporting is one thing, but we must also foresee its potential consequences and find ways to fully support those who report.

[*English*]

Mr. Matas: Of course that is a difficult question. How do you put the best interests of children first? There is not one way of doing it. I think it is kind of a principle you have to keep in mind in going about your daily work as parliamentarians. One thing that concerned me about this bill was that it was not only about children. It is an omnibus bill. I appreciate that there are parliamentary reasons for doing that, which have nothing to do with the subjects we are addressing today.

I would like to see, sometime in the future, legislation proposed that deals only and specifically with this problem, so that it is highlighted as a particular problem and given particular focus and attention.

The Chair: I believe the senator's second question was directed to you as well, Mr. Matas.

Mme Basque : Tout comme M. Bilinski, je n'ai pas de statistiques sur les communautés particulières au Canada et le nombre de cas qui n'y sont pas signalés, mais je peux répéter que, à n'en pas douter, beaucoup de cas ne le sont pas. Toutefois, je crois que, avec l'information que nous fournissons aux enfants dans les écoles, ces derniers savent qu'ils peuvent parler à une personne de confiance de ce qui se passe, et de ce qui est bien ou mal. Auparavant, cela ne se faisait tout simplement pas. À mon avis, aujourd'hui, les enfants s'informent et ils savent qu'ils peuvent parler à une personne de confiance et que l'on s'occupera d'eux.

M. Naylor : J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt certains des autres intervenants qui ont abordé ce sujet précis, et il faut faire une distinction entre l'exploitation sexuelle des enfants sur Internet et les autres types d'exploitation sexuelle. La situation n'est pas du tout la même. En ce qui concerne l'exploitation sexuelle sur Internet, nos recherches, en Ontario, ne révèlent pas un pourcentage plus élevé d'exploitation dans les collectivités autochtones et des Premières nations. C'est le cas pour les agressions sexuelles, sans aucun doute, mais pas pour les agressions sexuelles en ligne.

[*Français*]

M. Chalifoux : Je crois de plus en plus en la dénonciation. Par contre, les dénonciateurs doivent être encadrés. Actuellement, les peines ne sont pas assez imposantes pour motiver les victimes à dénoncer. Nous devrons éduquer la population.

Nous travaillons beaucoup avec les aînés pour les encourager à dénoncer les abus dont ils sont l'objet. Nous constatons que, puisque les agresseurs font souvent partie de la famille, ces personnes doivent bénéficier d'un encadrement et de moyens afin de les sécuriser assez pour dénoncer. La dénonciation, c'est une chose, mais il faut également prévoir les possibles conséquences de ce geste et trouver le moyen de soutenir les dénonciateurs jusqu'au bout.

[*Traduction*]

M. Matas : Il s'agit bien sûr d'une question difficile. Comment peut-on servir le mieux possible les intérêts des enfants? Il n'y a pas une seule manière de le faire. Je pense qu'il s'agit d'un principe que vous devez toujours garder à l'esprit dans votre travail de tous les jours en tant que parlementaires. L'une des choses qui m'ont préoccupé au sujet de ce projet de loi, c'est qu'il ne porte pas seulement sur les enfants. Il s'agit d'un projet de loi omnibus. Je comprends qu'il y a des raisons pour lesquelles les parlementaires procèdent ainsi, raisons qui n'ont rien à voir avec les sujets dont nous discutons aujourd'hui.

Un jour, j'aimerais voir un projet de loi qui ne porte que sur ce problème afin que ce dernier soit bien mis en évidence en tant que problème précis et afin qu'on lui accorde toute l'attention nécessaire.

Le président : Je crois que la deuxième question du sénateur s'adresse également à vous, monsieur Matas.

Senator Jaffer: I was interested in what you said, that this bill does cover child abuse but does not go as far as the Convention on the Rights of the Child.

Mr. Matas: I mentioned that in the context of sentencing guidelines. There are sentencing guidelines set out in the Criminal Code that talk about abuse of children but not about sexual abuse of children. Of course, abuse of children can take non-sexual forms. However, the Convention on the Rights of the Child talks about abuse of children but also specifically about sexual abuse of children.

My view is that there could be much more particularity in the sentencing guidelines generally, and in this area especially, so that the judiciary, in dealing with offences of the sexual abuse of children, would have guidelines that direct them to that issue.

Senator Frum: Mr. Matas, I want to ask you about a well-known case in Canada. The sentence just came down for one defendant last week, and this is the case of the rave in British Columbia where there was a gang rape and then there was also videotaping and photography. The photography and videotape ended up on the Internet. The judgment for the young person who took the videotape was one year probation and a 1,500-word essay.

I wanted to ask you what you thought about this judgment and whether, if Bill C-10 were in place, the judge would have been be obliged to sentence differently.

Mr. Matas: I would say the case is an example of a problem with sentencing. It is very difficult to go into a particular case, because whatever facts you marshal, there is always someone on the other side to marshal some other facts you have not mentioned.

Within our own organization we were dismayed by that sentence. One of the encouragements I got in coming here to make a submission was to say something about that case as an example. I was reluctant to say this is an example, because you then just get into the facts of case. I would say it is easy enough to pull up, whether it is this case or another, lots of examples where sentencing is inappropriate.

Would this bill have an impact? I hope so. It is impossible for me to say what will happen with the issue of minimum sentencing, because it is already under constitutional challenge, and who knows what will happen with that. The bill sends a message that these crimes have to be treated more seriously. Regardless of the constitutionality of minimum sentencing in individual offences, in individual cases, that message, I believe, will get across to the legal community and judiciary.

The general notion that there is under-sentencing and that there needs to be higher sentencing in this area is a positive message that comes out of this bill.

Le sénateur Jaffer : Ce que vous avez dit est intéressant, à savoir que le projet de loi traite de la violence à l'égard des enfants, mais ne va pas aussi loin que la Convention relative aux droits de l'enfant.

M. Matas : J'ai mentionné cela dans le contexte des lignes directrices sur la détermination des peines. Le Code criminel contient des lignes directrices sur la détermination des peines pour la violence à l'égard des enfants, mais pas spécifiquement pour les cas d'agressions sexuelles commises contre des enfants. La violence à l'égard des enfants peut bien sûr prendre des formes non sexuelles. Toutefois, la Convention relative aux droits de l'enfant traite à la fois de la violence à l'égard des enfants, en général, et des agressions sexuelles commises contre les enfants, en particulier,

À mon avis, les lignes directrices sur la détermination des peines pourraient être beaucoup plus précises, généralement, et dans ce domaine, particulièrement, ce qui aiderait la magistrature lorsqu'elle doit imposer des peines pour des infractions sexuelles contre les enfants.

Le sénateur Frum : Monsieur Matas, je voulais vous poser une question sur un cas bien connu au Canada. La peine de l'un des accusés a été annoncée la semaine dernière. Il s'agit du cas de viol en bande qui a eu lieu dans un party rave en Colombie-Britannique, lequel viol a été enregistré sur vidéo et photographié. Ces images ont été publiées sur Internet. À la jeune personne qui a fait la vidéo, on a imposé une période de probation d'un an et la rédaction d'une composition de 1 500 mots.

Je voulais vous demander ce que vous pensiez de cette décision. Si le projet de loi C-10 était en vigueur, le juge aurait-il été tenu d'imposer une autre peine?

M. Matas : Je dirais que le cas est un bon exemple du problème actuel que pose la détermination de la peine. Il est très difficile d'entrer dans les détails d'un cas particulier parce que, quels que soient les faits que l'on rassemble, il y a toujours quelqu'un de l'autre côté qui rassemble des faits que vous n'avez pas mentionnés.

Cette peine a consterné toute notre organisation. Lorsque j'ai été appelé à comparaître devant vous, on m'a encouragé, entre autres choses, à citer ce cas en exemple. J'hésitais à le faire parce que je ne voulais pas que l'on s'attarde sur un cas en particulier. Je dirais qu'il est facile de trouver des exemples de peines inappropriées, qu'il s'agisse de ce cas ou d'un autre.

Ce projet de loi aurait-il une incidence? Je l'espère. Je ne pourrais pas dire ce qu'il adviendra des peines minimales parce qu'elles font déjà l'objet d'une contestation constitutionnelle et parce que personne ne sait à quoi cela aboutira. Le projet de loi indique bien que ces crimes doivent être pris plus au sérieux. Quelle que soit la constitutionnalité des peines minimales obligatoires pour des infractions ou des cas particuliers, je crois que la communauté juridique et la magistrature auront bien reçu le message.

La notion générale selon laquelle les peines ne sont pas assez sévères et qu'elles doivent être accrues dans ce domaine est un message positif que le projet de loi aura permis de communiquer.

Senator Frum: To those in law enforcement, this is becoming a more prevalent trend: not just violent gang rapes, but videotaping becomes part of the rape process. That is becoming sort of part and parcel of the assault and becoming a more common element, it seems. Could you comment on that? To me, that is extreme. The transmission of child abuse on the Internet goes very widely. Could you comment on that?

Ms. Basque: I cannot comment on the case specifics, but I am aware of the case you are talking about. Yes, technology has allowed individuals to photograph or videotape their abuse, what they are doing, and upload it to the Internet quite easily for it to be traded. It is a common trend that is increasing with the capabilities of the Internet, for sure. It is something that the police and the victims are now dealing with. Before, the victim would just be dealing with the sexual abuse between them and whoever their abuser was, and now they have to worry about their future when it comes to their pictures and in terms of being re-victimized all the time for the world to see. It was between the victim and the abuser. Now it is exposed to the world, and that is something the victim has to deal with for the rest of their life.

Mr. Bilinski: We consider every image the scene of a crime. Without being aware of the specifics of that particular incident, once it is transmitted over the Internet, it gives us an additional tool to be able to work towards solving this crime, because we can perform forensics on the images, which may contain clues to help us investigate this incident.

Keeping in mind that absolutely the victim is being re-victimized because of the existence of the images, on the other side of the coin, it is an additional tool to help us solve these things. Whether that will have an effect on anyone contemplating recording these things, I do not know.

[*Translation*]

Senator Chaput: Child sexual abuse is a topic that is close to all of our hearts. I feel there is no crime more serious than child sexual abuse. We are talking about protecting children and ensuring their safety. On the one hand, we must protect them and ensure their safety so that kind of crime never happens. On the other hand, we must protect them and ensure their safety when it does happen — and you mentioned various ways to do so.

In addition, victims must be encouraged to report their abusers. Mr. Naylor, in your presentation, you said that 88 per cent of sexual assault cases are not reported to the police. Those statistics are from 2009. Were you talking only about sexual abuse on the Internet?

[*English*]

Mr. Naylor: The statistics are Internet-based, yes.

Le sénateur Frum : Pour les gens dans le domaine de l'application de la loi, il s'agit d'une tendance de plus en plus marquée. Je parle non seulement des viols collectifs violents, mais également de l'enregistrement sur vidéo de ce processus. Cela fait de plus en plus souvent partie intégrante de l'agression, et il semblerait qu'il s'agisse d'un élément qui est commun à ce type de crime. Pourriez-vous commenter cela? Pour moi, cela est extrêmement grave. La diffusion sur Internet d'agressions sexuelles commises contre des enfants prend de nombreuses formes. Pourriez-vous commenter cela?

Mme Basque : Je ne peux pas parler des détails du cas, mais je suis au courant de l'affaire dont vous parlez. Oui, la technologie a permis aux auteurs de ces crimes de photographier ou de filmer leurs agressions, ce qu'ils font, et de charger ces images facilement sur Internet en vue de les diffuser. Il s'agit d'une tendance qui s'accentue avec les possibilités qu'offre Internet. Cela ne fait aucun doute. La police et les victimes doivent composer avec cette nouvelle réalité. Auparavant, la victime ne devait composer qu'avec l'agression sexuelle qui a eu lieu entre elle et son agresseur. Maintenant, elle doit s'inquiéter de l'avenir et de ces images que tout le monde peut voir et qui la victimisent encore et encore. Auparavant, ces incidents ne se passaient qu'entre la victime et l'agresseur. Maintenant, tout le monde peut en être témoin, et la victime est confrontée à cette réalité jusqu'à la fin de ses jours.

M. Bilinski : Nous considérons chaque image comme faisant partie de la scène du crime. Je ne connais pas les détails de cet incident particulier, mais, lorsque des images sont diffusées sur Internet, elles nous donnent un outil additionnel qui peut nous aider à résoudre l'affaire. Nous pouvons utiliser des techniques pour analyser les images, lesquelles peuvent contenir des indices qui nous aideront dans notre enquête.

On ne peut absolument pas nier que l'existence de ces images victimise encore et encore la personne, mais, l'autre côté de la médaille, ces images constituent un outil additionnel qui nous aide à résoudre ces cas. Je ne sais pas si cela influencera toute personne qui envisagerait de filmer ce genre de choses.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : L'exploitation sexuelle des enfants est un sujet qui nous touche tous de près. S'il y a un crime des plus sérieux, à mon avis, c'est l'exploitation sexuelle de l'enfant. On parle de protéger et d'assurer la sécurité de ces enfants. Il faudrait les protéger et assurer leur sécurité pour que cela n'arrive jamais, d'une part; mais aussi, d'autre part, lorsque cela arrive — et vous avez mentionné diverses façons de le faire.

Il y a également la question d'encourager les victimes à dénoncer leurs agresseurs. Monsieur Naylor, dans votre présentation vous avez mentionné que 88 p. 100 des cas d'infractions d'ordre sexuel ne sont pas rapportés aux policiers. C'était des statistiques de 2009. Est-ce que vous parliez des cas d'exploitation sexuelle sur Internet seulement?

[*Traduction*]

M. Naylor : Les statistiques portent sur Internet. Oui.

[*Translation*]

Senator Chaput: You then said that children, of course, are even less likely to report abuse, so the statistics must be higher. My question is the following: how can Bill C-10 encourage children to report their abusers? Does it do that? If so, how? If not, how can we do more to protect those children, encourage them to report their abusers and ensure their safety?

[*English*]

Mr. Naylor: I am not sure that Bill C-10 is the appropriate place to point to children to report sexual offences. As part of the provincial strategy to protect children from exploitation and abuse on the Internet, part of our provincial strategy is multidisciplinary, through enforcement, education and prosecution. Every law enforcement officer and agency in Canada is strongly promoting child sexual exploitation awareness to young people right now, through our friends at Cybertip and the Canadian Centre for Child Protection as well.

[*Translation*]

Senator Chaput: Mr. Chalifoux, do you have anything to add?

Mr. Chalifoux: As I was saying earlier, I think this is about education. If sentences were increased, I think that people would be more likely to report. However, it is also a matter of education. It is not something that will happen overnight, but at least one element will have a positive impact. If it does not happen this year or in the immediate future, it will happen in the medium and long term. People will ask themselves if it is worth it. I think that the bill will actually help in that regard by increasing sentences, but that will happen in the medium and long term.

Senator Chaput: Statistics also show that 59 per cent of children who are victims of pornography know their abusers; in 43 per cent of cases, abusers were family members. How can we encourage children to report abuse when it is committed by family, by people they know very well? Do you have any suggestions on how to encourage children to report abuse that is already taking place?

[*English*]

Mr. Naylor: That is a very good question. Part of our public education campaign is self-awareness of victimization. There are many children out there who are being victimized on a daily basis by close family associates or by family members who do not even know they are being victimized.

Through our public awareness and public education campaigns, we are providing young people with tools and techniques to teach them what is right and what is wrong, and

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Vous disiez ensuite que les enfants, évidemment, sont encore moins portés à dénoncer, donc cela doit être plus élevé. Ma question est la suivante : comment le projet de loi C-10 peut-il encourager les enfants à dénoncer leurs agresseurs? Est-ce qu'il le fait? Si oui, de quelle façon? Sinon, comment peut-on aller plus loin pour protéger ces enfants, les encourager à dénoncer leurs agresseurs et assurer leur sécurité?

[*Traduction*]

M. Naylor : Je ne sais pas si le projet de loi C-10 est le véhicule approprié pour encourager les enfants à signaler les infractions sexuelles dont ils ont été victimes. Notre stratégie provinciale visant à protéger les enfants de l'exploitation et des agressions sur Internet est multidisciplinaire. Elle fait intervenir l'application de la loi, l'éducation et la poursuite judiciaire. Au moment où nous nous parlons, des activités de sensibilisation à l'exploitation sexuelle des enfants sont mises en œuvre auprès de jeunes, au Canada, par tous les agents et les organismes d'application de la loi, ainsi que par nos amis à Cyberaide et au Centre canadien de protection de l'enfance.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Monsieur Chalifoux, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Chalifoux : Comme je le disais tantôt, je pense que c'est une question d'éducation. En allongeant les peines, je crois que les personnes auront plus tendance à dénoncer, mais, quelque part, c'est une question d'éducation. Cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais au moins il y aura un élément qui va porter fruit; si ce n'est pas cette année ou dans l'immédiat ce sera à moyen et long terme. Les gens se demanderont si cela en vaut la peine; et, effectivement, en allongeant les peines, je crois que le projet de loi va aider en ce sens, mais cela se fera à moyen et long terme.

Le sénateur Chaput : Les statistiques démontrent aussi que, en termes de pornographie, 59 p. 100 des enfants, qui en sont victimes, connaissent les personnes qui ont abusé d'eux, et, dans 43 p. 100 des cas ce sont des membres de la famille. Comment fait-on pour encourager ces enfants à les dénoncer quand ce sont des proches, des personnes qu'ils connaissent très bien? Avez-vous des exemples à nous donner pour aider ces enfants à dénoncer des choses qui se font déjà?

[*Traduction*]

M. Naylor : C'est une très bonne question. Notre campagne de sensibilisation vise, entre autres, à aider les enfants à se reconnaître comme victimes. Il y a de nombreux enfants qui sont victimisés quotidiennement par des personnes proches de la famille ou des membres de la famille, et ils ne savent même pas qu'ils sont des victimes.

Par nos campagnes de sensibilisation et d'information du public, nous fournissons des outils et des techniques aux jeunes pour qu'ils apprennent à distinguer ce qui est bien de ce qui est

what can be close contact and what cannot be close contact. We rely on the Canadian Centre for Child Protection and Cybertip for that assistance.

[*Translation*]

Senator Chaput: So we are talking about partners. Bill C-10 does not necessarily help in that area, but it is a tool that helps you work even more closely with other partners, right?

Mr. Naylor: Yes.

Senator Chaput: Mr. Chalifoux, do you believe in that as well?

Mr. Chalifoux: Yes, I do.

[*English*]

Senator Lang: I want to begin with the mandatory minimum sentences. Mr. Matas referred to the general concept of mandatory minimums as a message, I believe, and as guidelines. It seems to me that this type of legislation sets the moral standards or the moral compass for what society feels these offences should, at least at a minimum, bear from the point of view of the judiciary.

I want to ask Mr. Naylor the following: From your point of view, with these minimums going into effect and for those who would choose to commit these types of offences, it would seem to me that that would be a deterrent for those individuals — or at least one deterrent, a type of deterrent to them — to make them take a second look at whether they should be pursuing this type of activity, knowing that they will go to jail, as opposed to the present system, where for some of these offences there are conditional sentences and minimal consequences for their actions. I find this abhorrent. In some cases we are talking about a one-year minimum sentence. I think in some cases it should be more.

Do any of you feel this will act as one more tool in terms of a deterrent for this type of activity, once they know this is coming into effect, if it is passed?

Mr. Naylor: As I stated in my remarks, these like-minded people are paying attention. I think that a one-year minimum mandatory sentence, for example, for online luring will get people's attention. That will make them think twice, in my opinion, about the activity they are doing, and that the "right here, right now" activity they are doing is causing the potential of danger of a child. It will certainly get their attention.

[*Translation*]

Mr. Chalifoux: I also agree with that. It may provide the abuser with a bit more room to think or with some support, as I was saying earlier. Currently, the sentences are minimal, and I do not think that discourages many people. I more or less agree with what Senator Boisvenu said earlier, regarding the possibility of

mal, et les contacts appropriés des contacts étroits inappropriés. Le Centre canadien de protection de l'enfance et Cyberaide nous aident à cet égard.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Alors ce sont des partenaires. Le projet de loi C-10 n'appuie pas nécessairement ce point-là, mais c'est un outil qui vous aide à travailler de plus près encore avec les autres partenaires, n'est-ce pas?

M. Naylor : Oui, en effet.

Le sénateur Chaput : Monsieur Chalifoux, est-ce que vous y croyez aussi?

M. Chalifoux : Oui, effectivement.

[*Traduction*]

Le sénateur Lang : J'aimerais tout d'abord parler des peines minimales obligatoires. M. Matas a mentionné le concept général des peines minimales en tant que message, je crois, et en tant que lignes directrices. Il me semble que ce genre de loi établit des normes morales qui reflètent les conséquences judiciaires minimales que la société voudrait voir imposées en lien avec ces infractions.

Je pose la question suivante à M. Naylor : il me semble que, à votre avis, l'entrée en vigueur de ces peines minimales dissuaderait les personnes qui envisagent de commettre ce type d'infractions et les inciterait à réfléchir de nouveau avant de poser ce genre de gestes. Ce serait au moins un élément de dissuasion, un type de dissuasion. Elles sauraient que la prison les attend, ce qui n'est pas le cas dans le système actuel, où parfois, ces infractions ne donnent lieu qu'à des condamnations avec sursis et à des conséquences minimales. Je trouve cela aberrant. Dans certains cas, il ne s'agit que d'une peine minimale d'environ un an. À mon avis, dans certains cas, la peine devrait être plus sévère.

Y en a-t-il parmi vous qui croyez que ce projet de loi, s'il est adopté, constituera un facteur dissuasif additionnel — lorsque les personnes qui posent ce genre de gestes prendront connaissance de son entrée en vigueur?

M. Naylor : Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, ces personnes aux vues similaires prêtent attention à ce qui se passe. Je pense qu'une peine minimale obligatoire d'un an, par exemple, pour l'acte qui consiste à leurrer des enfants en ligne attirera l'attention des gens. Elles y penseront deux fois, à mon avis, avant de poser un tel geste et tiendront compte du fait que ce geste ponctuel peut présenter un danger pour un enfant. Cela attirera sans aucun doute leur attention.

[*Français*]

M. Chalifoux : Je suis d'accord également. Cela va peut-être permettre à l'agresseur de réfléchir un peu plus ou d'être encadré, comme je le disais plus tôt. Actuellement, les peines sont minimes et je pense que cela ne décourage pas beaucoup de monde. Je suis également relativement d'accord avec ce que le sénateur Boisvenu a

publishing offenders' names. I think it is important for our organization to know whether someone is a predator or has committed sexual crimes. We investigate all family members. We may not necessarily be talking about parents, but maybe 16- or 17-year-old boys who are predators and commit crimes. I do not think the right approach is to place a lost child in a residence for protection when we have no information on the individuals living there. We should have an accurate profile of each person living there. We should also know about anyone with a criminal record for sexual or violent crimes.

When it comes to minors, the police identification system often provides only the information "young offender," which is completely unacceptable.

[*English*]

Senator Lang: I will now move to another area, the Internet service providers. We dealt with legislation, I believe last year, wherein there is the duty to report. It was passed here last year or two years ago, and Mr. Naylor referenced it in his opening remarks.

Can you tell us how well that is working? What effect does it have as a tool for you to continue on and identify these predators?

Mr. Naylor: The Internet service providers in Ontario — and I can only speak to Ontario alone because that is the area of my jurisdiction — have become a kind of unwritten partner with law enforcement agencies now. We are getting good cooperation from them right now, and that is a good relationship. I cannot give you statistics as to how much has been reported through the designated agency, Cybertip, but I know there has been some. The relationship is good, to answer your question.

Senator Lang: The one statistic that really came to my attention was the 9,000 identified Internet sites or Internet addresses. You stated that they were strictly in Ontario?

Mr. Naylor: Just Ontario, yes.

Senator Lang: I would like to follow up on this. Since the Internet is broad and global, would there not also be other individuals on those same sites, whether from Alberta or from Yukon? If they are, why would they not be identified?

Mr. Naylor: Not to get into any type of investigation technique here, but the Internet protocol addresses that were identified were trading child pornography between two people through open file sharing. That is specifically where we have picked off the 9,000 IP addresses. It is not specifically sites they are going to, but like-minded individuals within Ontario, at least 9,000 of them when we did our snapshot, who were trading child pornography in Ontario alone.

mentionné plus tôt, à savoir la possibilité de divulguer même le nom des personnes. Pour notre organisme, je trouve important que l'on sache que la personne est un prédateur ou a commis des crimes sexuels. Nous enquêtons sur tous les membres de la famille; ce n'est pas nécessairement les parents, mais cela peut être le garçon de 16 ans ou 17 ans qui est un prédateur et commet des crimes. Si l'enfant perdu va dans cette résidence pour être protégé et qu'on n'a pas aucune information sur cet individu, je pense que ce n'est pas la bonne méthode. On devrait connaître le portrait réel de chacune des personnes qui sont là et chacune des personnes qui ont un casier judiciaire pour crime sexuel ou crime violent.

Lorsqu'il s'agit de mineurs, bien souvent, les systèmes d'identification des services policiers donnent juste la mention de « jeune contrevenant », ce qui est tout à fait inapproprié.

[*Traduction*]

Le sénateur Lang : Je vais passer à une autre question, à savoir celle des fournisseurs de services Internet. Nous avons examiné une loi, je crois que c'était l'an dernier, sur l'obligation de communiquer. Elle a été adoptée ici il y un ou deux ans, et M. Naylor en a parlé dans sa déclaration préliminaire.

Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure cela fonctionne bien? Quelle a été l'incidence de cet outil sur votre travail et sur votre capacité d'identifier ces prédateurs?

M. Naylor : Les fournisseurs de services Internet en Ontario —- et je ne peux parler que de l'Ontario parce que mon territoire de compétence s'y limite — sont devenus des partenaires tacites des organismes d'application de la loi. Ils collaborent beaucoup avec nous actuellement, et c'est une bonne relation. Je ne pourrais pas vous donner de chiffres relatifs au nombre de cas déclarés par le truchement de l'organisme désigné, Cyberaide, mais je sais qu'il y en a eu. Pour répondre à votre question, la relation est bonne.

Le sénateur Lang : Les chiffres qui m'ont le plus frappé, ce sont les 9 000 sites ou adresses Internet mêlés à des affaires de pornographie juvénile. Vous avez dit que ce chiffre ne concerne que l'Ontario?

M. Naylor : Oui. L'Ontario seulement

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir là-dessus. L'utilisation d'Internet est répandue à l'échelle mondiale. Ces sites ne sont-ils pas consultés par d'autres personnes, de l'Alberta ou du Yukon? Le cas échéant, pourquoi ne pas les identifier?

M. Naylor : Je ne veux pas entrer dans les détails de nos techniques d'enquête ici, mais, dans le cas des adresses IP que nous avons cernées, il y avait des échanges de pornographie juvénile entre deux personnes, au moyen de méthodes de partage de fichiers. C'est précisément de cette manière que nous avons trouvé les 9 000 adresses IP. Il s'agit non pas de sites particuliers consultés, mais bien de personnes aux vues similaires en Ontario. Lorsque nous avons fait nos saisies d'écran, au moins 9 000 d'entre elles effectuaient des échanges de pornographie juvénile en Ontario, seulement.

Senator Lang: That statistic is staggering.

Mr. Naylor: That is just one method of trading child pornography. There are several methods. It is rampant, although I do not like to use that term.

Ms. Basque: On a national scale, Ontario is not alone in this. Every province has a fair amount of individuals who are sharing child pornography through the same file sharing system. It is a common trend not only across the country but also across the world. We can pull up those statistics internationally. It is shocking to see the amount of people sharing and trading around the world.

Senator Angus: Senator Jaffer had a bunch of numbers from her report, and she stated 9,000. Is it the same 9,000? I am curious; it seems to be a coincidence.

Senator Jaffer: I am not mistaken. You were talking Ontario and pornography cases. I was talking about 9,000 children being exploited a year.

Senator Angus: It is another 9,000.

[*Translation*]

Senator Dagenais: I want to thank our guests. I am always glad to see police colleagues again.

My question is for Mr. Bilinski and Mr. Naylor. What kind of difficulties do you mostly come across in your investigations into child pornography? We have heard so much about that, but I would like you to tell us again about the main difficulties in those kinds of investigations and how Bill C-10 will help you in terms of that.

Mr. Bilinski: Those types of investigations are very complicated, as you know. The sheer volume has always been a problem. We are talking about over 9,000 Internet addresses in Ontario. My colleague, Sergeant Basque, said that the problem is just as serious across the country and even worldwide.

Considering our resources, we cannot deal with each specific address. Of the addresses we are able to identify, we try to focus on those that pose the highest risk, those that involve people with access to children and situations where physical assault is a possibility. We are not limited to the sharing of child pornography.

The second challenge we face is technology. In order for us to present evidence before the courts, our technology and evidence must be recognized as admissible according to the regulations. Those who use technology to share pornography do not follow the same rules as us. That is something we must work on. In other words, we have to validate our technological evidence so that we can present it before the courts. Every time we seize a computer, we must analyze its contents, and that requires a lot of time and resources.

Generally speaking, those are the two factors that greatly affect us.

Le sénateur Lang : Ces statistiques sont stupéfiantes.

M. Naylor : Il ne s'agit que d'un seul moyen d'échanger de la pornographie juvénile. Il en existe plusieurs. Ce phénomène est bien répandu.

Mme Basque : À l'échelle nationale, ce problème ne touche pas que l'Ontario. Toutes les provinces comptent un nombre relativement élevé de personnes qui procèdent à des échanges de pornographie juvénile à l'aide du même système de partage de fichiers. Il s'agit d'une tendance bien marquée, non seulement ici, au Canada, mais partout dans le monde. Les statistiques sont semblables dans tous les pays. Il est choquant de voir le nombre de personnes dans le monde qui échangent de telles images.

Le sénateur Angus : Le sénateur Jaffer a mentionné beaucoup de chiffres indiqués dans son rapport, et elle a mentionné le nombre 9 000. Est-ce qu'il s'agissait de la même chose? Je suis curieux, il semblerait s'agir d'une coïncidence.

Le sénateur Jaffer : Je ne me suis pas trompée. Vous parliez de l'Ontario et des cas liés à la pornographie. J'ai dit que, chaque année, 9 000 enfants environ sont exploités.

Le sénateur Angus : C'est donc une autre statistique.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : J'aimerais remercier nos invités. Tout d'abord, je suis toujours heureux de revoir des collègues policiers.

Ma question s'adresse à MM. Bilinski et Naylor. Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans vos enquêtes sur la pédopornographie juvénile? On en a beaucoup entendu parler, mais j'aimerais que vous nous parliez à nouveau de vos principales difficultés dans ce genre d'enquête et en quoi le projet de loi C-10 vous aidera dans vos enquêtes?

M. Bilinski : Ce type d'enquête est très compliqué, comme vous le savez. Le volume a toujours été un problème. On a parlé plus tôt de 9 000 adresses Internet en Ontario. Ma collègue, le sergent Basque, vous indique qu'il y en a autant à travers le pays et même à travers le monde.

Compte tenu de nos ressources, on ne peut pas s'attaquer à chaque adresse en particulier. Nous essayons d'identifier le plus haut risque, soit les adresses que nous pouvons identifier, les gens qui ont accès aux enfants et où il existe une possibilité d'attaque physique. On ne se limite pas à l'échange de pornographie juvénile.

Le deuxième défi auquel on fait face est la technologie. Pour présenter de la preuve devant les tribunaux, notre technologie et notre preuve doivent être reconnues admissibles selon les règlements. Les individus qui utilisent la technologie pour échanger de la pornographie n'ont pas les mêmes règlements que nous. Pour nous, c'est un facteur avec lequel il faut travailler. En d'autres mots, il faut valider notre technologie pour être capable de la présenter devant les tribunaux. Chaque fois qu'on saisit un ordinateur, il faut faire une analyse du contenu de l'ordinateur, ce qui prend beaucoup de temps et de ressources.

En général, ce sont les deux facteurs qui nous touchent beaucoup.

[*English*]

Mr. Naylor: I echo Mr. Bilinski's comments there. We try our best to prioritize. We have a worst-offender category, and we work from the top down from that. That means people who have access to daycare, schoolteachers, people who work in public sporting, things along those lines. However, we have to do open-source research to find out who the people are. In these investigations, you have to start with the offence and then work back to the offenders as opposed to starting with the offender and working to the offence. We are working kind of backwards on this.

I also echo his statement on technology. Technology is moving so fast, and law enforcement has to work with limited budgets and within the scope of those budgets. We have some clever people on the forefront of trying to combat technology, but technology is wide open because it is the private dollar that is funding that sort of technology, and we are trying to combat it with the public dollar. There is no comparison; they do not meet. We do the very best with what we can. We have some dedicated, smart people working for both the provincial and the federal government doing this who would be making 10 times the amount of money if they were working in the private sector. However, they are doing it for the right reasons and for the right cause.

The Chair: I have a final question on the first round. I was interested to hear some of the comments that were made regarding the appropriateness of mandatory minimum sentences. As I am sure you are aware, aside from this particular topic, mandatory minimums are proposed in other aspects of Bill C-10 and other amendments to the Criminal Code that have been before this committee before. There has been considerable debate about the appropriateness of mandatory minimums, and that will, I am sure, continue.

Mr. Matas, you made a couple of points, namely, that mandatory minimums send a message. They send a message of how important and serious these particular matters are regarded by society. I am sure that is important. You also said, in response to a question by Senator Frum, that mandatory minimums would address in some fashion what is thought to be under-sentencing — that is, sentences that are not proportionate to the gravity of the offence. That is required, as we know, under the principles of sentencing.

There is another aspect that Ms. Basque touched on. I thought you suggested that mandatory minimums would help to address a lack of consistency in sentencing on matters involving sexual offences against children. Has it been your experience that there seems to be an inconsistency in how these matters have been dealt with by the courts? If that is the case, it can erode respect for the administration of justice if there is that lack of consistency. Would you care to comment further on that?

[*Traduction*]

M. Naylor : Je ne peux que répéter que ce que M. Bilinski a dit à cet égard. Nous essayons d'établir des priorités. Nous avons une catégorie de grands délinquants et nous commençons au haut de la liste. Il s'agit de personnes qui ont accès à une garderie, d'enseignants, de personnes qui travaillent dans le domaine des activités sportives et ainsi de suite. Nous devons toutefois effectuer les recherches générales afin de découvrir qui sont ces personnes. Dans ces enquêtes, il faut partir de l'infraction pour trouver les délinquants au lieu de partir du délinquant pour déterminer l'infraction. Nous devons inverser l'ordre des choses.

Je vais également répéter ce qu'il a dit au sujet de la technologie. Cette dernière évolue très rapidement, et les organismes d'application de la loi ont des budgets limités et ils doivent s'en tenir à ces budgets. Il y a des gens très intelligents aux premières lignes qui s'efforcent de l'emporter sur la technologie, mais les possibilités créées par cette dernière sont illimitées parce que ce sont des particuliers qui financent ce genre d'avancées et parce que nous essayons de les combattre au moyen des deniers publics. Ça ne se compare pas; ces deux réalités sont incompatibles. Nous faisons de notre mieux avec ce que nous avons. Les gouvernements provincial et fédéral disposent d'employés très perspicaces et dévoués qui s'attaquent à ce problème malgré le fait qu'ils toucheraient un salaire 10 fois plus élevé s'ils travaillaient dans le secteur privé. Cependant, ils le font pour les bonnes raisons et pour la bonne cause.

Le président : J'ai une dernière question pour clore le premier tour. Les commentaires que vous avez faits à l'égard du caractère approprié des peines minimales obligatoires m'ont beaucoup intéressé. Comme vous le savez déjà, outre dans ce domaine particulier, des peines minimales obligatoires sont proposées dans d'autres parties du projet de loi C-10 et dans d'autres modifications du Code criminel qui ont été examinées par le comité. Le caractère approprié des peines minimales obligatoires a fait l'objet de beaucoup de discussions, et cela se poursuivra, j'en suis certain.

Monsieur Matas, vous avez souligné quelques points, à savoir le fait que les peines minimales obligatoires envoient un message. Elles reflètent l'importance et la gravité de ces crimes particuliers aux yeux de la société. Je suis certain que cela est important. En réponse à la question du sénateur Frum, vous avez dit que les peines minimales obligatoires régleraient, d'une certaine manière, le problème des peines trop légères ou qui ne reflètent pas la gravité de l'infraction. Comme nous le savons, cela est nécessaire dans le contexte des principes de détermination de la peine.

Mme Basque a abordé un autre aspect. Je crois vous avoir entendu dire que les peines minimales obligatoires aideraient à rendre plus uniformes les peines imposées pour les infractions sexuelles commises contre des enfants. Selon votre expérience, y a-t-il un manque d'uniformité en ce qui concerne les peines imposées par les tribunaux pour ce genre d'infractions? Si c'est le cas, cela peut avoir des répercussions négatives sur le respect que l'on porte à l'égard de l'administration de la justice. Souhaitez-vous commenter cela?

Ms. Basque: I cannot comment on every case because each case is individual to the sentencing. Depending on the circumstances and what is brought forth to the court, the judges will sentence accordingly. Mandatory minimums would definitely bring a consistency across Canada when it comes to these types of offences. As Mr. Naylor said, it would probably bring deterrence to the individuals who are committing the offences, knowing that there is no loophole such as, "If I just do child luring, the chances of me being sentenced will be to conditional instead of exchange where there is a mandatory minimum."

The Chair: Would others wish to comment on the issue of consistency in sentencing? Do you view that as being important?

Mr. Bilinski: I would say that, from my experience, the sentencing has not been consistent from one area to the next. I guess that is understandable in some way because, as Sergeant Basque mentioned, each case is individual. I know that there is not a consistent sentence on a global basis as well, depending on what country we are looking at. What we need to do is to understand the problem, and I think there are some instances where we do not fully appreciate the scope of the problem and the damage it has caused to an individual child when that photograph and the images and the memories will follow them forever.

The Chair: I appreciate those responses. We are very tight and are just about out of time, but, on a second round, I know Senator Fraser has a question.

Senator Fraser: Mr. Naylor, when you were talking about the 9,000 IP addresses that were checked out for this project, you then said, I believe, "We have them on file." In a way, that is very reassuring to a member of the public, but whenever I hear about lists kept by the authorities, any authorities on any subject, I instantly have questions. What happens to the lists? What are the privacy safeguards that surround the retention of those lists? How does one get off a list, especially if one does not even know one is on it? Are there time delay mechanisms? I am thinking particularly of young people. People in their mid-teens do all kinds of weird stuff, and 10 years later quite a large number of them are no longer doing the weird stuff. Can you tell me, once you have this information, how it is handled and managed and safeguarded?

Mr. Naylor: Without getting into too much investigative technique, the list is stored, and it is just a list of IP addresses. That is all it is.

Senator Fraser: That is both good and alarming, in that it is just the IP addresses so anybody in the house can be captured, so to speak.

Mr. Naylor: All that list tells us is that, at a certain time and date in history, that IP address, in a open source, open Internet, accessed known files of child pornography. That is all it is. If the police can or choose to investigate that further, then at that time

Mme Basque : Je ne peux pas commenter chaque cause parce que les peines sont déterminées selon les circonstances de chacune. Les juges imposent une peine en fonction des circonstances et de la preuve dont ils ont été saisis. Les peines minimales obligatoires apporteraient sans aucun doute une certaine uniformité en ce qui concerne les peines imposées pour ce type d'infractions au Canada. Comme M. Naylor l'a dit, cela dissuaderait probablement les gens de commettre de telles infractions, car ils sauraient qu'il n'y a pas de failles dans le système. Actuellement, ils se disent : « Si je ne suis déclaré coupable que de leurre, je risque seulement une condamnation avec sursis, tandis que l'échange de matériel explicite m'attirerait une peine minimale obligatoire. »

Le président : Y a-t-il d'autres témoins qui aimeraient commenter la question de l'uniformité des peines? Est-ce quelque chose que vous considérez comme important?

M. Bilinski : Je dirais que, selon mon expérience, les peines imposées ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre. Je suppose que cela s'explique, dans une certaine mesure, par le fait que chaque cas est unique, comme l'a mentionné le sergent Basque. Je sais que cela est également vrai à l'échelle mondiale. Les peines varieront selon le pays. Nous devons comprendre le problème. À mon avis, il y a des cas où nous ne saisissons pas l'ampleur du problème et le dommage causé aux enfants. Ces photos, ces images et ces souvenirs restent avec eux pour le reste de leur vie.

Le président : J'apprécie vos réponses. Nous manquons de temps, mais, pour le deuxième tour, je sais que le sénateur Fraser a une question.

Le sénateur Fraser : Monsieur Naylor, lorsque vous parliez des 9 000 adresses IP que vous avez contrôlées pour ce projet, je crois vous avoir entendu dire : « Elles sont dans nos dossiers. » D'une certaine manière, cela est très rassurant pour un membre du public, mais lorsque j'entends parler de listes, maintenues par les autorités, quel que soit le domaine, j'ai tout de suite des questions. Qu'advient-il de ces listes? Quels sont les mécanismes de protection de la vie privée qui sont appliqués au maintien de ces listes? Comment une personne peut-elle faire enlever son nom d'une liste, surtout si elle ne sait même pas qu'il y est? Y a-t-il des limites de temps? Je pense particulièrement aux jeunes. Les adolescents font toutes sortes de choses bizarres, et dix ans plus tard, ils sont nombreux à avoir arrêté de se comporter ainsi. Pouvez-vous me dire comment cette information est, une fois obtenue, traitée, gérée et protégée?

M. Naylor : Sans entrer dans les détails de nos techniques d'enquête, je vous dirais que la liste est mise en mémoire et qu'il ne s'agit que d'adresses IP. C'est tout.

Le sénateur Fraser : Cela est à la fois pratique et alarmant. S'il ne s'agit que d'adresses IP, n'importe quel utilisateur de cet ordinateur peut être ciblé, pour ainsi dire.

M. Naylor : Cette liste ne nous dit qu'une chose : à un moment précis dans le passé, une personne à cette adresse IP a utilisé un logiciel libre pour obtenir, sur Internet, des fichiers de pornographie juvénile avérés. C'est tout. Si la police peut ou

we would have to go to the Internet service provider and find out where that IP address belongs. As I said in my statement, it is like a license plate that went through, for example, photo radar. I have no idea where it belongs or who belongs to it or any of that information.

Senator Fraser: You are keeping a list of licence plates.

Mr. Naylor: Yes. We do that specifically for child pornography. We need to know. This is not a one-time deal. Like-minded people go back and trade, and they are constantly doing this. That is where we get back to the other question. How do we prioritize? If someone has traded 40,000 images of child pornography, that is someone I would be more interested in investigating than someone who has traded two. It is important for us to maintain that, and I do not like to use the term database but, for all intents and purposes, that is what it is, a database of numbers as to potential offenders who are trading child pornography.

Senator Fraser: I will leave it there. Thank you, chair.

The Chair: Senators, that concludes our opportunity to discuss this further with this panel. On your behalf, I want to thank each of them for the contribution they have made to our work. Beyond that, I know all of you, in your own specific fields, are working overtime to protect the children of this country, our children and grandchildren, from this type of heinous crime. On a personal level, we truly thank you for the efforts and contributions you are making.

Colleagues, we continue with our consideration of Part 2 of Bill C-10. As you know, Part 2 focuses on sexual offences against children.

We now have before us the second panel of the day. We are very pleased to have with us from the organization Boost Child Abuse Prevention & Intervention Ms. Karyn Kennedy, Executive Director; and Mr. Randall Fletcher, Sexual Deviance Specialist. Welcome.

Ms. Kennedy, I understand you have an opening statement.

Karyn Kennedy, Executive Director, Boost Child Abuse Prevention & Intervention: I do. Thank you for the opportunity to speak to you about Bill C-10, the safe streets and communities act. My name is Karyn Kennedy, and I am the Executive Director of Boost Child Abuse Prevention & Intervention. Boost is located in Toronto and has offices in Barrie and Peterborough. For the past 30 years, Boost has provided programs and services to children, youth and their families who have experienced abuse or

souhaite enquêter là-dessus plus longuement, elle devra s'adresser au fournisseur de services Internet pour déterminer l'emplacement de cette adresse IP. Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, c'est comme une plaque d'immatriculation qui a été captée par radar photographique. On ne sait pas du tout qui est lié à cette immatriculation.

Le sénateur Fraser : Vous conservez donc une liste de numéros de plaques d'immatriculation.

M. Naylor : Oui. Nous faisons cela, en particulier pour ce qui est de la pornographie juvénile. Nous devons savoir. Il ne s'agit pas d'incidents isolés. Les personnes qui se livrent à ce genre d'activités retournent sur Internet et procèdent à des échanges de manière continue. Cela nous amène à l'autre question. Comment établir des priorités? Je préfère enquêter sur une personne qui a échangé 40 000 images de pornographie juvénile que sur quelqu'un qui n'en a échangé que deux. Il est important pour nous de maintenir cette base de données, et je n'aime pas utiliser ce terme, mais c'est bien de cela qu'il s'agit. C'est une base de données qui contient des chiffres liés à des délinquants potentiels qui échangent des images de pornographie juvénile.

Le sénateur Fraser : Je vais m'en tenir à cela. Merci, monsieur le président.

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, cela conclut notre discussion avec ce groupe de témoins. En votre nom, j'aimerais remercier chacun d'eux pour la contribution qu'il a apportée à notre travail. Au-delà de cela, je sais que chacun de vous, dans son domaine particulier, travaille d'arrache-pied pour protéger les enfants du Canada, nos enfants et nos petits-enfants de ce genre de crime odieux. D'un point de vue personnel, nous vous remercions chaleureusement de vos efforts et de vos contributions.

Chers collègues, nous continuons notre examen de la partie 2 du projet de loi C-10. Comme vous le savez, elle porte sur les crimes d'ordre sexuel commis contre les enfants.

Nous accueillons maintenant notre deuxième groupe de témoins de la journée. Nous sommes très heureux de recevoir Mme Karyn Kennedy, directrice générale de l'organisation Boost Child Abuse Prevention & Intervention et M. Randall Fletcher, spécialiste de la déviance sexuelle. Bienvenue.

Madame Kennedy, je crois que vous avez une déclaration préliminaire.

Karyn Kennedy, directrice générale, Boost Child Abuse Prevention & Intervention : Oui. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous parler du projet de loi C-10, Loi sur la sécurité des rues et des communautés. Je m'appelle Karyn Kennedy et je suis directrice générale de Boost Child Abuse Prevention & Intervention. Boost a son siège à Toronto, ainsi que des bureaux à Barrie et à Peterborough. Depuis 30 ans, Boost fournit des programmes et des services aux enfants et aux jeunes qui ont été victimes

violence and has worked collaboratively with our community partners to improve the prevention, investigation, treatment and prosecution of child abuse.

Boost has provided services to tens of thousands of children and youth and has trained more than 50,000 professionals. We are seen as a leader in the field of child abuse and as an advocate and voice for children.

Boost is also a member of the Internet child sexual exploitation strategy for the province of Ontario and ensures that children and youth victims are referred to counsellors across the province that can help them recover from this crime. Clinicians at Boost also provide treatment to children, youth and their families living in the Toronto area who have experienced child sexual exploitation on the Internet.

Child exploitation on the Internet is one area of criminal activity that is on the increase. Recently, a province-wide takedown occurred in Ontario, and close to 60 offenders were arrested and 22 children identified. At the media conference, the OPP reported this was the largest number of coordinated arrests to date in Canada; however, more than 9,000 IP addresses were identified where child pornography had been downloaded or shared. This number suggests that there are many children being victimized, and law enforcement needs all the tools available to arrest these offenders and protect these children. This is a significant problem in the lives of children, and we must do all we can to stop it.

Boost supports the addition of the new offences in Bill C-10 and supports the government's recognition that sexual crimes against children that begin on the Internet are extremely serious and need to be prevented before they result in hands-on offences.

With respect to the two new offences — providing sexually explicit material to a child and agreeing or making arrangements with another person via telecommunication to commit a sexual offence against a child — the creation of these new laws is important because they recognize the concept of grooming and the connection between how technology can facilitate sexual offences against children. By acknowledging this, the law will more effectively protect children as there will be more opportunities to make arrests and interrupt the grooming and planning process before it proceeds to off-line hands-on sexual acts or potentially traumatizes a victim due to the content of online communications by the offender.

d'agressions ou de violence, ainsi qu'à leur famille, et travaille en collaboration avec des partenaires communautaires en vue d'améliorer la prévention, les enquêtes, le traitement et les poursuites judiciaires liés à la violence faite aux enfants.

Boost a fourni des services à des dizaines de milliers d'enfants et de jeunes, en plus de former plus de 50 000 professionnels. Nous sommes considérés comme des chefs de file dans le domaine de la violence faite aux enfants, et comme défenseurs et porte-parole de ces derniers.

Boost participe également à la stratégie de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants sur Internet de la province de l'Ontario, et veille à ce que les enfants et les jeunes qui ont été victimisés soient envoyés à des thérapeutes qui les aideront à se remettre de leur expérience, quelle que soit la région où ils habitent dans la province. Les cliniciens de Boost fournissent également un traitement aux enfants et aux jeunes de la région de Toronto qui ont été victimes d'exploitation sexuelle sur Internet, ainsi qu'à leur famille.

L'exploitation des enfants sur Internet est un type d'activité criminelle qui est à la hausse. Une intervention récente menée à l'échelle de la province a permis de mettre près de 60 délinquants en état d'arrestation et d'identifier 22 enfants. À la conférence de presse, la Police provinciale de l'Ontario a déclaré qu'il s'agissait de l'opération d'arrestations coordonnées la plus importante dans l'histoire du Canada; toutefois, on a cerné plus de 9 000 adresses IP impliquées dans le téléchargement ou l'échange de pornographie juvénile. Ce chiffre donne à penser qu'un grand nombre d'enfants sont victimisés, et les organismes d'application de la loi ont besoin de tous les outils disponibles pour mettre ces délinquants en état d'arrestation et protéger ces enfants. Il s'agit d'un grave problème dans la vie des enfants, et nous devons faire tout en notre possible pour y mettre fin.

Boost appuie l'ajout de nouvelles infractions dans le cadre du projet de loi C-10 et se réjouit du fait que le gouvernement reconnaît l'extrême gravité des crime d'ordre sexuel commis contre les enfants, lesquels commencent sur Internet, et la nécessité de les prévenir avant qu'ils ne donnent lieu à des infractions avec contact.

En ce qui concerne les deux nouvelles infractions — à savoir le fait de rendre accessible à un enfant du matériel sexuellement explicite et celui de s'entendre pour faire un arrangement avec une personne, par un moyen de télécommunications, pour perpétrer une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant —, leur création est importante parce qu'elle reconnaît la notion de préparation et le fait que la technologie peut faciliter la perpétration d'infractions sexuelles contre les enfants. Le projet de loi, qui reflète cela, protégera les enfants de manière plus efficace, puisqu'il sera plus facile de procéder à des arrestations et d'interrompre le processus de préparation et de planification avant qu'il ne mène à des actes sexuels avec contact ou avant que le contenu des communications en ligne du délinquant ne traumatise une victime.

By creating a law that allows police to intervene earlier, not only will further offences be prevented, but education to child and youth victims and their families can be provided to further reduce risks to children and youth. Where indicated, treatment can address the negative impact of the crime on victims.

It is known that sex offenders use technology as a common strategy to make sexually explicit material available to desensitize children and to normalize inappropriate sexual acts with children. We know from the research by Wolak, Mitchell and Finkelhor that approximately 1 in 25 youth received online sexual solicitation where the solicitor tried to make off-line contact, and in more than one quarter of incidents, solicitors asked youth for sexual photographs of themselves.

These new laws send a clear message that the government intends to keep up to date on how sex offenders commit crimes against children. Technology is continually advancing and quickly. By prohibiting anyone from using any means of telecommunications, a broader definition has been put forward that is inclusive as technology changes.

These crimes on their own may not seem that terrible to some, but the ultimate goal of these offenders is to commit further hands-on offences facilitated by technology. New research is emerging that connects online offenders to off-line contact offences. Based on official records, approximately 15 per cent of online offenders have had previous contact offences against children. However, based on self-reporting, Hanson and Babchishin in 2009 reported that 56 per cent of online offenders admitted to committing hands-on offences, and Hernandez and Bourke reported that 85 per cent of online offenders admitted to committing off-line offences against children.

Research also tells us that the majority of offenders who produce child abuse media are known to their victims; 50 per cent of all child sexual abuse images are made by family members. To quote Taylor and Quayle, child protection is of the utmost importance given that those who produce child sexual abuse images are generally adults who care for or have regular access to a child. A lack of contact with a child is probably the most significant factor limiting the production of child pornography, making opportunity a central factor in this crime. One of the recent arrests in Ontario occurred in a home where a private child care centre was being run.

La création d'une loi qui permet à la police d'intervenir plus tôt permettra non seulement de prévenir plus d'infractions, mais également de fournir plus d'information aux jeunes victimes et à leur famille afin de réduire les risques pour les enfants et les jeunes. Dans les cas où cela est indiqué, un traitement peut réduire les répercussions négatives d'un crime sur les victimes.

Il est reconnu que les délinquants sexuels utilisent souvent la technologie comme stratégie pour rendre accessible à un enfant du matériel sexuellement explicite en vue de le désensibiliser et de normaliser les actes sexuels inappropriés dans son esprit. Les recherches effectuées par Wolak, Mitchell et Finkelhor ont révélé qu'environ un jeune sur 25 avait reçu des invitations de nature sexuelle en ligne dans le cadre desquelles la personne qui avait fait ces invitations a essayé d'entrer en contact avec lui, et dans plus du quart des incidents, cette personne a demandé au jeune de lui fournir des photos de lui-même à caractère sexuel.

Ce projet de loi envoie un message clair, à savoir que le gouvernement a l'intention de se tenir à jour en ce qui concerne la manière dont les délinquants sexuels commettent des crimes contre les enfants. La technologie évolue rapidement et de manière continue. L'interdiction d'utiliser tout moyen de télécommunication élargit la définition utilisée en englobant les changements technologiques.

Ces crimes, en tant que tels, ne semblent peut-être pas si terribles que ça aux yeux de certains, mais l'objectif ultime de ces délinquants est de commettre d'autres infractions, avec contact, ce que leur facilite la technologie. Les nouvelles recherches montrent un lien entre les délinquants en ligne et les infractions avec contact. Selon les dossiers officiels, environ 15 p. 100 des délinquants en ligne ont déjà commis des infractions avec contact contre des enfants. Toutefois, Hanson et Babchishin ont signalé, en 2009, que, dans le cadre de déclarations volontaires, 56 p. 100 des délinquants en ligne ont avoué avoir commis des infractions avec contact, et, selon Hernandez et Bourke, 85 p. 100 des délinquants en ligne ont avoué avoir commis des infractions avec contact contre des enfants.

Les recherches indiquent également que la majorité des délinquants qui produisent du matériel médiatique d'exploitation des enfants sont connus de leurs victimes; 50 p. 100 des images d'exploitation sexuelle des enfants sont produites par des membres de la famille. Comme l'affirment Taylor et Quayle, la protection des enfants est de la plus grande importance compte tenu du fait que ceux qui produisent des images d'exploitation sexuelle des enfants sont généralement des adultes qui s'occupent d'un enfant ou qui ont régulièrement accès à un enfant. L'absence de contacts avec un enfant est probablement le facteur le plus important qui limite la production de pornographie juvénile. La possibilité est donc un facteur essentiel lié à ce type de crime. L'une des plus récentes arrestations menées en Ontario a eu lieu dans une maison où l'on exploitait une garderie privée.

Children who are victimized by sexual exploitation on the Internet are deeply affected and require support and treatment to recover from these experiences. The addition and increase of mandatory minimum sentences serves to reflect the seriousness of these crimes and the significant impact they have on child victims.

The impact of a sexual offence is different for every victim. From the perspective of victims, including mandatory minimum sentences for all child-specific sexual offences sends the message there are no underlying values as to which sexually victimizing offences are more serious than others. The experience is individual.

The law takes into account that all sexual offences against children must be taken seriously. I noted that earlier witnesses argued against mandatory minimum sentences as being too harsh and removing discretion from the judiciary. I would suggest that current sentences, and even more concerning for victims and their families, the low number of convictions for sexual offences against children, do not inspire confidence in the justice system to address these crimes. When a child is sexually exploited or abused, the impact can be devastating and without effective treatment can result in lifelong suffering. It is extremely difficult for a child victim and his or her family to see the offender receive a sentence that does not reflect the seriousness of the crime. The addition of new mandatory minimum sentences and the increase of others will help to achieve this.

The increase in some mandatory minimum sentences and the addition of others will also serve as a deterrent to potential offenders and for those convicted may increase the possibility for treatment options while in custody and provide greater opportunities to engage offenders in treatment, as well as conduct treatment-related research so that we can have a better understanding of sexual offences against children and online offences and the connection to off-line crimes.

In summary, I would like to conclude by saying that as a community agency that provides services to victims of child abuse and sexual exploitation on the Internet, we feel Bill C-10 addresses many issues that are critical to the protection of children from sexual offenders. We feel this bill will significantly contribute to the safety of children from sexual offenders.

The Chair: Thank you very much for that, Ms. Kennedy. Mr. Fletcher, please proceed.

Randall Fletcher, Sexual Deviance Specialist, as an individual: For the past 24 years, I have specialized in the assessment and treatment of people who have committed or are at risk of committing a sexual offence. I have been qualified as an expert witness with regard to assessing the risk for sexual recidivism by

Les enfants qui sont victimes d'exploitation sexuelle sur Internet sont profondément atteints, et ont besoin d'un soutien et d'un traitement pour se remettre de ces expériences. L'ajout et la prolongation des peines minimales obligatoires reflètent la gravité de ces crimes et les répercussions importantes qu'ils ont sur les enfants qui en sont victimes.

Les répercussions d'une infraction sexuelle sont différentes pour chaque victime. Du point de vue des victimes, l'imposition de peines minimales obligatoires pour tous les crimes d'ordre sexuel commis contre les enfants indique clairement qu'il n'y a pas de valeur sous-jacente liée à chaque infraction sexuelle et faisant en sorte que certaines sont moins graves que d'autres. Chaque expérience est unique.

La loi tient compte du fait que tous les crimes d'ordres sexuel commis contre des enfants doivent être pris au sérieux. J'ai remarqué que certains des témoins ont fait valoir que les peines minimales obligatoires étaient trop sévères et réduisaient le pouvoir discrétionnaire de la magistrature. Je maintiens que les peines actuelles et le nombre peu élevé de condamnations pour crimes d'ordre sexuel contre des enfants, lequel est encore plus préoccupant pour les victimes et leurs familles, n'inspirent pas confiance dans le système judiciaire, qui ne semble pas être en mesure de combattre ces crimes. Lorsqu'un enfant est exploité ou agressé sexuellement, les répercussions peuvent être dévastatrices et, sans traitement efficace, elles peuvent être la source d'une souffrance pendant toute la vie. Il est extrêmement difficile pour une jeune victime et sa famille de voir le délinquant écoper d'une peine qui ne reflète pas la gravité du crime. L'introduction de nouvelles peines minimales obligatoires et l'accroissement des autres peines aideront à cet égard.

L'accroissement de certaines peines minimales obligatoires et l'ajout d'autres peines serviront également d'éléments dissuasifs pour les délinquants potentiels. Quant à ceux qui ont été déclarés coupables, ils auront peut-être plus d'options de traitement durant leur détention, et il y aura peut-être plus d'occasions de faire participer les délinquants à un traitement et de mener des recherches liées à ces traitements afin que nous puissions mieux comprendre les infractions sexuelles contre les enfants, les infractions en ligne et le lien entre ces dernières et les crimes avec contact.

J'aimerais conclure en soulignant qu'en tant qu'organisme communautaire qui fournit des services aux jeunes victimes d'agression et d'exploitation sexuelle sur Internet, nous sommes d'avis que le projet de loi C-10 s'attaque à un grand nombre de problèmes dont la résolution est essentielle pour que l'on puisse protéger les enfants des délinquants sexuels. Nous croyons que ce projet de loi contribuera grandement à la sécurité des enfants.

Le président : Merci beaucoup, madame Kennedy. Monsieur Fletcher, la parole est à vous.

Randall Fletcher, spécialiste de la déviance sexuelle, à titre personnel : Au cours des 24 dernières années, je me suis spécialisé dans l'évaluation et le traitement de personnes qui ont commis ou qui sont à risque de commettre une infraction sexuelle. Les cours provinciale et suprême de l'Île-du-Prince-Édouard m'ont toutes

both the provincial and supreme courts of P.E.I. In 1994, I was awarded the Lieutenant Governor's award for crime prevention. Prior to specializing in treating sexual deviants, I worked as a mental health therapist with a general practice that included counselling for victims of sexual abuse.

There are two aspects of Bill C-10 that I would like to speak to, and the first is the mandatory minimum sentences. There is a large body of Canadian research indicating that treatment and rehabilitation programs for people who commit all categories of criminal offences, including sexual offences, are effective at reducing re-offence rates, while punishment on its own has been found to have either no effect or, in the case of more severe punishment, a negative effect of increasing rates of reoffending.

I am concerned that the increased demand on resources created by increasing minimum sentences will significantly impair the ability of provinces to put resources into such programs while failing to allow judges to give adequate recognition to the differences between the people who commit sexual offences and the offences that they commit.

I also have the concern it would have the effect of making an offender less likely to enter a plea of guilty, causing the victim to go through the additional trauma of testifying in court.

With regard to clause 115, regarding record suspension, in my treatment of both victims and perpetrators of sexual offences, I have emphasized that it is important that forgiveness be at the sole discretion of victims. For this reason, I strongly support the substitution of the term "record suspension" for "pardon."

While I am in support of the change of term, I have serious concerns about the removal of the right to obtain record suspension from people who have committed a sexual offence against a minor. Such a suspension is justified only to the degree where there is compelling rationale, for example, if there were scientific evidence of an exceptionally high recidivism rate; if there is evidence that the consequences to victims are greater than for other types of criminal behaviour; if there is evidence that the treatment and rehabilitation programs are not effective; or if it is clear there is little or no difference between the people who commit the crimes.

The recidivism rates for persons who commit sexual offences against minors is not homogenous and, overall, is not higher than the recidivism rates for most other categories of crime. Treatment has been proven to be effective at substantially reducing the risk of reoffending, and recent research has established that for each year a sexual offender remains offence-free in the community, the risk is further reduced.

deux qualifié de témoin expert pour l'évaluation du risque de récidive sexuelle. En 1994, j'ai obtenu le prix du lieutenant-gouverneur pour la prévention de la criminalité. Avant de me spécialiser dans le traitement des déviances sexuelles, j'ai travaillé en tant que thérapeute en santé mentale et, dans le cadre de ma pratique générale, je fournissais des services de counseling à des victimes d'agression sexuelle.

Il y a deux aspects du projet de loi C-10 dont j'aimerais parler, le premier étant les peines minimales obligatoires. Il y a un grand nombre de recherches canadiennes qui montrent que les programmes de traitement et de réadaptation pour les personnes qui commettent des infractions criminelles de toutes les catégories, y compris des infractions sexuelles, sont efficaces en ce qui concerne la réduction des taux de récidive, tandis que la peine, à elle seule, n'a aucun effet ou, dans le cas de peines plus sévères, a un effet négatif.

Je crains que l'accroissement des ressources requises en raison de l'imposition de nouvelles peines minimales réduira grandement la capacité des provinces d'investir des ressources dans de tels programmes tout en empêchant les juges de reconnaître de manière adéquate les différences entre les personnes qui commettent des infractions sexuelles et les infractions commises.

Je crains également que cela aura pour effet de dissuader les délinquants de plaider coupable, obligeant ainsi la victime de subir le traumatisme additionnel d'un témoignage en cours.

En ce qui concerne l'article 115, qui porte sur la suspension du casier, dans le cadre de mes traitements auprès des victimes et des auteurs d'infractions sexuelles, j'ai souvent souligné qu'il est important que le pardon soit à la discrétion exclusive des victimes. Pour cette raison, je suis fortement en faveur du remplacement du terme « réhabilitation » par le terme « suspension du casier ».

Même si j'appuie ce changement, je suis sérieusement préoccupé par l'abolition du droit d'obtenir une suspension du casier pour les personnes qui ont commis une infraction sexuelle contre un mineur. L'abolition d'un tel droit n'est justifiée que lorsqu'il y a des motifs impérieux, par exemple, si les données scientifiques montrent un taux de récidive exceptionnellement élevé; s'il existe des preuves selon lesquelles les conséquences de ce genre de crimes sur les victimes sont plus graves que celles d'autres types de comportements criminels; s'il existe des preuves qui montrent que les programmes de traitement et de réadaptation ne sont pas efficaces ou s'il est clair qu'il y a peu de différence entre les personnes qui commettent les crimes, voire aucune.

Les taux de récidive des personnes qui commettent des infractions sexuelles contre les mineurs ne sont pas homogènes et, dans l'ensemble, ils ne sont pas supérieurs aux taux de récidive des crimes de la plupart des autres catégories. Il a été prouvé que les traitements réduisent considérablement le risque de récidive, et des recherches récentes ont établi que chaque année qu'un délinquant sexuel passe dans la collectivité sans commettre d'infraction réduit de façon additionnelle le risque.

Also, those who commit sexual offences against minors differ significantly in the danger they pose to children, the risk of reoffending and the responsiveness to treatment. Although the effects of the sexual victimization of minors can be severe and lifelong, there is a continuum of trauma, and the effects are not different from other forms of crimes against children. Research has indicated that the greatest trauma and long-term effects are experienced by children who witness domestic violence, while children who have been physically or emotionally abused experience similar effects to those who are been sexually abused both in type and duration.

There is nothing in what is known about people who commit sexual offences against minors that would establish, in my opinion, a valid reason for denying them a record suspension.

In considering the wisdom of clause 115, it is also important to address the risk of unintended consequences. Labelling theories are concerned with how the identity and behaviour of individuals may be determined by the attachment of a label, which can become a self-fulfilling prophecy in which the person decides "This is what I am. I cannot change, so I may as well accept it." Clause 115 would deliver the following message: "You have been singled out as one of the most dangerous and damaging members of our society. There is nothing you can do that would convince society that you can be rehabilitated or that you are worthy of suspension of your criminal record."

It is important to consider the negative effect that this would have on whether or not a person enters a plea of guilty, attends a treatment program or attempts to change his or her behaviour.

An important factor in the rehabilitation of someone released into the community is the attainment of gainful employment. It is well established that a criminal record can be a significant deterrent to obtaining a job. For someone with a record of committing a sexual offence, that is particularly true. To not have record suspension would prolong this difficulty indefinitely.

To summarize, the Canadian justice system recognizes the importance of fitting the punishment and restriction of behaviour to the crime and that people who commit criminal offences differ significantly from one another, as does their offence behaviour. This requires flexibility in allowing judicial discretion, and it must be kept in mind that well-meaning legislation can have the actual effect of making communities less safe.

The increasing of minimum sentences has the potential of removing resources from what has been proven to work in reducing the rates of reoffending while funneling them into what has been proven not to work.

Par ailleurs, les personnes qui commettent des infractions sexuelles contre des mineurs ne présentent pas toutes le même danger pour les enfants ni le même risque de récidive, et elles ne réagissent pas toutes de la même manière au traitement. Même si les effets de la victimisation sexuelle des mineurs peuvent être graves et durer toute une vie, le traumatisme prend la forme d'un continuum, et les effets d'une infraction sexuelle ne se distinguent pas de ceux d'autres formes de crimes commis contre des enfants. Les recherches ont indiqué que les enfants qui sont témoins de violence conjugale subissent le traumatisme et les effets à long terme les plus importants, tandis que les enfants qui ont été victimes de violence physique ou psychologique subissent des effets semblables, sur le plan à la fois du type et de la durée, à ceux des victimes d'agression sexuelle.

D'après ce que l'on sait des personnes qui commettent des infractions sexuelles contre les mineurs, rien ne justifie, à mon avis, qu'on leur refuse une suspension de casier.

Pour évaluer la sagesse de l'article 115, il est également important de tenir compte du risque lié aux conséquences imprévues. Les tenants de la théorie de l'étiquetage s'intéressent à la manière dont l'identité et le comportement des personnes peuvent être déterminés par l'étiquette qu'on leur a collée, laquelle peut créer un effet Pygmalion qui amène la personne à dire : « Je suis comme cela. Je ne peux pas changer, alors aussi bien l'accepter. » L'article 115 enverrait le message suivant : « On vous a identifié comme l'un des membres de la société les plus dangereux et les plus nuisibles. Vous ne pouvez rien faire pour convaincre la société de votre réadaptation ou du fait que vous méritez que votre casier judiciaire soit suspendu. »

Il est important de tenir compte du fait que cela dissuadera les personnes concernées de plaider coupable, de participer à un programme de traitement ou d'essayer de changer leur comportement.

L'obtention d'un emploi lucratif est un facteur important dans la réadaptation d'une personne qui est mise en liberté dans la collectivité. Il est bien établi qu'un casier judiciaire peut être un facteur dissuasif important en ce qui concerne l'obtention d'un emploi. Cela est encore plus vrai pour les personnes qui ont commis une infraction sexuelle. L'abolition du droit de demander une suspension du casier prolongerait cette difficulté indéfiniment.

En résumé, le système judiciaire canadien reconnaît l'importance d'imposer une peine et de restreindre un comportement en fonction du crime, et le fait que chaque auteur d'une infraction criminelle est unique, tout comme l'est son comportement criminel. Cela exige l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire aux juges, et il ne faut pas oublier que, malgré nos bonnes intentions, une loi peut avoir comme effet de rendre nos collectivités moins sécuritaires.

L'accroissement des peines minimales pourrait mener à la réduction des ressources dans des domaines qui se sont révélés efficaces pour la réduction des taux de récidive tout en les canalisant vers des mesures dont l'inefficacité a été prouvée.

Most Canadians' perceptions of child molesters have been shaped by the sensationalism of the media. The image of the stranger or trusted caregiver who seeks out victims and is resistant to change applies only to a small percentage of those who offend. Although these persons are highly dangerous and require long-term sanctions, it is important that recognition be given to individual differences and that the most effective approach be applied in each case. This can best be achieved by legislation that fully allows for judicial discretion and recognizes that all individuals are capable of becoming productive and law abiding citizens. For those who fail to demonstrate they have done so, the Canadian system already has provisions for longer sentencing and for the denial of pardons.

The Chair: Thank you for that, Mr. Fletcher. We will now proceed to questions from senators, beginning with Senator Fraser.

Senator Fraser: Good morning and thank you both for being here and for testimony that bears a great deal of thinking about.

Mr. Fletcher, you said those who commit sexual offences against minors differ significantly in terms of the danger they pose to children, the risk of their reoffending and their responsiveness to treatment.

When you say they differ significantly, are you talking just about differences as among individuals, or are there classes of offenders who are more likely to reoffend than others?

Mr. Fletcher: Yes, there have been different diagnostic terms used, and they change a little with research. What is currently used most often is the term "preferential child molesters." Those are people who are actively seeking out children for sexual purposes. They represent a small percentage of the people who do that. They certainly pose the highest risk. They are more likely to reoffend. They require more treatment than others.

The people who are seen in treatment more often represent a bigger percentage and are sometimes referred to as "circumstantial offenders," people who offend when a certain set of circumstances comes together. They do not have a sexual preference for children. They are able to function sexually with adults, but at certain times they turn towards children in a sexual way. They pose a lower risk for reoffending. They generally tend to be more responsive to treatment.

Senator Fraser: What proportion of people who are convicted of sexual offences actually get treatment?

L'idée que se font la plupart des Canadiens des agresseurs d'enfants a été façonnée par le sensationnalisme médiatique. L'image de l'étranger ou de la gardienne en laquelle on a confiance qui cherche des victimes et refuse de changer ne s'applique qu'à un petit pourcentage des personnes qui commettent des infractions sexuelles. Même si ces personnes sont très dangereuses et doivent purger des peines à long terme, il importe de reconnaître les différences personnelles et que l'approche la plus efficace soit adoptée dans chaque cas. Cela est possible si nous adoptons des lois qui permettent l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire aux juges et reconnaissent que tout le monde peut devenir un citoyen productif et respectueux de la loi. Le système canadien comprend déjà des dispositions prévoyant de plus longues peines et refusant le pardon à ceux qui n'ont pas pu prouver qu'ils en sont capables.

Le président : Merci, monsieur Fletcher. Nous allons maintenant entendre les questions des sénateurs, à commencer par le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Bonjour. Je vous remercie tous deux d'être venus et d'avoir présenté des témoignages qui portent véritablement à réfléchir.

Monsieur Fletcher, vous avez dit que les personnes qui commettent des infractions sexuelles contre les mineurs ne présentent pas toutes le même danger pour les enfants ni le même risque de récidive, et qu'elles ne réagissent pas toutes de la même manière au traitement.

Lorsque vous parlez de ces différences importantes, parlez-vous seulement des différences entre les personnes, ou y a-t-il des catégories de délinquants qui risquent plus que les autres de récidiver?

M. Fletcher : Oui. Divers termes diagnostiques ont été utilisés, et ils évoluent quelque peu avec la recherche. Le terme qui est actuellement utilisé le plus souvent est celui d'« agresseurs d'enfants préférentiels ». Il s'agit de personnes qui cherchent activement des enfants à agresser sexuellement. Elles représentent un faible pourcentage des agresseurs. Elles posent sans aucun doute le plus grand risque et sont plus susceptibles de récidiver. Elles ont besoin d'un traitement plus intensif que les autres.

Les personnes qui sont plus nombreuses à recevoir un traitement sont celles qu'on appelle parfois les « délinquants de circonstance » parce qu'elles commettent une infraction lorsque les circonstances s'y prêtent. Sur le plan sexuel, elles ne préfèrent pas les enfants. Elles sont capables de fonctionner sexuellement avec des adultes, mais, dans certaines situations, elles peuvent avoir un comportement sexuel avec des enfants. Elles présentent un risque de récidive moins élevé. Elles ont généralement tendance à mieux réagir au traitement.

Le sénateur Fraser : Quelle proportion des gens déclarés coupables d'infractions sexuelles reçoivent effectivement un traitement?

Mr. Fletcher: It varies from jurisdiction to jurisdiction. Prince Edward Island, where I come from, may be unique. I established a treatment program back in 1988, which is the first one for the province. Since then, almost everyone who is convicted of sexual offences is assessed, often prior to sentencing, so the court has the benefit of that assessment's recommendations, and gets treatment. It differs in other places. As far as I know, P.E.I. is the only province where there is actually provision for making that available to everyone.

Ms. Kennedy: I am not sure what the actual percentage would be, but I know in Toronto only the highest-risk offenders are likely to get treatment.

I want to make a point in response to that. For me, it begins with accountability, and if an offender was taking responsibility and being accountable, then there would not be a need for the criminal justice system to function in the same way. They would be willing to go into treatment right from the very beginning. In my experience, most of the offenders that we see going to treatment are ones that do not go in willingly but have to be sentenced. There have to be treatment orders, so I think that is something that needs to be taken into consideration as well.

Senator Fraser: When the treatment orders are given in Toronto, what do they consist of?

Ms. Kennedy: I cannot speak to that specifically because that is not my area of expertise, but generally, if there is a treatment order, it is to comply and participate in treatment until it is complete.

Senator Fraser: I am wondering whether those programs are in fact long enough. If you just have to go along for a couple of months once every two weeks, a bit of groupthink and then you have completed your course, that may or may not have the desired effect.

Mr. Fletcher: Maybe I can shed light on that. If someone gets a provincial sentence of two years less a day, then at least in P.E.I. they almost universally get a period of probation. A probation order can order a person to attend treatment. With a federal sentence, if the person attends treatment it is voluntary. There are certainly incentives for doing it. They are more likely to get day parole, but there is nothing that can actually require the person to attend treatment. For that reason, treatment is a little bit easier to enforce with provincial sentences.

In terms of the length of time, the program that I run goes approximately 20 to 25 weeks. In terms of its effectiveness, the five- to ten-year recidivism rates for people who have completed that program run between 3 and 4 per cent. That is a substantial reduction. I know from speaking to Dr. Bill Marshall, who

M. Fletcher : Cela varie selon la province ou le territoire. L'Île-du-Prince-Édouard, d'où je viens, est peut-être unique. J'y ai établi le premier programme de traitement en 1988. Depuis, presque toutes les personnes qui sont déclarées coupables d'infractions sexuelles sont évaluées, souvent avant le prononcé de la peine, pour que le tribunal puisse tirer profit des recommandations découlant de l'évaluation et pour que la personne puisse recevoir un traitement. Ce n'est pas partout pareil. À ce que je sache, l'Île-du-Prince-Édouard est la seule province où il y a des dispositions prévoyant un accès à un traitement pour tout le monde.

Mme Kennedy : Je ne connais pas le pourcentage exact, mais je sais qu'à Toronto, seuls les délinquants à risque très élevé peuvent recevoir un traitement.

J'aimerais souligner un point en réponse à cela. À mon avis, tout dépend de la responsabilisation. Si les délinquants acceptaient tous la responsabilité de leurs actes, le système de justice pénale ne fonctionnerait pas de la même manière. Ils seraient prêts à suivre un traitement dès le début. Selon mon expérience, la plupart des délinquants qui suivent un traitement n'y vont pas de leur plein gré. Il faut leur imposer une peine. Il doit y avoir des ordonnances de traitement. Je pense donc qu'il s'agit de quelque chose qui doit être pris en considération.

Le sénateur Fraser : En quoi consistent les ordonnances de traitement délivrées à Toronto?

Mme Kennedy : Je ne pourrais pas vous donner de détails, car ce n'est pas mon domaine d'expertise, mais généralement, s'il y a une ordonnance de traitement, la personne doit s'y conformer et participer au traitement jusqu'à la fin.

Le sénateur Fraser : Je me demande si ces programmes sont suffisamment longs. Si un délinquant ne doit assister à un programme qu'une fois toutes les deux semaines pendant quelques mois et s'il n'a qu'à participer à des activités de pensée de groupe pour terminer son cours, il est possible que cela n'ait pas les effets voulus.

M. Fletcher : Je peux peut-être faire la lumière là-dessus. À l'Île-du-Prince-Édouard, à tout le moins, presque tous les délinquants qui écopent d'une peine de deux ans moins un jour pour violation d'une loi provinciale sont mis en probation. On peut délivrer une ordonnance de probation pour obliger une personne à suivre un traitement. Avec une peine de ressort fédéral, la participation à un traitement est facultative. Il y a, à n'en pas douter, des mesures incitatives. Les délinquants qui suivent un traitement ont plus de chance d'obtenir une semi-liberté, mais rien ne les oblige à le faire. Il est donc un peu plus facile de contraindre les délinquants à suivre un traitement lorsqu'il s'agit d'une peine pour violation d'une loi provinciale.

En ce qui concerne la durée des programmes, celui que je dirige dure de 20 à 25 semaines, environ. Pour ce qui est de son efficacité, après cinq à 10 ans, les taux de récidive des personnes qui ont terminé le programme sont de 3 à 4 p. 100. Il s'agit d'une réduction considérable. J'ai parlé à Bill Marshall, qui a élaboré un

developed many of the programs in the federal system, that their rate is similar; it is 5 per cent. Their treatment programs are a little longer but they have people there for a longer period of time.

It does not seem to be the length of treatment. Obviously, there is a certain minimum you need, but it does not have to be very lengthy as long as it is effective. It does not have to be very lengthy to be effective.

Senator Fraser: Obviously, in the back of my mind is always the question of resources, resources, resources. There are never enough.

Mr. Fletcher: That is a concern I have. The treatment program I run is community-based. Although I work for the Attorney General's department and the Department of Justice, it is a building based in the community. Correctional officers bring people there for the assessment and for the treatment. That requires extra shifts. My concern is that when more money goes into employing correctional officers in their regular duties and creating jail cells, there will be less money available for treatment.

Senator Runciman: Mr. Fletcher, when you have been dealing with individuals convicted of sex offences against children, is it usually the case that they suffer from pedophilia?

Mr. Fletcher: No. In North America, the *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* is what is usually used in making a diagnosis. It is very specific that pedophilia applies to someone who has a pervasive or ongoing sexual interest in prepubescent children — children whose bodies are like a child's body. It cannot be just a temporary thing. Most people I see do not fit that diagnosis.

Senator Runciman: Temporary pedophilia — I have never heard that term.

Mr. Fletcher: No; if fact, you cannot diagnose it by the criteria of the DSM if it is a one-time thing. As I said, there is a big difference between people with a sexual preference for children and people who turn to children sexually under certain circumstances.

Senator Runciman: You are saying that not everyone who has been convicted of these offences suffers from pedophilia. Quite a number do. Can you give us an indication?

Mr. Fletcher: I was saying certainly fewer than 50 per cent. They are more the exception than the rule.

Senator Runciman: Pedophilia is not curable?

Mr. Fletcher: The term "cure" does not really apply. It is not a biological disease. It is a behavioural choice. You can change the choices that people make. Even people I have seen who do fit that diagnostic category have responded well to treatment and, as far as we know, have not reoffended.

grand nombre des programmes mis en œuvre dans le système fédéral, et le taux est semblable; il est de 5 p. 100. Les programmes de traitement sont un peu plus longs, mais les délinquants sont également incarcérés pour une plus longue période.

Cela ne semble pas dépendre de la durée du traitement. Évidemment, il faut un certain minimum, mais il n'est pas nécessaire que le programme soit très long s'il est efficace. Son efficacité ne dépend pas de sa durée.

Le sénateur Fraser : Évidemment, la question qui me revient toujours à l'esprit est celle des ressources. Il n'y en a jamais assez.

M. Fletcher : C'est l'une de mes préoccupations. Le programme de traitement que je dirige est un programme communautaire. Même si je travaille pour le bureau du procureur général et le ministère de la Justice, il s'agit d'un immeuble communautaire. Les agents correctionnels y amènent les délinquants pour leur évaluation et leur traitement. Cela exige des quarts de travail supplémentaires. J'ai peur que l'on investisse plus d'argent dans l'embauche d'agents correctionnels, qui accompliront leurs tâches régulières, et dans la création de cellules, et qu'il n'y aura plus suffisamment d'argent pour le traitement.

Le sénateur Runciman : Monsieur Fletcher, les personnes qui sont déclarées coupables de crimes d'ordre sexuel contre des enfants souffrent-elles habituellement de pédophilie?

M. Fletcher : Non. En Amérique du Nord, on utilise habituellement le *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* pour poser un diagnostic. Cet ouvrage indique très clairement que la pédophilie s'applique aux personnes qui ont une attirance sexuelle forte et continue envers des enfants prépubères, c'est-à-dire les enfants qui ont toujours un corps d'enfant. Il ne s'agit pas de quelque chose de temporaire. La plupart des gens auprès de qui j'interviens ne répondent pas aux critères de ce diagnostic.

Le sénateur Runciman : La pédophilie temporaire . . . je n'ai jamais entendu ce terme auparavant.

M. Fletcher : Non. En fait, lorsqu'il s'agit d'un seul incident, on ne peut pas poser un tel diagnostic en se fondant sur les critères du MDS. Comme je l'ai dit, il y a une différence importante entre les gens qui préfèrent les enfants, sexuellement, et ceux qui ont un comportement sexuel envers des enfants dans certaines circonstances.

Le sénateur Runciman : Vous êtes en train de dire que les personnes qui sont déclarées coupables de ces infractions ne souffrent pas toutes de pédophilie. Il y en a tout de même un grand nombre qui en souffrent. Pouvez-vous nous donner un chiffre?

M. Fletcher : Je dirais qu'il y en a certainement moins de 50 p. 100. C'est l'exception plutôt que la règle.

Le sénateur Runciman : La pédophilie n'est pas guérissable?

M. Fletcher : Le terme « guérir » ne s'applique pas vraiment. Il ne s'agit pas d'une maladie biologique. C'est un choix comportemental. On peut changer les choix que font les gens. Même les personnes que j'ai connues qui appartiennent à cette catégorie diagnostique ont bien réagi au traitement et n'ont pas récidivé, à ce qu'on sache.

Senator Runciman: You were saying you have difficulty with the mandatory minimum sentences. We have had some examples here, and I have one from this month in British Columbia. I will not mention the individual's name. It was in Nanaimo. He was sentenced to house arrest after pleading guilty to five counts of sexual assault involving four children, aged 7 to 14. The assaults took place over a two-year period when the victims were invited to this individual's home for play dates with his child. Among the victims was an 11-year-old mentally challenged girl. He gets to serve two years less a day in the comfort of his own home, which also happens to be the place where he perpetrated his crimes.

In essence, you are saying from your perspective you do not see anything wrong with that?

Mr. Fletcher: No, that is not at all what I am saying. I think someone like that should receive a longer sentence.

Senator Runciman: The point is that the courts are not doing it. That is what this legislation is trying to address.

Mr. Fletcher: I am not sure that the solution is making mandatory minimum sentences, because I can certainly cite a number of cases where house arrest would be appropriate. Maybe what is needed is having some better guidelines around sentencing and how to apply them, and the education of judges. My bigger concern is that provincially it will take dollars away from what we know works in terms of preventing new victims.

Ms. Kennedy: The kind of case that Senator Runciman is describing is the kind of case we see all of the time. Those are not the exceptions. In my experience, and we see thousands of children come through our doors, very few of those cases result in convictions. Not only is there no sentencing but there is no conviction.

When there is a sentence of house arrest, and I have seen cases where the child is actually living across the street, it is devastating for a victim to have been able to get up the courage to tell someone what is happening and then to see that result. There was a comment earlier about mandatory minimum sentencing being a deterrent to reporting. The exact opposite is true. If victims feel there is likely more of a chance that there will be some sort of sentence, then they are more likely to come forward than they are as things stand now.

Senator Runciman: Ms. Kennedy, another issue that has been raised by some critics of this legislation is the cost of incarcerating more people. We know the bill is intended to incarcerate more child molesters. That is one of the intentions with this legislation. Perhaps you could speak briefly to the cost to society of child abuse.

Le sénateur Runciman : Vous avez dit que les peines minimales obligatoires vous posent problème. Nous en avons vu des exemples ici, et j'en ai un de ce mois, en Colombie-Britannique. Je ne mentionnerai pas le nom de la personne. C'était à Nanaimo. L'homme en question s'est vu imposer une peine de détention à domicile après avoir plaidé coupable à cinq chefs d'accusation d'agression sexuelle envers quatre enfants, âgés de sept à 14 ans. Les agressions ont eu lieu sur une période de deux ans lorsque les victimes étaient invitées chez lui pour jouer avec son enfant. L'une des victimes était une petite fille de 11 ans atteinte d'une déficience intellectuelle. Il doit purger une peine de deux ans moins un jour dans le confort de son propre domicile, qui se trouve être l'endroit même où il a commis ses crimes.

Essentiellement, vous dites que, de votre point de vue, il n'y a rien de mal là — dedans?

M. Fletcher : Non. Ce n'est pas du tout ce que je suis en train de dire. Je pense qu'une personne comme celle-là doit purger une peine plus longue.

Le sénateur Runciman : Le fait est que les tribunaux n'imposent pas de peine plus longue. C'est ça, le problème que cette loi vise à régler.

M. Fletcher : Je ne suis pas certain que la solution, c'est de rendre les peines minimales obligatoires parce que je peux facilement penser à un grand nombre de cas où la détention à domicile est appropriée. Peut-être qu'il faudrait plutôt élaborer de meilleures lignes directrices sur l'imposition de peines et la manière de les appliquer, et mieux informer les juges. Ma plus grande préoccupation, c'est que, à l'échelon provincial, il y aura moins d'argent pour ce qui s'est révélé efficace en ce qui concerne la prévention de la récidive.

Mme Kennedy : Nous voyons tout le temps des cas comme celui que le sénateur Runciman a décrit. Ceux-là ne sont pas des exceptions. Selon mon expérience, et nous intervenons auprès de milliers d'enfants, ces personnes ne sont déclarées coupables que très peu souvent. Non seulement elles ne purgent pas de peine, mais elles ne sont pas déclarées coupables.

Dans les cas des peines de détention à domicile, et j'ai vu des cas où l'enfant vivait de l'autre côté de la rue, cette situation est terrible pour une victime qui a trouvé le courage de parler de ce qui se passait et qui voit ensuite le résultat de sa démarche. Plus tôt, quelqu'un a fait valoir que les peines minimales obligatoires dissuadaient les victimes de déclarer les incidents. En fait, c'est tout le contraire. Si les victimes croient qu'il y a des possibilités que leur agresseur se voie imposer une peine quelconque, elles seront plus susceptibles de parler qu'elles ne le sont actuellement.

Le sénateur Runciman : Madame Kennedy, les gens qui critiquent cette loi ont également souligné les coûts liés à l'incarcération d'un plus grand nombre de délinquants. Nous savons que le projet de loi vise à incarcérer un plus grand nombre d'agresseurs d'enfants. C'est l'un des objectifs de cette loi. Peut-être pourriez-vous nous parler brièvement des coûts des agressions sexuelles envers les enfants pour la société.

Ms. Kennedy: Absolutely. It is enormous. Not only are you seeing children who require treatment at the time that they disclose the abuse, it has effects on their whole family. It has effects on their ability to learn in school, so there are costs to the education system and the health care system. They may or may not be able to function in terms of employment when they grow up.

Treatment does make a difference, and just like wait lists for everything else, there are wait lists for child sexual abuse victims. My bias is, of course, for the victims. I am more concerned about the resources allocated for victims, but without changes to the law we are going to continue to see more victims. There is not the same deterrent that there needs to be in the system.

[*Translation*]

Senator Dagenais: I want to thank our witnesses. My first question is for Mr. Fletcher.

When a child is sexually abused, we know that the person charged often comes from the victim's immediate surroundings, be it a family member or a friend.

Do you not think that a longer sentence could keep the offender away from the child, allowing it to recover more quickly? With a shorter sentence, the offender could return to the child's environment in less time. I would like to hear what you think about that.

[*English*]

Mr. Fletcher: You have to face the fact that even when the person is removed from the family, they get out of jail; they form new families; they have access to additional victims. We are dealing with something that is very complex. It is hard to always apply a one-size-fits-all approach to the needs of victims as well.

In Prince Edward Island, about 15 years ago there was a study done that looked at how we are responding to victims of sexual offences and their families — how good a job are we doing. One comment that came out of that is that victims were not being listened to when they said, "I want to have contact with this person." It is very hard for a child to write off the importance of a parent. Sometimes the person who abuses them is someone who meets other needs in them quite well. That is not always necessarily desirable. The problem you get when you try to apply a one-size-fits-all approach is something that is very complex and where the needs differ greatly.

[*Translation*]

Senator Dagenais: With your indulgence, Mr. Chair, I have one last question for Ms. Kennedy. Madam, in your brief, you say that it is important to reduce the impact of a sexual offence on a child. Could you tell us how sexual abuse may affect a child's life and, later, their adult life? I would like to hear your thoughts on that.

Mme Kennedy : Bien sûr. Ces coûts sont énormes. Non seulement les enfants ont besoin d'un traitement lorsqu'ils révèlent ces incidents, mais également, cela a des répercussions sur toute la famille. Cela a des répercussions sur leur capacité à apprendre à l'école. Il y a donc des coûts pour le système scolaire et le réseau de la santé. Ces enfants, lorsqu'ils grandissent, ne sont pas toujours capables de fonctionner dans le cadre d'un emploi.

Le traitement donne des résultats, et, comme pour le reste, il y a des listes d'attente pour les jeunes victimes d'agression sexuelle. J'ai, bien sûr, un parti pris pour les victimes. Je m'intéresse davantage aux ressources affectées aux victimes, mais, si les lois ne changent pas, nous allons continuer de voir plus de victimes. Le système ne décourage pas suffisamment les délinquants.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Merci beaucoup à nos témoins. Ma première question sera pour M. Fletcher.

Lorsqu'un enfant est victime d'une infraction d'ordre sexuel, on sait que le prévenu provient souvent de l'environnement immédiat de la victime, que ce soit un parent ou un ami.

Ne pensez-vous pas qu'une peine plus longue pourrait éloigner le délinquant de l'enfant, ce qui aiderait ce dernier à se rétablir plus rapidement? Avec une peine plus courte, le prévenu pourrait se retrouver plus rapidement dans l'entourage de l'enfant. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

[*Traduction*]

M. Fletcher : Il faut se rendre à l'évidence. Même lorsque la personne est éloignée de sa famille, un jour, elle sort de prison; elle fonde une nouvelle famille; elle a toujours accès à de nouvelles victimes. Nous avons affaire à quelque chose de très complexe. On ne peut pas toujours appliquer une approche unique aux besoins des victimes.

À l'Île-du-Prince-Édouard, il y a environ 15 ans, une étude a été réalisée sur la manière dont nous intervenons auprès des victimes d'infractions sexuelles et de leur famille — dans quelle mesure nous faisons un bon travail. L'une des choses qui sont ressorties de cette étude, c'est que l'on n'écoutait pas les victimes lorsqu'elles disaient : « Je veux avoir des rapports avec cette personne ». Il est très difficile pour un enfant de couper les ponts avec un parent. Parfois, la personne qui les agresse répond très bien à d'autres besoins. Ce n'est pas nécessairement souhaitable dans tous les cas. C'est le problème d'une approche universelle. Il s'agit de quelque chose de très complexe, et les besoins varient beaucoup.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Avec votre permission, monsieur le président, j'aurais une dernière question pour Mme Kennedy. Dans votre mémoire, madame, vous dites qu'il est important de réduire l'impact d'une infraction d'ordre sexuel sur un enfant. Pouvez-vous nous parler du genre d'impact que cela peut avoir sur la vie d'un enfant et, plus tard, sur sa vie d'adulte? J'aimerais vous entendre à ce sujet.

[*English*]

Ms. Kennedy: Certainly. One of the greatest impacts on the child is their feeling of guilt and shame and responsibility for the abuse. Children feel they must have done something wrong in order to have invited this, and what can make a significant difference is if the offender takes responsibility and accountability. When we see a case going forward to trial, obviously the offender has not taken responsibility or we would not be in a situation where there was going to be a prosecution.

This speaks to Mr. Fletcher's point about children who do want to have contact with their offenders. We see that happen, but in order for that process to even begin there has to be that accountability and responsibility, and that will make a huge difference for the child in shifting that burden of blame and responsibility and allowing the child to believe that they were innocent and did nothing to invite the abuse.

The other factor is the support that they receive, and sometimes there is more support for the child than there is in other cases, but a child who feels believed, supported and not responsible for the abuse is in a much better position to be able to move forward and live the kind of life they should have had.

Mr. Fletcher: Could I just comment on that briefly? There seem to be some differences perhaps provincially. In Prince Edward Island, it is unusual for someone charged with a sexual offence of a child not to have a conviction. In fact, it is unusual for them not to plead guilty. Very few cases go to trial. I agree with Ms. Kennedy that that is very beneficial to the victim. The treatment program that I run does have a provision to take that further where the law allows it where the offender will also give acknowledgment to the victim in which they say, "This was not your fault; there is nothing you did to cause my behaviour. I am not angry at you for reporting this. I am getting the help that I need." In my experience, that has been tremendously beneficial to the victim.

[*Translation*]

Senator Chaput: I can say with certainty that no one is against sending child abusers to prison. No one is against punishing those who abuse our children. That is a very serious crime. Statistics show that most children rarely report their abuser. How can Bill C-10 achieve its objective of punishing child abusers when children have a hard time reporting them?

Earlier, we heard about awareness-raising programs in schools and communities to educate children about those types of situations. Although those programs require a lot of resources, they are necessary. My understanding was that Bill C-10 did not focus on that issue. How could it focus on it? Otherwise, I feel that we will not achieve our objective.

[*Traduction*]

Mme Kennedy : Bien sûr. Les sentiments de culpabilité, de honte et de responsabilité liés à l'agression sont parmi les répercussions les plus importantes sur l'enfant. Les enfants ont l'impression d'avoir fait quelque chose de mal ou d'avoir cherché les ennuis, et si le délinquant assume la responsabilité de ses actes, cela peut avoir une incidence importante. Lorsqu'une cause se rend jusqu'au tribunal, évidemment, le délinquant n'a pas à assumer la responsabilité de ses actes parce que, s'il l'avait fait, il n'y aurait pas de poursuites judiciaires.

Cela est lié au point de M. Fletcher sur les enfants qui veulent communiquer avec leur agresseur. Nous voyons parfois cela, mais, pour que ce processus puisse même être entamé, il faut que le délinquant assume la responsabilité de ses actes. Cela aidera beaucoup l'enfant, puisque le fardeau du blâme et de la responsabilité se déplacera, ce qui permettra à l'enfant de croire qu'il est innocent et qu'il n'a rien fait pour encourager l'agresseur.

L'autre facteur important est le soutien que les enfants reçoivent. Certains d'entre eux en reçoivent plus que d'autres, mais un enfant qui sent qu'on le croit, qu'on le soutient et qu'il n'est pas responsable de l'agression est beaucoup mieux placé pour aller de l'avant et vivre une vie normale.

M. Fletcher : Est-ce que je pourrais commenter cela rapidement? Il semble y avoir des différences entre les provinces. À l'Île-du-Prince-Édouard, il est rare qu'une personne accusée d'agressions sexuelles contre un enfant ne soit pas déclarée coupable. En fait, il est rare qu'une telle personne ne plaide pas coupable. Très peu de cas font l'objet d'un procès. Je suis d'accord avec Mme Kennedy lorsqu'elle dit que cela est très bénéfique pour la victime. Le programme de traitement que je dirige comprend une composante qui va encore un peu plus loin. La loi permet au délinquant de reconnaître la victime en disant : « Ce n'est pas de ta faute; tu n'as rien fait pour encourager mon comportement. Je ne suis pas fâché contre toi parce que tu as parlé. Je reçois l'aide dont j'ai besoin. » Selon mon expérience, cela a été énormément avantageux pour les victimes.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Je peux dire très librement que personne n'est contre l'emprisonnement des exploiteurs d'enfants. Personne n'est contre le fait de punir les gens qui abusent nos enfants. C'est un crime très sérieux. Les statistiques démontrent que la majorité des enfants dénoncent peu ou rarement leur agresseur. Comment le projet de loi C-10 peut-il atteindre son objectif de punir les exploiteurs d'enfants alors que ceux-ci ont de la difficulté à dénoncer leur agresseur?

Plus tôt, on nous a parlé de programmes de sensibilisation dans les écoles ou dans les communautés pour sensibiliser les jeunes à cette situation. Même si ces programmes demandent beaucoup de ressources, cela doit être fait. Je crois avoir compris que le projet de loi C-10 ne s'attaquait pas à cette question, mais comment pourrait-il le faire? Autrement, à mon avis, on n'arrivera pas à atteindre notre objectif.

[*English*]

Ms. Kennedy: It is a very good point, and I am not sure that Bill C-10 can do what you are asking because there is not just one solution. Prevention is absolutely critical. We do not have any kind of universal prevention programs in this country, or even in any one province, that are best practice and evidence-informed. That is one area. We need, from the earliest opportunity, to teach children they should come forward and tell whatever the problem is. It is not specific to child abuse. It is primary prevention, teaching them they can tell someone if they are uncomfortable with any situation.

However, in terms of Bill C-10, what will make a difference for children coming forward and reporting is if they know that something will be done, that if there is a conviction there will be some sort of sentence, because many children, especially the older children, feel what is the point, nothing will happen, the offender will not be held responsible.

I think increasing the sentencing and mandatory minimum sentences will make some difference, but it is not the only solution.

Senator Chaput: Do you have a success story you can share with the committee today?

Ms. Kennedy: A success story of?

Senator Chaput: Regarding helping children to talk about the abuse?

Ms. Kennedy: Certainly. We deliver programs in elementary schools across Ontario, specifically in the Toronto area but elsewhere as well, and they are programs that train teachers how to deliver the information so there can be ongoing programs integrated into the curriculum in Ontario. There are many children who, once they hear that they can tell, that there are adults who will listen to them, will come forward. We have children every day in schools in Toronto who are disclosing sexual abuse, witnessing family violence, all kinds of other forms of abuse because they have heard the message that someone is there to listen to them.

Senator Chaput: Is this done provincially, or is there help from the federal government?

Ms. Kennedy: There is not help from any form of government for the prevention programs we deliver now.

Senator Chaput: Where does the money come from?

Ms. Kennedy: Some of the money from fundraising, some from time-limited grants, but in my experience, and I have been at Boost for 25 years, there has never been dedicated funding from any level of government for prevention. There is funding for

[*Traduction*]

Mme Kennedy : C'est un très bon point, et je ne crois pas que le projet de loi C-10 puisse faire ce que vous demandez parce qu'il n'y a pas une seule solution. La prévention est absolument essentielle. Au Canada ou même dans les provinces, il n'y a pas de programmes de prévention universels qui soient fondés sur les pratiques exemplaires et les données probantes. C'est la première chose. Nous devons, le plus tôt possible, enseigner aux enfants qu'ils doivent parler du problème, quel qu'il soit. Cela ne s'applique pas seulement aux agressions sexuelles contre les enfants. C'est une mesure de prévention primaire que de leur apprendre que, si une situation quelconque les rend mal à l'aise, ils peuvent en parler à quelqu'un.

Toutefois, en ce qui concerne le projet de loi C-10, ce qui encouragera les enfants à parler et à déclarer les incidents, c'est de savoir que quelque chose sera fait, que, s'il y a condamnation, une peine sera imposée. Beaucoup d'enfants, surtout lorsqu'ils sont plus vieux, se disent que cela ne vaut pas la peine parce que rien n'arrivera et parce que le délinquant ne sera pas tenu responsable.

Je pense que l'imposition de peines plus longues et l'application de peines minimales obligatoires aideront à changer les choses, mais ce n'est pas la seule solution.

Le sénateur Chaput : Pouvez-vous nous donner un exemple de modèle à suivre?

Mme Kennedy : Un modèle à suivre à quel égard?

Le sénateur Chaput : Un modèle à suivre pour aider les enfants à parler des agressions?

Mme Kennedy : Bien sûr. Nous mettons en œuvre des programmes dans les écoles primaires de tout l'Ontario, surtout dans la région de Toronto, mais aussi ailleurs, et il y a des programmes qui forment les enseignants sur la manière de fournir l'information pour que des programmes continus soient intégrés dans le programme d'enseignement en Ontario. De nombreux enfants parlent lorsqu'ils savent qu'ils peuvent le faire et qu'il y a des adultes qui les écouteront. Tous les jours, dans les écoles de Toronto, des enfants signalent des actes d'agressions sexuelles, des incidents de violence conjugale dont ils ont été témoins et toutes sortes d'autres cas de violence parce qu'ils ont compris le message et savent que nous allons les écouter.

Le sénateur Chaput : Est-ce que cela est du ressort provincial ou y a-t-il une aide de la part du gouvernement fédéral?

Mme Kennedy : Nous ne recevons aucune forme d'aide des gouvernements pour les programmes de prévention que nous offrons actuellement.

Le sénateur Chaput : D'où vient l'argent?

Mme Kennedy : Nous obtenons une partie de l'argent grâce à nos activités de financement, et il y a des subventions pour une période déterminée, mais, selon mon expérience, et je suis à Boost depuis 25 ans, aucun ordre de gouvernement n'a de fonds réservés

treatment, and there is funding for child witness preparation when children are required to testify, but there needs to be a significant investment in the prevention area.

Senator Chaput: Should funding be earmarked?

Ms. Kennedy: I believe so, yes.

Mr. Fletcher: If I could comment on that question as well, one thing I find when I speak to colleagues in other jurisdictions is that I have an unusual number of people who seek treatment without having been reported or having been charged with a sexual offence. I suspect that is because I do a great deal of public education around this and help offenders to see that this is a treatable problem, that you can be dealt with in a non-judgmental way. Certainly we judge your behaviour, but we do not judge you as a person.

The State of Vermont quite a number of years ago, under the initiative of Fran Jefferies, started a program called Stop It Now! They do public ads in which they will perhaps show pictures of children and there will be a quote from someone who has molested a child who says something like, "Four years ago I would have been turned on by this picture," and then there is a hotline they can call where they can find out where help is available. My understanding is that has been effective in having a number of offenders come forward without being reported, without being treated. That is another avenue for getting at that.

I do not disagree at all with Ms. Kennedy about mandatory minimums having some effect on making children more likely to report, but I can tell you that as part of my job, prior to seeing an offender and looking over the results of the investigation, I also read victim impact statements where the victims talk about the effect it has had on them and what they would like to see happen. As often as I see them saying, "I want this person to go to jail," I see them saying, "I want this person to have to go for treatment." I do not think that is necessarily because they care about the person. It is another way of saying what was done was wrong, this person has a problem, there is something wrong with them, so that is another way of giving that acknowledgment.

Senator Frum: Mr. Fletcher, on the issue of mandatory minimums, you discuss how you feel they have no effect in preventing reoffending, but again, and this is turning it around, they do have an effect in giving comfort to the victims, and I will share my own personal perspective because unfortunately I have had some exposure to this issue.

I had an experience about 10 years ago, when my son was in grade 2, where a trusted caregiver was convicted of possessing and distributing child pornography. This is a person who sought out a

à la prévention. Il y a des fonds pour le traitement, et il y a des fonds pour la préparation des jeunes témoins lorsque les enfants doivent témoigner, mais il faut investir davantage dans le domaine de la prévention.

Le sénateur Chaput : Devrait-il y avoir des fonds réservés à cette fin?

Mme Kennedy : À mon avis, oui.

M. Fletcher : Si vous le permettez, j'aimerais également commenter cette question. Lorsque je parle à mes collègues d'autres provinces et d'autres territoires, je constate que, à l'Île-du-Prince-Édouard, il y a un nombre étonnamment élevé de personnes qui demandent un traitement avant d'être dénoncées ou accusées d'une infraction sexuelle. Je soupçonne que cela est dû aux nombreuses activités de sensibilisation que j'organise et qui aident les délinquants à comprendre qu'il s'agit d'un problème traitable que l'on peut régler sans porter de jugement. Nous jugeons bien sûr leur comportement, mais nous ne les jugeons pas en tant que personnes.

Il y a un certain nombre d'années, l'État du Vermont a lancé un programme appelé Stop It Now! sous l'initiative de Fran Jefferies. Les responsables font des annonces publiques dans lesquelles ils peuvent, par exemple, montrer des photos d'enfants, il y aura une citation d'un agresseur qui dit : « Il y a quatre ans, ce genre de photos m'excitait ». On donne ensuite le numéro de téléphone d'un service d'écoute où ces personnes peuvent trouver de l'aide. J'ai cru comprendre que cela a permis à un certain nombre de délinquants d'avouer leur crime sans être dénoncés ou traités. Il s'agit d'une autre manière de s'y prendre.

Je ne suis pas du tout en désaccord avec Mme Kennedy lorsqu'elle dit que les peines minimales obligatoires encouragent les enfants à dénoncer leur agresseur, mais je peux vous dire que, dans le cadre de mon travail, avant de rencontrer un délinquant et d'examiner les résultats de l'enquête, je lis les déclarations de la victime, où cette dernière parle des répercussions que l'infraction a eues sur elle et de ce qu'elle aimerait voir se passer. Pour chaque victime qui affirme qu'elle veut voir la personne se retrouver derrière les barreaux, il y en a une qui veut voir la personne suivre un traitement. À mon avis, ce n'est pas nécessairement parce que les victimes se soucient de leur agresseur. Il s'agit d'une autre manière de dire que les gestes posés étaient mal et que cette personne a un problème et de reconnaître cela.

Le sénateur Frum : Monsieur Fletcher, au sujet des peines minimales obligatoires, vous avez dit que, à votre avis, elles ne préviennent pas la récidive, mais encore une fois, et je veux montrer l'autre côté de la médaille, elles réconfortent les victimes, et je vais partager mon point de vue parce que, malheureusement, j'ai été exposé à ce problème.

J'ai eu une expérience il y a environ 10 ans. Mon fils était en deuxième année, et l'une des personnes à qui l'on faisait confiance pour s'en occuper a été déclarée coupable de possession et de

job working at a school for boys. He was given six months' house arrest, but his house was in the same neighbourhood as the school and in the same neighbourhood where my son and I live.

I can tell you, just to give my own victim impact statement, I was outraged by this and extremely uncomfortable and angry at the thought that I — or worse, my son — might encounter this person, after we found out this person, in whom we had placed so much trust and affection, had betrayed us terribly.

Putting people in jail who commit these kinds of crimes is not just for their sake but for the sake of the victims and the people who potentially could be hurt if they continue to have conditional sentencing and, worse, if they do not keep a record of these crimes. These people who generally like to do these kinds of things often seek out jobs where they will work with children. If it is not on their record it will continue to happen.

Could you respond to that, please?

Mr. Fletcher: I should say that I believe that anyone who commits a sexual offence against a child should serve jail time. It is a case of fitting the amount of time to the circumstances of it. We are dealing with a very complex matter here, where you have to weigh one thing against the other.

Obviously, from the treatment perspective, my bias is what will ensure that more and more people get treatment. In the long run, that is the best way that we can make for safer communities.

In terms of having it on your record, yes, certainly that is important, especially when you talk about the predatory or preferential type of child molester. I think it is important that they be barred from certain activities where they can have access to children.

However, if you are talking about record suspension, parole boards already have the ability to deny that to them. They have the ability to look at whether the person has been successfully treated, has been rehabilitated and whether they still pose the same level of risk. The people who are a risk can continue to be denied that and have that on their record.

I think it is important, for any type of crime, to recognize that everyone can be rehabilitated and that there is a need to get on with their lives. Being able to do that is part of what makes for the community being safer.

Ms. Kennedy: I will add to that. I wanted to comment on the distinction Mr. Fletcher made earlier of circumstantial offenders as opposed to pedophiles or predatory offenders. I think they are all dangerous, and it is not just that the circumstances allow this

distribution de pornographie juvénile. Cette personne a décroché un emploi dans une école pour garçons. Cet homme a écopé d'une peine de détention à domicile de six mois, mais sa maison se trouve dans le même quartier que l'école et dans le même quartier que celui où mon fils et moi habitons.

Je peux vous dire — et c'est ma déclaration en tant que victime — que j'ai été outrée par cette situation. Je savais qu'il était possible que je rencontre cette personne par hasard — ou pire encore, que mon fils la rencontre — et cette seule pensée me rendait extrêmement mal à l'aise et en colère. Après avoir fait confiance à cette personne et après lui avoir témoigné de l'affection, nous avons découvert qu'elle nous avait trahis de manière épouvantable.

Nous emprisonnons les personnes qui commettent ce genre de crimes, non seulement pour leur bien, mais pour celui des victimes et des personnes à qui elles pourraient causer du mal si elles continuent de faire l'objet de condamnations avec sursis et, pire encore, si leur casier judiciaire ne reflète pas ces crimes. Les personnes qui aiment faire ce genre de choses cherchent généralement à exercer un emploi où elles travailleront avec des enfants. Si leur casier judiciaire ne reflète pas leurs crimes, cela se poursuivra.

Pouvez-vous réagir à cela, s'il vous plaît?

M. Fletcher : Je dirais que, à mon avis, toute personne qui commet une infraction sexuelle contre un enfant doit purger une peine d'emprisonnement. Il s'agit de déterminer la durée de la peine selon les circonstances. Il s'agit d'un problème très complexe, et il faut tenir compte de tous les facteurs.

Évidemment, du point de vue du traitement, j'ai un parti pris pour une situation qui garantira qu'un plus grand nombre de personnes possible obtiendront un traitement. À long terme, c'est le meilleur moyen de rendre nos collectivités plus sécuritaires.

En ce qui concerne le casier judiciaire, oui, cela est, à coup sûr, important, surtout lorsque l'on parle de prédateurs sexuels qui prennent des enfants pour victimes ou d'agresseurs qui préfèrent les enfants. Je pense qu'il est important que l'on empêche ce type d'agresseurs de participer à certaines activités où ils peuvent avoir accès à des enfants.

Toutefois, en ce qui concerne la suspension du casier judiciaire, les commissions des libérations conditionnelles peuvent déjà la leur refuser. Elles peuvent déterminer si la personne a subi un traitement efficace, si leur réadaptation est une réussite et s'ils présentent toujours le même niveau de risque. Les personnes qui présentent un risque peuvent continuer de voir leurs demandes de suspension rejetées, et leurs crimes demeureront dans leur casier judiciaire.

Pour tout type de crime, je crois qu'il est important de reconnaître que tout le monde peut réussir sa réadaptation et que tout le monde doit continuer sa vie. La capacité d'accomplir cela rend la collectivité plus sécuritaire.

Mme Kennedy : Je vais ajouter quelque chose à cela. Je voulais faire un commentaire sur la distinction que M. Fletcher a faite plus tôt entre les délinquants de circonstance et les pédophiles ou les prédateurs sexuels. À mon avis, ils sont tous dangereux, et ce

to happen. These offenders plan what they will do. They plan every single step of it, whether it is because the circumstances allow it or not.

I have heard many offenders talk about the detail that goes into their planning, the timing, how long it takes for mom to get down to the laundry room in the basement of the apartment building so they know exactly how much time they have. We must be careful not to underestimate those situations.

For many children, knowing the offender is back in the same community, living on the street and in the same neighbourhood, potentially going to the same church — that has happened in many cases that I have seen — is devastating. We do need to do more to ensure kids feel safe.

Mr. Fletcher: I agree with Ms. Kennedy that the preferential type of molester puts a great deal of effort into the planning and grooming of victims, but they are the exception.

For many of the people I see, often the first time they do this is impulsive. It was not planned in advance. Usually afterwards they say to themselves, "That was stupid; why did I do that?" and "I will never do it again." They do not expect to do it until the circumstances arise again. There are very significant differences. I agree that they all pose a degree of danger, but not the same degree.

Ms. Kennedy: To clarify, I was not saying it was only predatory offenders who plan. I was saying it is all offenders, including circumstantial offenders, who do that planning.

Senator Jaffer: I want to clarify something that you said, Ms. Kennedy. It is my understanding, and I have been working in this field for over 40 years, that not all sexual assaults against children are reported. There is an under-reporting of sexual assaults; would you agree?

Ms. Kennedy: Absolutely. In my experience, and from what I have read in the literature, about 90 per cent of the cases go unreported.

Senator Angus: Ms. Kennedy, you have indicated the efforts and good work you do at Boost to encourage these young victims to come forward and report. I have been reading that there are also cases where some of these children give false accounts, in other words to get attention or for some other reason.

Have you run into this, and how do you differentiate when it is a case like that where the kid sort of comes up with a story to create attention for him or herself? I do not know how it works.

n'est pas une question de circonstances. Ces délinquants planifient leurs actes. Ils planifient chaque étape et s'ils agissent, ce n'est pas parce que les circonstances le permettent.

J'ai entendu de nombreux délinquants parler en détail de ce processus de planification, du choix du moment, du temps que prend la maman pour descendre à la buanderie, au sous-sol de l'immeuble résidentiel, afin qu'ils sachent exactement de combien de temps ils disposent. Il faut faire attention de ne pas sous-estimer ces personnes.

Pour de nombreux enfants, savoir que le délinquant est revenu dans la collectivité, qu'il habite sur la même rue et dans le même quartier, qui fréquente peut-être la même église — cela s'est passé dans de nombreux cas que j'ai vus — a des effets dévastateurs. Nous devons en faire davantage pour garantir que les enfants se sentent en sécurité.

M. Fletcher : Je suis d'accord avec Mme Kennedy lorsqu'elle dit que les agresseurs qui préfèrent les enfants consacrent beaucoup d'efforts à la planification et à la préparation des victimes, mais ils sont l'exception.

Je suis intervenue auprès d'un grand nombre de personnes qui, la première fois, ont agi sous l'impulsion. Cela n'était pas prévu. Habituellement, après coup, elles se disent : « C'était stupide; pourquoi est-ce que j'ai fait cela? », et « Je ne le ferai plus jamais. » Elles ne pensent pas le refaire jusqu'à ce que les circonstances s'y prêtent de nouveau. Il y a des différences très importantes. Je reconnais que ces personnes présentent toutes un danger, mais pas toutes dans la même mesure.

Mme Kennedy : J'aimerais clarifier quelque chose. Je n'ai pas dit que seuls les prédateurs sexuels planifiaient leurs actes. J'ai dit que tous les délinquants, y compris les délinquants de circonstance, se livrent à cette planification.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais revenir sur quelque chose que vous avez dit, madame Kennedy. Je travaille dans ce domaine depuis plus de 40 ans, et je ne pense pas me tromper lorsque je dis que les agressions sexuelles contre les enfants ne sont pas toujours signalées. Très peu de cas le sont, n'est-ce pas?

Mme Kennedy : Tout à fait. Selon mon expérience et selon ce que j'ai lu dans la documentation, environ 90 p. 100 des cas ne sont pas déclarés.

Le sénateur Angus : Madame Kennedy, vous avez parlé des efforts que vous déployez et du bon travail que vous effectuez à Boost pour encourager ces jeunes victimes à parler et à dénoncer leur agresseur. J'ai également lu qu'il y a des cas où des enfants font de fausses déclarations pour avoir de l'attention ou pour une quelconque autre raison.

Avez-vous déjà été confrontée à ce genre de situation, et comment faites-vous pour déterminer si l'enfant a inventé une histoire pour attirer l'attention sur lui? Je ne sais pas comment cela fonctionne.

Ms. Kennedy: In my experience, those cases are very rare. We have in Toronto — and I am certain this happens in other parts of the country — extremely well-trained forensic interviewers, both child protection workers and police officers, who do this work every day, know how to interview children and know how to determine whether the information they are giving them is credible or not. There is a lot of work that goes into that process. If a child were simply making it up for attention, I think that would be determined pretty quickly by the investigators.

The other point is that no one wants to talk about sexual abuse or some intimate act having been committed against them by father, grandfather, neighbour, uncle or teenage babysitter. Kids usually lie to get out of trouble, not to get into trouble, so it is extremely rare that those cases actually happen.

Senator Angus: Good, so it is not a big problem really, and such as it is, it is well under control?

Ms. Kennedy: Yes.

Senator Angus: Mr. Fletcher, I have been intrigued by your description of yourself as a "sexual deviance specialist." Could you give us a little of your background? Are you a psychiatrist?

Mr. Fletcher: No, I have a master's degree in clinical social work. For my background, I worked for a number of years in a mental health setting; I ran a mental health clinic. As I mentioned, I also counsel victims of sexual abuse.

In 1988, largely because of my work with victims, I was concerned that you try and help them recover from the effects of that, knowing there are people out there who are committing new offences and creating new victims. Partly because of that, and partly because there was no treatment available in P.E.I., I went and got some training in that and developed a treatment program for that.

The actual term "sexual deviance specialist" was not my choice: The province came up with that. Sometimes it is a source of embarrassment for me, especially if it is spelled incorrectly.

Senator Angus: I would have thought so.

Mr. Fletcher: Yes, when it is spelled "deviant" rather than "deviance," it is embarrassing. I kind of got stuck with that.

As far as training, there are no university degrees in it. You have to get the training by working with other people in the field and by attending training sessions. My professional organization, ATSA, the Association for the Treatment of Sexual Abusers,

Mme Kennedy : Selon mon expérience, ces cas sont très rares. À Toronto — et je suis certaine que c'est le cas dans d'autres régions du pays — nous avons des interviewers judiciaires extrêmement bien formés, qu'il s'agisse de travailleurs sociaux préposés à la protection de la jeunesse ou de policiers, qui font ce travail tous les jours, qui savent comment interviewer les enfants et comment déterminer si l'information donnée est crédible ou non. Ce processus suppose un travail énorme. Si un enfant inventait simplement une histoire pour avoir de l'attention, je pense que les enquêteurs s'en rendraient compte très rapidement.

L'autre chose, c'est qu'aucun enfant ne veut parler d'agressions sexuelles ou d'actes intimes commis contre lui par son père, son grand-père, un voisin, un oncle ou une gardienne d'enfants. Habituellement, les enfants disent des mensonges pour s'éviter les ennuis et non pour avoir des ennuis, alors il est extrêmement rare que ce genre de choses arrivent.

Le sénateur Angus : C'est bien, alors il ne s'agit pas d'un gros problème, en fait, et on réussit actuellement à gérer ce genre de situation de manière efficace?

Mme Kennedy : Oui.

Le sénateur Angus : Monsieur Fletcher, j'ai été intrigué par votre description de vous-même en tant que « spécialiste de la déviance sexuelle ». Pouvez-vous nous parler un peu de vos antécédents? Êtes-vous psychiatre?

M. Fletcher : Non. J'ai une maîtrise en travail social clinique. En ce qui concerne mes antécédents, j'ai travaillé dans le milieu de la santé mentale pendant un certain nombre d'années; j'ai dirigé une clinique de santé mentale. Comme je l'ai mentionné, j'ai également fourni des services de counseling à des victimes d'agressions sexuelles.

En 1988, en grande partie en raison de mon travail auprès des victimes, j'ai commencé à me sentir préoccupé par le fait que nous essayions d'aider les victimes à se remettre des effets de ce qu'elles ont vécu tout en sachant qu'il y a des gens dans la collectivité qui commettent de nouvelles infractions et créent de nouvelles victimes. En partie pour cette raison et en partie parce qu'il n'y avait pas de traitement disponible à l'Île-du-Prince-Édouard, j'ai suivi une formation dans ce domaine et j'ai élaboré un programme de traitement à cette fin.

Ce n'est pas moi qui ai choisi le terme « spécialiste en déviance sexuelle » : c'est la province qui l'a inventé. Parfois, ce titre me gêne, surtout lorsqu'on ne l'interprète pas de la bonne manière.

Le sénateur Angus : Ce n'est pas difficile à comprendre.

M. Fletcher : Oui. Lorsqu'on ne l'interprète pas de la bonne façon, c'est assez gênant. On m'a donné ce titre, et je ne peux plus m'en débarrasser.

En ce qui concerne la formation, il n'y a pas de diplômes universitaires en la matière. C'est en travaillant avec d'autres personnes dans le domaine et en assistant à des séances de formation que l'on apprend. Mon organisation professionnelle,

which has about 2,000 members worldwide, offers training opportunities every year. You go to those, and you gradually develop the expertise.

Senator Angus: When you say your professional association, it is a branch of social work generally, is it?

Mr. Fletcher: No, actually the professional association has psychologists and psychiatrists. It is multidisciplinary and is composed partly of researchers. Some of the people who will be speaking to this committee later on will belong to that association. In fact, I believe Lawrence Ellerby, the president of the association, will be testifying by video conference later on.

Senator Angus: What is the association called again?

Mr. Fletcher: ATSA, the Association for the Treatment of Sexual Abusers. It was founded in Beaverton, Oregon, quite a number of years ago. Ultimately, the goal is to protect children, to make that less likely.

Senator Angus: Is that your full-time avocation, vocation?

Mr. Fletcher: That is full time, yes.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: My question is for Mr. Fletcher. I invite you to read the brief provided by Ron Langevin, forensic psychologist, also an expert in this field, when he appeared before this committee a few years ago. One of the things he says in his brief is that the rehabilitation of sexual criminals is among the most difficult to achieve. Statistics on rehabilitation are among the least accurate. He considered over 2,000 cases. Ninety-three per cent of those 2,000 federal court cases on sexual assault involved people who had been convicted by a provincial court. Yet, those cases are not included in the recidivism statistics.

In Canada, there are three types of courts. Municipal courts can handle cases of sexual assault in large cities like Montreal. Governments have delegated some of those proceedings to municipal courts. Provincial courts handle cases involving sentences of less than two years. The Federal Court handles cases involving sentences of over three years. The psychologist said that those three court levels do not share information or communicate. Therefore, nearly 90 per cent of sexual predators in federal penitentiaries have already committed crimes. However, they are not included in the recidivism statistics because the three court levels do not exchange any information.

I want to talk about two major studies conducted in Canada. One of them was done in British Columbia in 2006 and focused on 700 sexual predators. Half of those people participated in a rehabilitation program at the penitentiary, and the other half did

l'Association for the Treatment of Sexual Abusers, l'ATSA, qui compte environ 2 000 membres à l'échelle mondiale, offre des formations chaque année. En y participant, on acquiert graduellement une expertise.

Le sénateur Angus : Au sujet de votre association professionnelle, il s'agit d'une branche du travail social, en général, n'est-ce pas?

M. Fletcher : Non. En fait, l'association professionnelle compte des psychologues et des psychiatres. Elle est multidisciplinaire et composée, en partie, de chercheurs. Certains des témoins qui s'adresseront au comité plus tard appartiennent à cette association. En fait, je crois que le président, Lawrence Ellerby, témoignera par vidéoconférence un peu plus tard.

Le sénateur Angus : Pouvez-vous nous rappeler le nom de l'association?

M. Fletcher : C'est l'ATSA, l'Association for the Treatment of Sexual Abusers. Elle a été fondée à Beaverton, dans l'Oregon, il y a un certain nombre d'années. Son objectif ultime est de protéger les enfants et de réduire le nombre d'agressions sexuelles commises à leur endroit.

Le sénateur Angus : Est-ce qu'il s'agit de votre profession à temps plein?

M. Fletcher : Oui. Je fais cela à temps plein.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Ma question s'adresse à M. Fletcher. Je vous inviterais à prendre connaissance du témoignage que M. Ron Langevin, psychologue judiciaire, spécialiste en la matière également, a fait devant ce comité il y a quelques années. Il affirme dans son mémoire, entre autres, que la réhabilitation pour les criminels à caractère sexuel est l'une des plus difficiles à réaliser. Les statistiques sur la réhabilitation sont parmi les moins fidèles et les moins justes. Il a étudié près de 2 000 dossiers. Dans ces 2 000 dossiers judiciaires fédéraux de cas de délinquance sexuelle, 93 p. 100 étaient des gens qui avaient été condamnés par une cour provinciale. Or, ces cas n'apparaissaient pas dans les statistiques sur la récidive.

Au Canada, il existe trois cours. La Cour municipale peut traiter des cas d'agression sexuelle dans les grandes villes comme Montréal. Les gouvernements ont délégué aux cours municipales certains de ces procès. La Cour provinciale traite des cas ayant des sentences inférieures à deux ans. La Cour fédérale traite de ceux ayant des sentences supérieures à trois ans. Ce psychologue disait qu'il n'existe aucun lien, pour l'information et la communication, entre ces trois niveaux de tribunaux. Ainsi, près de 90 p. 100 des prédateurs sexuels incarcérés dans un pénitencier fédéral ont déjà commis des actes criminels. Toutefois, ils n'apparaissent pas dans les statistiques sur la récidive car il n'existe aucun lien entre les trois cours.

J'aimerais vous référer à deux études majeures qui furent menées au Canada. L'une d'elle fut menée en Colombie-Britannique, en 2006, et se penchait sur le cas de 700 prédateurs sexuels. On s'est penché sur 50 p. 100 des personnes, qui ont suivi

not. Twenty per cent of those who took part in the program reoffended. Twenty-one per cent of those who did not take part in the program reoffended. This psychologist, who has been working in the Canadian prison system for 25 years, concluded that rehabilitation programs for sexual predators in federal penitentiaries have no impact on recidivism.

Here is my question. Quebec prisons have four times as many sexual predators as federal prisons, proportionally speaking. However, no rehabilitation measures are provided in Quebec prisons to support sexual predators and monitor their deviance and behaviour.

You said that pardons should not be eliminated for those people. You said we should be careful because, if they cannot obtain a pardon, they will not be able to find employment. Mr. Fletcher, when a pardon is granted to a reoffender who has committed three or four crimes, his or her record disappears from the police radar. Let us consider the case of a sexual predator who has been pardoned and is hanging around a school. If a police officer follows that person and checks their licence plate, the person's past sexual crimes will not show up.

Therefore, would it not be cautious on our part, as the government, to ensure that reoffenders who have committed three or more sexual crimes can no longer apply for a pardon, so that our children and community are protected?

[*English*]

Mr. Fletcher: You raised a number of points there, so I will try to address them one at a time. First, I certainly encourage you to ask that same question of Dr. Karl Hanson, who will be appearing before the committee in the future. He is internationally recognized as an expert in the field of recidivism and has developed the most frequently used tools for predicting the risk of recidivism. He will be better able to address some parts of your question than I will.

Early studies on the effectiveness of treatment almost universally concluded that treatment had not been proven to be effective. That is not the same as saying that it is not effective. It has to do with statistical significance, with having enough numbers to be able to say this is not happening by chance.

In the year 2000, under the Association for the Treatment of Sexual Abusers, ATSA, Dr. Karl Hanson did a meta-analysis of all studies involving treatment. He had the numbers and was able to show significantly reduced recidivism rates. That was a modest result, given that not all treatment programs are equally effective and not all offenders pose the same level of risk, but he did show a significant result.

un programme de réhabilitation au pénitencier, et 50 p. 100 qui n'en ont pas suivi. Cinquante pour cent de ceux qui ont suivi le programme ont récidivé à 20 p. 100. Cinquante pour cent de ceux qui n'ont pas suivi le programme ont récidivé à 21 p. 100. Ce psychologue, qui travaille dans le système carcéral canadien depuis 25 ans, a donc conclu que les programmes de réhabilitation des prédateurs sexuels dans les pénitenciers fédéraux n'ont aucun effet sur la récidive.

Voici donc ma question : dans les prisons du Québec, on compte quatre fois plus de prédateurs sexuels, toute proportion gardée, qu'au fédéral. Or, aucune mesure de réhabilitation n'est prévue dans les prisons du Québec pour prendre en charge le prédateur sexuel et faire le suivi sur sa déviance et son comportement.

Vous avez indiqué qu'on ne devrait pas éliminer le pardon pour ces gens, qu'il faut être prudent car si on élimine le pardon, ils ne pourront pas se trouver d'emploi. Monsieur Fletcher, lorsqu'on accorde le pardon à un récidiviste qui a commis trois ou quatre fois un crime, son dossier disparaît du radar des policiers. Un prédateur sexuel ayant obtenu un pardon et qui rode autour d'une école, si un policier le suit et vérifie sa plaque d'immatriculation, ce dernier ne verra jamais que cette personne a des antécédents criminels en matière sexuelle.

Par conséquent, n'est-il pas prudent de notre part, comme gouvernement, face aux récidivistes qui ont commis trois crimes et plus en matière sexuelle, de faire en sorte que ces personnes n'aient plus accès au pardon, afin de protéger nos enfants et la communauté?

[*Traduction*]

M. Fletcher : Vous avez souligné plusieurs points. Je vais essayer de tous les aborder, un après l'autre. Tout d'abord, je vous encouragerais à poser cette même question à M. Karl Hanson, qui comparaîtra devant le comité à un autre moment. Il est reconnu à l'échelle internationale comme un expert dans le domaine de la récidive et a élaboré les outils les plus souvent utilisés pour prévoir le risque de récidive. Il est mieux placé que moi pour répondre à certaines de vos questions.

Les premières études sur l'efficacité du traitement ont presque toutes mené à la conclusion que cette efficacité n'était pas prouvée. Cela ne revient pas à dire que le traitement n'est pas efficace. Il s'agit d'une question de signification statistique. Il faut suffisamment de chiffres pour être en mesure de dire que ce n'est pas un hasard.

En l'an 2000, au nom de l'Association for the Treatment of Sexual Abusers, l'ATSA, M. Karl Hanson a réalisé une méta-analyse de toutes les études qui portaient sur le traitement. Il avait les chiffres et a pu montrer une réduction importante des taux de récidive. Il s'agissait d'un résultat modeste, compte tenu du fait que les programmes de traitement ne sont pas tous aussi efficaces les uns que les autres et que les délinquants ne présentent pas tous le même niveau de risque, mais il a montré un résultat important.

In terms of determining whether or not treatment is effective, we look at the predicted rate of reoffending without treatment, and we compare that to what we know about the rate of reoffending after treatment. What we see is a significant reduction in that. What we cannot do is tell you what the absolute rate is — no one can, any more than you can for any category of crime.

For most people who commit sexual offences, rehabilitation is effective. I see tremendous and significant differences in the people whom I treat as they go through the treatment program. There is no doubt in my mind about that. We have to recognize that and say that this is not different from other categories of crime. People are capable of being rehabilitated and becoming productive members of society. The parole board now has the ability to deny that to people where they have any doubt at all about whether or not the person has been rehabilitated.

Senator Cowan: Senator Runciman and Senator Frum referred you to a couple of cases where the sentences were served in the community and the offenders were in close proximity to where the crimes had been committed initially, and I am sure that would have been terribly disconcerting, upsetting and difficult for people who knew about it and who lived in those communities.

Without knowing more about those particular cases, in that kind of situation surely it was open to the trial judge to impose a prison sentence, and yet for whatever reason the judge chose to impose a different kind of sentence. Surely it was open to the judge, under our current criminal proceedings, our code and our sentencing regime, to impose a sentence of imprisonment; is that not correct?

Mr. Fletcher: Certainly it is.

Senator Cowan: This is the point I would like you to get to. When Mr. Matas was here earlier — I do not know whether you heard his evidence — he said that in addition to incarceration, which clearly plays a role in dealing with offenders, we could perhaps deal with sentencing guidelines, with a sentencing commission, and with more education for judges, so as to make them aware of the importance that society puts on harsher treatment and harsher consideration of people who offend in this area.

Mr. Fletcher: I think there is a lot that can be done in terms of educating not only judges but also Crown attorneys. Often the information the judge gets is limited by what the Crown presents and what the defence presents.

As I have said, in P.E.I. it is unusual for someone who is charged not to be convicted. It is unusual for them not to get a prison sentence. I suspect that is because a lot of education has been done in P.E.I.

Pour déterminer si un traitement est efficace, nous examinons le taux de récidive prévu, sans traitement, et nous le comparons à ce que nous savons du taux de récidive après le traitement. Cela révèle une réduction considérable. Toutefois, nous ne pouvons pas vous donner de taux absolu — personne ne peut le faire, et cela est vrai pour les crimes de toutes les catégories.

Pour la plupart des gens qui commettent des infractions sexuelles, la réadaptation est efficace. Les personnes que je traite changent de manière considérable et importante au fil du programme de traitement. Je n'ai aucun doute à cet égard. Nous devons reconnaître cela et nous dire que c'est la même chose que pour d'autres catégories de crimes. Les gens peuvent réussir leur réadaptation et devenir des membres productifs de la société. La Commission des libérations conditionnelles peut maintenant refuser cette possibilité à quelqu'un si elle a un doute quelconque concernant sa réadaptation.

Le sénateur Cowan : Le sénateur Runciman et le sénateur Frum ont mentionné quelques cas où la peine a été purgée dans la collectivité et où les délinquants sont demeurés tout près du lieu où les crimes avaient été commis. Je suis certain que cela a été extrêmement déconcertant, troublant et difficile pour les personnes qui étaient au courant et qui vivaient dans ces collectivités.

Nous n'en savons pas davantage au sujet de ces cas particuliers, mais, dans ce genre de situation, le juge de première instance avait sans doute le pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement. Pourtant, pour quelque raison que ce soit, il a choisi d'imposer une autre sorte de peine. À n'en pas douter, dans le cadre de nos procédures criminelles, de notre code criminel et de notre régime d'imposition de peines actuels, le juge pouvait imposer une peine d'emprisonnement, n'est-ce pas?

M. Fletcher : Tout à fait.

Le sénateur Cowan : C'est là où je veux en venir. Lorsque M. Matas était ici plus tôt — je ne sais pas si vous avez entendu son témoignage — il a affirmé que, en plus de l'incarcération, qui joue clairement un rôle en ce qui concerne les délinquants, nous pourrions peut-être nous pencher sur les lignes directrices relatives à l'imposition des peines au moyen d'une commission sur la détermination de la peine et en informant les juges de manière à leur faire prendre conscience de l'importance que la société accorde à un traitement plus dur et à un examen plus sévère des personnes qui commettent des infractions de cette nature.

M. Fletcher : Je pense que l'on peut faire beaucoup de choses pour informer non seulement les juges, mais également les avocats de la Couronne. Souvent, l'information qu'obtient le juge se limite à ce que présentent la Couronne et la défense.

Comme je l'ai dit, à l'Île-du-Prince-Édouard, il est rare qu'une personne qui a fait l'objet d'accusations ne soit pas déclarée coupable. Il est rare qu'une telle personne n'écope pas d'une peine d'emprisonnement. Je soupçonne que c'est parce qu'il y a eu beaucoup d'activités de sensibilisation à l'Île-du-Prince-Édouard.

P.E.I. is unique in terms of being a province of only 138,000 people. Although I am the only person who deals in this area, that is a pretty good ratio compared to other places. I have been able to do a lot of education, particularly because the majority of adults who plead guilty and who are convicted have an assessment order prior to disposition. I can give the judges a lot more information than what they would get otherwise, and so they are able to tailor their decision more to the needs of the situation. Often my recommendations have to do with the need to limit contact with victims and things of that nature.

There is a lot that can be done there. I do not know how Bill C-10 can address that, but there is certainly a lot that can be done. I would offer P.E.I. as an example of how we can deal with this more effectively and in a more discriminating way that accounts for the needs of victims as well as the need for rehabilitation. It can be done.

Ms. Kennedy: I think that it has a lot to do with myths and perceptions that not only judges but also the community have about who offenders who sexually offend against children are. When someone comes before the courts, often they have no previous criminal record; they have not come to the attention of police before. They are upstanding, working members of society who contribute, and I think judges often see this person in a different way than they might see offenders of other crimes.

In Toronto, in the central part of Ontario where we work, it is the exception for someone to actually be convicted and sentenced to jail time. In my experience, unless there is a guilty plea, there is no conviction, and when there is a conviction, generally very few sentences include jail time.

I think having minimum mandatory sentences does take away some discretion from the judiciary, but I think that is not bad. It takes out the bias that they might have toward this type of offender, and it sends a strong message to the victim that the crime is serious and has been taken seriously. I think it does act as a deterrent. Many youth are offending against children. That is a population that we are seeing increasingly. I think the more that we can send messages to those youth that there is a penalty when you do this, it may act as a deterrent with that group as well.

Senator Cowan: Would you agree that it is not one solution or one answer that will solve the problem here; it is multifaceted and complex and, as you suggest, with respect to children, it is particularly complex?

Ms. Kennedy: Yes; absolutely.

L'Île-du-Prince-Édouard est unique en ce sens qu'il s'agit d'une province de seulement 138 000 habitants. Même si je suis la seule personne qui œuvre dans ce domaine, je crois que le taux que nous avons atteint est bien meilleur que celui dans d'autres endroits. J'ai fait beaucoup de sensibilisation, surtout parce que la majorité des adultes qui plaident coupables et qui sont déclarés coupables font l'objet d'une ordonnance d'évaluation avant la conclusion de l'affaire. Cela me donne l'occasion de fournir beaucoup plus d'information aux juges. Ainsi, ils sont en mesure de rendre leur décision en fonction des besoins et de la situation. Souvent, mes recommandations portent sur la nécessité de restreindre les contacts avec les victimes et d'autres facteurs de cette nature.

On peut faire beaucoup de choses à cet égard. Je ne sais pas si le projet de loi C-10 permet des mesures de ce genre, mais, à n'en pas douter, on peut faire beaucoup de choses. Je pense que l'Île-du-Prince-Édouard est un exemple de la manière dont nous pouvons gérer ce problème d'une manière plus efficace et plus éclairée qui tient compte des besoins des victimes, ainsi que de la nécessité de la réadaptation. C'est possible.

Mme Kennedy : À mon avis, les mythes concernant les délinquants qui commettent des infractions sexuelles contre les enfants et les perceptions de ces derniers qu'ont non seulement les juges, mais également la collectivité, jouent un rôle important. Souvent, les personnes qui comparaissent devant les tribunaux n'ont pas de casier judiciaire; elles n'ont jamais eu de démêlés avec la police. Il s'agit de membres intègres et travaillants de la société qui apportent une contribution à cette dernière, et je pense que les juges voient souvent ces personnes d'une manière différente qu'ils voient les auteurs d'autres crimes.

À Toronto, dans la partie centrale de l'Ontario où nous travaillons, les personnes qui sont déclarées coupables et qui écopent d'une peine d'emprisonnement sont l'exception. Selon mon expérience, à moins qu'elles ne plaident coupables, il n'y a pas de déclarations de culpabilité, et, lorsqu'il y en a une, la peine ne comprend généralement pas une période d'incarcération.

Selon moi, il est vrai que les peines minimales obligatoires enlèvent un certain pouvoir discrétionnaire aux juges, mais je ne pense pas que cela est nécessairement mauvais. Cette mesure ferait contrepoids au parti pris qu'ont certains juges à l'égard de ce type de délinquant, et elle indique clairement à la victime que le crime est grave et qu'il doit être pris au sérieux. Je pense que les peines minimales obligatoires décourageraient ce type de délinquant. Il y a également de nombreux jeunes qui commettent des infractions contre les enfants. Il s'agit d'une population que nous voyons de plus en plus. Plus nous enverrons de messages à ces jeunes pour qu'ils comprennent que ce genre d'actes sont punis, plus l'on dissuadera ce groupe d'agir ainsi.

Le sénateur Cowan : Êtes-vous d'accord pour dire qu'il n'y a pas une seule réponse ou une seule solution à ce problème; ce dernier est complexe et multiple, particulièrement lorsque ces actes sont commis contre des enfants, comme vous l'avez dit?

Mme Kennedy : Oui. Tout à fait.

Senator Lang: First, to Mr. Fletcher, I think we all appreciate the difficult area that you work in, to some degree at any rate. You refer to all the situations being complex. I, for one, and I would suspect most viewers, do not see it as being that complex. They see it as a situation where a child has been abused, where his or her life is going to be affected forever, and there should be some repercussions and accountability for those who would commit such an offence.

You indicated to us that the minimum treatment for an individual who would commit this type of offence — and it is an offence — is 25 weeks and maybe longer. This legislation is recommending a mandatory minimum sentence in most cases of one year. It would seem to me that that would allow for treatment and also have the repercussions of some accountability. At the same time, it would take that individual away from that community so that the young person who has been victimized — that is who we are talking about here, that young girl or that young boy — would have some comfort, when they go to bed at night, that this particular individual would not be two blocks down the street and that offence might happen again, maybe within a week or within a year. I would like you to comment on that.

Mr. Fletcher: First, I want to clarify. I am not suggesting that the mandatory minimum sentence should be 25 weeks. The question I was addressing was how long was needed for effective treatment.

I am not against someone serving a year for their offence. My concern is that it will take away dollars away from treatment, which we know in the long run will be the best thing to make communities safer. To me, whether a person serves six months or one year, I do not see that as making a difference. I am not opposed to that length of time, other than that it takes away dollars from treatment.

When I talk about being complex, it is a simple matter; it is black and white. This is a wrongful thing. It is something that we have to deal with seriously and effectively. We have to do everything we can to reduce the incidents of it. The complexity comes in when you look at the individuals who do it — and they differ in a lot of ways — and the also the effects it has on the victim. There is a whole range of trauma that it can produce.

I was exposed to a sexual predator when I was about nine years old. It was a brief experience and it was something that I put out of my mind as something that I did not understand. I do not think it affected me and I do not think I recognized it as abuse until I was an adult working in this area. I am not saying that is always the case, but there is a range there. When you are dealing with something that is complex in that forum, it is a problem when you start saying "a one-size-fits-all approach."

Le sénateur Lang : Je vais tout d'abord m'adresser à M. Fletcher. Je crois que nous apprécions tous, dans une certaine mesure, à tout le moins, la difficulté de votre travail. Vous avez parlé de la complexité de ces situations. Pour ma part, et je soupçonne que la plupart des téléspectateurs pensent comme moi, le problème n'est pas si complexe que ça. Un enfant a été agressé, il ressentira les effets toute sa vie, et la personne qui a commis cette infraction doit subir les répercussions et être tenu responsable.

Vous nous avez dit que la durée minimale d'un traitement pour une personne qui commet ce type d'infraction — et il s'agit bel et bien d'une infraction — est de 25 semaines. Le projet de loi recommande une peine minimale obligatoire d'un an, dans la plupart des cas. Il me semble que cela permettrait de fournir un meilleur traitement tout en faisant subir à la personne les répercussions de ses actes et en l'obligeant à en assumer la responsabilité. Parallèlement, la personne serait derrière les barreaux, et la jeune victime — et c'est d'elle qu'il est question aujourd'hui, de cette jeune fille ou de ce jeune garçon — se sentirait rassurée, lorsqu'elle irait se coucher, à l'idée que cette personne n'est pas à quelques pas de chez elle et qu'un tel incident ne se reproduira pas dans une semaine ou dans un an. J'aimerai entendre vos commentaires là-dessus.

M. Fletcher : Tout d'abord, j'aimerais clarifier une chose. Je ne voulais pas laisser entendre que la peine minimale obligatoire devrait être de 25 semaines. Je ne parlais que de la durée minimale d'un traitement efficace.

Je ne suis pas contre l'idée d'une peine d'un an pour une infraction quelconque. Ce qui me préoccupe, c'est le fait qu'il y aura moins d'argent pour le traitement, qui, nous le savons, est ce qui fonctionne le mieux à long terme et ce qui rend nos collectivités plus sécuritaires. À mon avis, qu'une personne purge une peine de six mois ou d'un an, cela ne change pas grand-chose. Je ne suis pas contre une peine d'un an, à moins que cela n'ait pour effet de réduire les ressources pour le traitement.

J'ai dit qu'il s'agissait d'un problème complexe, mais il est vrai que l'affaire est simple; c'est noir ou c'est blanc. C'est mal. Il s'agit d'un problème que nous devons prendre au sérieux et avec lequel nous devons composer de manière efficace. Nous devons faire tout ce que nous pouvons pour réduire le nombre d'incidents de ce genre. Là où les choses se compliquent, c'est lorsque l'on examine les personnes qui commettent ces actes — et elles se distinguent les unes des autres de bien des manières — ainsi que les répercussions sur la victime. Ce genre d'acte peut avoir tout un éventail de répercussions traumatisantes.

J'ai été exposé à un prédateur sexuel lorsque j'avais environ neuf ans. L'expérience a été brève, et je n'y ai plus beaucoup repensé parce que je n'ai pas compris ce qui se passait. Je ne pense pas que cet incident a eu de répercussions sur moi et je ne l'ai pas reconnu comme une agression jusqu'à ce que je devienne un adulte et que je commence à travailler dans ce domaine. Je ne dis pas que les choses se passent toujours comme ça, mais les répercussions varient beaucoup. Lorsqu'on a affaire à un phénomène aussi complexe, l'application d'une « approche unique » pose problème.

Senator Lang: I would not say that it is one-size-fits-all because the discretion is to the courts after one year for the severity of the crime. However, it sets the moral bar for the minimum, what society says about that particular offence and how we see it as people, as neighbours and as friends.

Mr. Fletcher: If I thought that federal dollars would be going to the provinces in the treatment programs so that they can sustain those even with the minimum sentences, I would have much less objection to the minimum sentences.

Senator Lang: I want to make this point from the point of view of the federal government and the provinces: There have been substantial increases in transfers over the last number of years, billions of dollars, but it is the decision of the province where they spend that money, not the federal government.

I want to go to one area touched on by Senator Jaffer, and that is the question of reporting. These particular offences throughout society are under-reported — I think that is the terminology. In effect, for about 40 per cent of them, or even more, there is no reporting at all because of fear and other reasons why these children, these girls and boys, do not report this type of offence. What I do not quite understand is when you look at Bill C-10 and at the mandatory sentencing of a minimum of one year that is not there now, it would seem to me that it would be another tool out there or another reason for a young boy or girl to come forward to report because they know there is a consequence at the end of the day with this individual if they go through the court system. Right now, it is not fair.

I would like to hear your comments about how you would argue against that if you are for increasing the number of children to make them feel comfortable to come forward and report and to know that there is a consequence and that he or she will not be in my neighbourhood for at least a year. I would like to hear Ms. Kennedy in response, please.

Mr. Fletcher: My concern would be that it may have the effect of making someone less likely to plead guilty knowing that they are going to serve at least a year in jail. That puts the victim through additional trauma if it goes to trial. That can be traumatic to children, even when they are given a lot of support. Sometimes, it can result in the victim recanting the allegation. You have to balance one thing against the other. That is partly where my comment about complexity comes. You may think you are doing one thing when, in fact, you are doing that but you also have unintended consequences attached to it.

Ms. Kennedy: I think that a mandatory minimum sentence will increase the number of victims that are coming forward. We have seen that when a victim discloses that the offender is out of the home or the community or the school, then you have more victims coming forward. If you were able to send a message to victims that these crimes will be taken more seriously and there

Le sénateur Lang : Je ne dirais pas qu'il s'agit d'une approche unique, puisque les tribunaux auront le pouvoir discrétionnaire d'imposer une peine de plus d'un an, selon la gravité du crime. Toutefois, le projet de loi établit un minimum moral et reflète ce que la société pense de cette infraction particulière et ce que nous en pensons en tant que personnes, voisins et amis.

M. Fletcher : Si je croyais que le gouvernement fédéral allait investir dans les programmes de traitement provinciaux de manière à ce que ces derniers puissent être maintenus malgré les peines minimales, je m'opposerais beaucoup moins à celles-ci.

Le sénateur Lang : J'aimerais souligner quelque chose au sujet du gouvernement fédéral et des provinces : les transferts ont augmenté de manière importante au cours des dernières années — je parle de milliards de dollars — mais ce sont les provinces, et non le gouvernement fédéral, qui décident de ce qu'elles font de cet argent.

J'aimerais revenir sur une question qu'a soulevée le sénateur Jaffer, et c'est celle de la déclaration des crimes. Ces infractions particulières ne sont pas assez souvent déclarées dans la société. En fait, dans environ 40 p. 100 des cas, elles ne sont pas déclarées parce que ces enfants, ces filles et ces garçons, ont peur ou parce qu'ils ont d'autres raisons de ne pas vouloir en parler. Ce que je ne comprends pas tout à fait, lorsque l'on parle du projet de loi C-10 et de la peine minimale obligatoire d'un an, qui n'existe pas actuellement... il me semble qu'il s'agirait d'un autre outil ou d'une autre raison qui encouragerait une jeune victime à parler et à déclarer l'infraction parce qu'elle saurait que, au bout du compte, son agresseur subirait les conséquences de ses actes après son passage dans le système judiciaire. La situation actuelle n'est pas juste.

J'aimerais entendre vos commentaires sur les raisons pour lesquelles vous vous opposez à cela malgré le fait que vous voulez encourager un plus grand nombre d'enfants à parler et à déclarer les actes dont ils ont été victimes. Avec le projet de loi, ces enfants sauraient qu'il y a des conséquences et que leur agresseur ne reviendra pas dans le quartier pendant au moins un an. J'aimerais ensuite entendre Mme Kennedy réagir à vos commentaires. Je vous en prie.

M. Fletcher : Je crains que cela aurait pour effet de décourager ces délinquants de plaider coupables, puisqu'ils sauraient qu'une peine d'emprisonnement d'au moins un an les attend. Cela fait subir un traumatisme additionnel à la victime, qui doit témoigner. Cela peut être traumatisant pour un enfant, même s'il reçoit beaucoup de soutien. Parfois, cela peut même amener la victime à se rétracter. Il faut tenir compte de tous les facteurs. C'est en partie pour cela que je disais que le problème est complexe. Une mesure peut avoir les répercussions voulues, mais des conséquences imprévues peuvent également y être rattachées.

Mme Kennedy : Je crois qu'une peine minimale obligatoire mènera à une augmentation du nombre de victimes qui dénoncent leur agresseur. Nous voyons ce genre de choses lorsque nos victimes dénoncent leur agresseur et que ce dernier sort de la maison, de la collectivité ou de l'école. Souvent, d'autres victimes se mettent à parler. Si l'on fait savoir aux victimes que ces crimes

will at least be a mandatory minimum sentence to hold the offender accountable, then it will increase the number of victims that feel comfortable talking about what has happened to them.

Senator Jaffer: You have said that a number of times this morning. Do you have any research to show that victims would come forward?

Ms. Kennedy: We have actually begun to do some ourselves, but I do not have any at this point, no.

The Chair: The final question on the first round is to me.

Mr. Fletcher, you have done a lot of work and you have lived this. We are all trying to find solutions and help prevent victimization. I know you are working very hard at that within the work you do. I was interested when you said that you believe anyone who is found guilty of a sexual offence against a child should serve time. That does not in itself seem unreasonable. When you said that, it reminded me, in this discussion around mandatory minimums, of the reasonableness of the mandatory minimums and specifically what mandatory minimums are proposed in Bill C-10 as they relate to these particular issues.

I will refer you to a couple of examples. You are probably well familiar with them, but I will just refer you to them, and Ms. Kennedy as well. It depends with these particular offences whether it is prosecuted summarily or by way of indictment. Of course, indictment would be for the most grievous of circumstances, the most heinous circumstances.

For example, the proposal would increase the mandatory minimum for sexual exploitation in the range from summary to indictable; sexual exploitation, the range for the minimum would be 90 days to a year; publishing child pornography, the minimum would be six months; Internet luring, the range would be 90 days to a year; indecent act in the presence of a person under the age of 16, 30 to 90 days; sexual assault with a weapon against a person under 16 years of age, the maximum there would be five years.

I am wondering what your comments are on the reasonableness of those particular suggested proposed mandatory minimums. Do they seem reasonable or unreasonable in the circumstances? Ms. Kennedy, I would appreciate your comments as well.

Mr. Fletcher: As a punishment for a crime, they certainly seem reasonable to me. I think there are some exceptions where perhaps they might not be, but those are the rare sorts of things. Maybe if there were some provision where judges could make

seront pris au sérieux et qu'il y aura, à tout le moins, une peine minimale obligatoire pour tenir le délinquant responsable de ses actes, un plus grand nombre de victimes se sentiront à l'aise de parler de ce qui leur est arrivé.

Le sénateur Jaffer : Vous avez répété cela à plusieurs reprises ce matin. Avez-vous des recherches qui montrent que les victimes seraient plus portées à parler?

Mme Kennedy : En fait, nous avons nous-mêmes entrepris ce genre de recherches, mais je n'ai pas les résultats avec moi aujourd'hui. Non.

Le président : La dernière question de la première série me revient.

Monsieur Fletcher, vous avez beaucoup travaillé là-dessus et vous l'avez-vous-même vécu. Nous essayons tous de trouver des solutions et de prévenir la victimisation. Je sais que vous travaillez très dur à cela dans le cadre de votre travail. Vous avez dit que vous croyez que toute personne déclarée coupable d'une infraction sexuelle contre un enfant devrait purger une peine d'emprisonnement. Cela m'intéresse et ça ne me semble pas, en soi, déraisonnable. Dans le contexte de cette discussion sur les peines minimales obligatoires, ce que vous avez dit m'a rappelé le caractère raisonnable de cette mesure et, plus particulièrement, des peines minimales obligatoires proposées dans le projet de loi C-10 pour ces infractions particulières.

Je vais vous donner quelques exemples. Vous en avez probablement déjà entendu parler, mais je vais vous les rappeler, à vous et à Mme Kennedy. Pour ce qui est de ces infractions particulières, elles peuvent faire l'objet d'une procédure sommaire ou le délinquant peut être poursuivi par une mise en accusation. Les mises en accusation ne s'appliquent bien sûr qu'aux circonstances les plus graves et aux crimes les plus odieux.

Par exemple, la proposition augmenterait la peine minimale obligatoire pour l'exploitation sexuelle, selon la nature de la poursuite, à savoir si le délinquant est poursuivi par voie sommaire ou par mise en accusation; pour l'exploitation sexuelle, la peine minimale serait de 90 jours ou d'un an; pour la publication de pornographie juvénile, elle serait de six mois; pour la cyberprédation, elle serait de 90 jours ou d'un an; pour les actions indécentes devant un enfant âgé de moins de 16 ans, elle serait de 30 ou de 90 jours; pour une agression sexuelle armée contre une personne âgée de moins de 16 ans, le minimum serait de cinq ans.

Je me demandais ce que vous pensiez du caractère raisonnable de ces peines minimales obligatoires proposées. Vous semblent-elles raisonnables ou déraisonnables dans les circonstances? Madame Kennedy, j'aimerais aussi entendre vos commentaires là-dessus.

M. Fletcher : En tant que châtiment, elles me semblent tout à fait raisonnables. Je crois qu'il y a des exceptions où elles ne le seraient pas, mais ces cas sont rares. Peut-être qu'une disposition qui permettrait aux juges d'exempter un délinquant d'une peine

some exceptions to a mandatory minimum, it might help, but I do not see anything unreasonable in those lengths. As I say, my concern is the concern of unintended consequences.

Ms. Kennedy: I would agree. I think they are reasonable. There are some that perhaps could go a little further, but I do think overall they are reasonable.

The Chair: Thank you very much. That concludes our discussion with Mr. Fletcher and Ms. Kennedy. Your contribution is vital to the work we are doing, and we very much appreciate it.

Honourable senators, we will begin this session of our continued consideration and study of Bill C-10. In particular, with this panel, our third panel of the day, we will continue to focus on Part 2 of Bill C-10, which relates to sexual offences against children.

We are very pleased to have with us today, from the Comité des orphelin(es) victimes d'abus, Mr. Lucien Landry, President, and Mr. Tony Doussot, Secretary. Welcome. From the Kids Internet Safety Alliance, we are very pleased to have with us Mr. Paul Gillespie, President and Chief Executive Officer. Welcome.

Gentlemen, we will start with opening statements. Mr. Landry, I will start with you. Please proceed.

[*Translation*]

Lucien Landry, President, Comité des orphelin(es) victimes d'abus: Good afternoon and thank you for having us, members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

I would like to begin by introducing our organization to provide you with some background.

Our organization represents people who lived in the orphanage network, nurseries and religious community institutions from 1930 to 1965. The Comité des orphelins victimes d'abus more specifically helps the Duplessis orphans.

As I told the committee clerk, we also represent associations of people who have lived in other establishments across Canada, such as Mount Cashel, Port Alfred and a number of other non-aboriginal institutions. That is referred to as the "Indian residential school file."

Our organization has created a Canada-wide coalition to represent those people. We are the voice of those individuals, who are now mostly over the age of 50 and are still suffering the consequences of the abuse they endured in their youth.

We are not the only ones to take an interest in this matter. The Canadian Human Rights Commission prepared a lengthy report on the problem of children who have lived in those institutions across Canada. Our organization has several cases that relate specifically to victims.

minimale obligatoire aiderait, mais la durée de ces peines ne me semble pas déraisonnable. Comme je l'ai dit, ce qui me préoccupe, ce sont les conséquences imprévues.

Mme Kennedy : Je suis d'accord. Je crois qu'elles sont raisonnables. Certaines d'entre elles pourraient être un peu plus longues, mais, dans l'ensemble, elles sont raisonnables.

Le président : Merci beaucoup. Cela conclut notre discussion avec M. Fletcher et Mme Kennedy. Votre contribution est essentielle au travail que nous faisons, et nous l'apprécions beaucoup.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons poursuivre notre examen du projet de loi C-10. En particulier, avec notre troisième groupe de témoins de la journée, nous continuerons de nous pencher sur la Partie 2 du projet de loi C-10, qui porte sur les crimes d'ordre sexuel contre les enfants.

Nous sommes heureux de recevoir M. Lucien Landry, président du Comité des orphelin(es) victimes d'abus, et M. Tony Doussot, secrétaire. Bienvenue à vous. Nous sommes également très heureux d'accueillir M. Paul Gillespie, président-directeur général de la Kids Internet Safety Alliance. Bienvenue.

Messieurs, nous allons tout d'abord entendre vos déclarations préliminaires. Monsieur Landry, nous commencerons par vous. Allez-y.

[*Français*]

Lucien Landry, président, Comité des orphelin(es) victimes d'abus : Bonjour et merci, membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, pour l'accueil que vous nous accordez.

J'aimerais tout d'abord vous présenter notre organisme afin de vous aider à nous situer.

Notre organisme représente les personnes qui ont vécu dans le réseau institutionnel des orphelinats, des crèches, ainsi que des établissements des communautés religieuses dans les années 1930 à 1965. Le Comité des orphelins victimes d'abus vient en aide plus spécifiquement aux orphelins de Duplessis.

Comme j'en ai fait part à la greffière du comité, nous représentons également des associations de personnes ayant vécu dans d'autres établissements à travers le Canada, tels que ceux de Mount Cashel, de Port Alfred ainsi que de plusieurs autres institutions non autochtones. C'est ce qu'on appelle le « dossier des pensionnats des Indiens ».

Notre organisme a créé une coalition à l'échelle nationale pour représenter ces gens. Nous sommes donc la voix de ces personnes, qui sont aujourd'hui en grande partie âgés de 50 ans et plus, et qui subissent encore des séquelles des sévices dont ils ont été victimes dans leur jeunesse.

Nous ne sommes pas les seuls à s'intéresser à cette affaire. La Commission canadienne des droits de la personne a préparé un volumineux rapport sur la problématique des enfants ayant vécu dans ces établissements à travers le Canada. Notre organisme compte plusieurs dossiers qui touchent spécifiquement les victimes.

I will now talk about our concerns when it comes to Bill C-10. From the very beginning, in September, we attended the presentation by the Minister of Justice and the Solicitor General of Canada. We were also there when Senator Boisvenu held a press conference to announce Bill C-10. We expressed an interest in participating in the study of this bill by the House of Commons in order to discuss a specific aspect of this case.

I want to point out that we may not have the skills or the expertise required to consider all of Bill C-10. Our main concern more specifically relates to the part on sexual predators and imposed sentences.

Our second concern is about the access to justice mechanisms for those victims. They are poor and do not receive much support in dealing with the justice system, unlike criminals, who, if found guilty, are provided with the resources they need to argue their case before the courts.

Access to justice is not evenly balanced. There have been a number of similar cases in Quebec just recently, such as the case of Ms. Christensen before the Supreme Court. We followed those proceedings.

Third, we are especially concerned about the assistance and support provided to victims. We ask that you, Mr. Chair and all the members of the committee, learn more about the substantial, urgent and essential needs of victims.

I am speaking from the heart because we are those very people who we represent and who are too often voiceless. Their problems are so overwhelming that they suffer rather serious consequences, and I think it is important to provide various organizations with the means to give victims the help they need.

Mr. Chair, those are the three points I wanted to focus on.

Tony Doussot, Secretary, Comité des orphelins(es) victimes d'abus: I want to wrap up the presentation by saying that we have always been in favour of real prison sentences, imposed to their full extent on sexual predators, on pedophiles. It is known where pedophiles are, they just have to be brought in. For instance, they are found in certain religious communities. A good deal of documentation supports that. The Duplessis orphans are not an isolated case. At least 341 real complaints were submitted, but they were unfortunately buried by the Government of Quebec, by Quebec Crown prosecutors. Today, real sentences can be imposed. Pedophiles can and must be imprisoned and they must serve out their full sentence. We want to stress that.

The same goes for accessibility to justice. In the Christensen case Mr. Landry mentioned, 11 lawyers defended the archbishop, the diocese, the episcopal nunciature and the government. And on

Je vais maintenant vous présenter nos préoccupations au niveau du projet de loi C-10. Dès le début, en septembre, nous avons assisté à la présentation du ministre de la Justice et solliciteur général du Canada, ainsi que du sénateur Boisvenu, à la conférence de presse annonçant le projet de loi C-10. Nous avons alors manifesté l'intérêt de participer à l'étude de ce projet de loi auprès de la Chambre des communes afin de présenter un volet particulier de ce dossier.

J'aimerais souligner que nous n'avons peut-être pas les compétences ni l'expertise nécessaires pour toucher tout le projet de loi C-10. Notre préoccupation principale concerne plus spécifiquement le volet des prédateurs sexuels ainsi que les sentences accordées.

Notre deuxième préoccupation concerne les mécanismes d'accès à la justice pour ces victimes. Ces gens sont démunis et ne bénéficient pas de beaucoup de support pour faire face à la justice, contrairement aux criminels qui, s'ils sont reconnus coupables, reçoivent le financement voulu pour défendre leur cause devant des instances judiciaires.

Il y a une espèce de déséquilibre d'accès à la justice quelque part. Au Québec, plusieurs cas similaires ont été rencontrés tout récemment, dont celui de Mme Christensen devant la Cour suprême. Nous avons assisté à cette démarche.

Troisièmement, nous sommes particulièrement préoccupés par l'aide et le soutien accordés aux victimes. Nous vous demandons, monsieur le président ainsi qu'à tous les membres du comité, de vous sensibiliser davantage aux besoins importants, urgents et nécessaires des victimes.

Je vous parle avec cœur et conviction, parce que nous sommes et nous représentons ces gens trop souvent sans voix. Ils sont tellement pris par leurs problèmes, ils en subissent des séquelles assez marquées, et je pense que c'est important de donner les moyens à différents organismes pour apporter l'aide nécessaire aux victimes.

Ce sont les trois points, monsieur le président, sur lesquels je voulais attirer votre attention.

Tony Doussot, secrétaire, Comité des orphelins(es) victimes d'abus : Pour compléter la présentation, on a toujours été partisan des peines de prison réelles, appliquées jusqu'au bout contre les prédateurs sexuels, contre les pédophiles. On sait où sont les pédophiles, il ne reste qu'à aller les chercher. Ils sont dans certaines communautés religieuses, par exemple. Beaucoup de documentation supporte cela. Les orphelins de Duplessis ne sont pas un cas isolé, c'est au moins 341 plaintes réelles, déposées, malheureusement enterrées par le gouvernement du Québec, par les procureurs de la Couronne du Québec. Aujourd'hui, des peines réelles peuvent être appliquées. On peut et on doit emprisonner les pédophiles et faire en sorte qu'ils purgent leur peine jusqu'au bout. Nous insistons sur cela.

C'est la même chose pour l'accessibilité à la justice. Concernant le cas de Mme Christensen dont M. Landry a parlé, 11 avocats ont défendu l'archevêché, le diocèse, la nonciature épiscopale et le

the other side, the poor victim was alone, abandoned and penniless. Today, her health no longer allows her to fight. The church has won. The pedophile has won. That is unacceptable. Today, Ms. Christensen is no longer able to fight because she has no money left and is in poor health. The church has won because no one was left to fight. That is our main message.

[*English*]

Paul Gillespie, President and Chief Executive Officer, Kids Internet Safety Alliance: Mr. Chair, ladies and gentlemen, good afternoon. It is my pleasure to be here today. My name is Paul Gillespie and I am the president and CEO of the Kids Internet Safety Alliance, or Kinsa. Kinsa is a registered charity that I co-founded that works with global law enforcement and other partners to deliver training and build capacity for police in developing nations so that they too can protect and rescue child victims of abuse whose images are shared on the Internet.

I retired from the Toronto Police Service in 2006 having spent my final six years as the officer in charge of the child exploitation section, where I was surrounded by an incredible team. During that time, I contacted Bill Gates and led a global police partnership with Microsoft that continues today as we build the Child Exploitation Tracking System and the intelligence database allowing police around the world to work together on these very complex cases. I am a member of the INTERPOL Specialists Group on Crimes against Children.

Kinsa works with the RCMP and Canadian and global police and to date has trained officers from Indonesia, Chile, Brazil, Romania, Poland, Malawi, Mozambique and Zambia in all of the latest cybercrime techniques — the CSI methods being used by the FBI, Scotland Yard and INTERPOL, some of which you have heard about during this process. We are now focusing our efforts on South Africa. We are in the process of opening up a Kinsa office in partnership with a South African police service so that we can train officers from every African country in a safe, secure South African police service facility. You see, there are keen, eager cybercops all over the world hungry for the specific knowledge about how to investigate these horrific crimes, and they can do so trained in the knowledge that we possess.

The committee has heard that a recent investigation covering parts of Ontario for just three months revealed that almost 9,000 computers were trading in the most explicit images of child abuse. Extrapolate those numbers over time and across Canada and around the world and it is clear that there are tens of thousands of

gouvernement; puis, de son côté, la malheureuse victime est seule, abandonnée, sans un sou. Aujourd'hui, sa santé ne lui permet plus de se battre. L'Église a gagné. Le pédophile a gagné. C'est inacceptable. Aujourd'hui, Mme Christensen n'est plus capable de se battre, parce qu'elle n'a plus un sou, parce qu'elle n'a plus de santé. L'Église a gagné faute de combattant. C'était l'essentiel de notre message.

[*Traduction*]

Paul Gillespie, président-directeur général, Kids Internet Safety Alliance : Monsieur le président, mesdames et messieurs, bon après-midi. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui. Je m'appelle Paul Gillespie et je suis président-directeur général de la Kids Internet Safety Alliance ou la KINSA. La KINSA est un organisme de bienfaisance enregistré que j'ai cofondé et qui travaille en collaboration avec les organismes d'exécution de la loi mondiaux et d'autres partenaires en vue de former les corps policiers dans les pays en voie de développement et de renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent protéger et secourir les jeunes victimes dont les photos sont échangées sur Internet.

En 2006, j'ai pris ma retraite du Service de police de Toronto après avoir passé mes six dernières années en tant qu'agent responsable de la section de l'exploitation des enfants, où j'étais entouré d'une équipe incroyable. Durant cette période, j'ai communiqué avec Bill Gates et mené un partenariat entre des services de police de partout dans le monde et Microsoft. Ce partenariat se poursuit aujourd'hui, et nous sommes en train de créer le Child Exploitation Tracking System et la base de données de renseignement, qui permettront à des corps policiers partout dans le monde de travailler ensemble à ces cas très complexes. Je suis membre du Groupe spécialisé d'INTERPOL sur la criminalité contre des enfants.

La KINSA travaille en collaboration avec la GRC, les services de police canadiens et des corps policiers mondiaux. Jusqu'à ce jour, nous avons formé des agents de police de l'Indonésie, du Chili, du Brésil, de la Roumanie, de la Pologne, du Malawi, du Mozambique et de la Zambie sur les toutes dernières techniques en matière de cybercriminalité, à savoir les méthodes d'identification criminelle utilisées par le FBI, Scotland Yard et INTERPOL, dont certaines ont été décrites dans le cadre du présent processus. Nous concentrons actuellement nos efforts sur l'Afrique du Sud. Nous sommes en train d'ouvrir un bureau de la KINSA en partenariat avec un service de police sud-africain afin que nous puissions former des agents de tous les pays d'Afrique dans les installations sécuritaires d'un service de police sud-africain. Voyez-vous, il y a des cyber-policiers très enthousiastes et passionnés partout dans le monde, et ils sont assoiffés de connaissances précises sur la manière d'enquêter sur ces crimes horribles. On peut les former en leur transmettant nos connaissances.

Le comité a appris que, en seulement trois mois, une enquête récente couvrant diverses parties de l'Ontario a révélé l'existence de près de 9 000 ordinateurs entre lesquels il y avait des échanges d'images explicites d'agressions sexuelles contre des enfants. Extrapolez ces chiffres au fil du temps, dans tout le Canada et

Canadian children at risk because of the relationship between those who collect child pornography and those who are actually hands-on offenders. The numbers are staggering, and the risks are grave. Children will be sexually abused and suffer daily with the stark reality that images of their sexual abuse are being traded online and around the globe. Bringing online child sexual predators to justice is, therefore, a top priority for law enforcement.

Certainly we must educate parents and children too about the dangers of online child abuse, but all the education in the world will not take away the inherent vulnerability of children, so the problem of Internet child abuse will not go away without bringing to justice the many thousands who sustain the market for child abuse images and the importance and influence of such deterrence.

Thus, the central question to be asked is this: How can police hunt these predators most effectively? Perhaps it means, surprisingly, doing what would be objectionable in the physical world, training cybercops in the online information highways in other countries; and why is this so?

Starting with a now trite observation that Internet activity of all kinds is without borders, every cybercop will tell you that online child sexual predators join online communities and trade images of child abuse, almost two million horrific images, with like-minded people all around the world. Every online predator is simply one member of a global predator community. Consequently, every Internet child exploitation investigation, no matter where it begins, will yield solid leads about predators in other countries. If we want to make Canada's children as safe as possible online, we need to ensure countries around the world have highly trained cybercops on the electronic beat because it is inevitable that, if we train them, cyber-investigators from Brazil to Botswana to Belarus will tell us more about what predators in Canada are up to.

To date, Kinsa-trained police officers have gone on to identify and rescue 62 children around the world and have played a significant role in the arrest of an offender in Tracyville, New Brunswick, by the name of Michael Gary Gilbert who has since been convicted of abusing 10 children.

Training cybercops from other countries puts more patrol officers in the very same Internet neighbourhoods that Canadian kids play in. This is not foreign policing; it is community policing, and it is remarkably cost-effective. A trained cybercop working

partout dans le monde, et il est clair qu'il y a des dizaines de milliers d'enfants canadiens qui sont en danger en raison de la relation entre les gens qui consomment de la pornographie juvénile et ceux qui commettent les infractions avec contact. Les chiffres sont ahurissants, et les risques sont graves. Les enfants sont agressés sexuellement et doivent composer quotidiennement avec la dure réalité, à savoir que les images de leur agression sexuelle sont échangées en ligne et partout dans le monde. Les poursuites en justice engagées contre les prédateurs sexuels en ligne qui victimisent des enfants est donc la priorité des organismes d'application de la loi.

Nous devons évidemment informer les parents et les enfants des dangers des agressions sexuelles commises en ligne contre des enfants, mais toute l'information au monde n'éliminera pas la vulnérabilité inhérente aux enfants. Le problème des agressions sexuelles commises contre des enfants sur Internet ne disparaîtra donc pas à moins que nous traduisions en justice les milliers de personnes qui maintiennent le marché des images d'agressions sexuelles commises contre les enfants et que nous reconnaissions l'importance et l'incidence de telles mesures.

Ainsi, la question essentielle que l'on doit se poser est la suivante : quel est le moyen le plus efficace pour la police de pourchasser ces prédateurs? Peut-être faut-il, étonnamment, entreprendre ce qui serait répréhensible dans le monde physique, à savoir former les cyber-policiers sur les autoroutes de l'information étrangers; pourquoi?

En partant de l'observation maintenant bien établie selon laquelle les activités en ligne de tout genre sont sans frontières je souligne, comme tout cyber-policier vous le dira, que les prédateurs sexuels qui victimisent les enfants en ligne adhèrent à des communautés virtuelles et échangent des images d'agressions sexuelles commises contre des enfants — près de deux millions d'images atroces — avec des gens aux buts similaires partout dans le monde. Chaque prédateur en ligne n'est qu'un seul membre d'une communauté mondiale de prédateurs. Par conséquent, chaque enquête sur l'exploitation d'enfants sur Internet, quel que soit le lieu où elle a été entamée, ouvrira des pistes solides sur les prédateurs dans d'autres pays. Si nous voulons assurer la sécurité des enfants canadiens en ligne, nous devons garantir que les autres pays ont des cyber-policiers très bien formés qui patrouillent le monde virtuel parce que, à n'en pas douter, si nous les formons, les cyber-enquêteurs du Brésil, du Botswana et du Belarus nous en diront davantage sur ce que font les prédateurs au Canada.

Jusqu'à ce jour, les agents de police formés par la KINSA ont réussi à identifier et à secourir 62 enfants partout dans le monde, et ils ont joué un rôle important dans l'arrestation d'un délinquant, Michael Gary Gilbert, à Tracyville, au Nouveau-Brunswick. Ce délinquant a, depuis, été déclaré coupable d'avoir agressé dix enfants.

La formation des cyber-policiers d'autres pays augmente le nombre d'agents qui patrouillent dans les cyber-quartiers où jouent les enfants canadiens. Il n'est pas question de maintenir l'ordre à l'étranger; il s'agit d'activités, d'exécution de la loi dans

here in Canada costs about $150,000 per year in salary and benefits. At first blush, it seems we need to put more cybercops on the beat in Canada, but it is obviously expensive.

On the other hand, Kinsa delivers world-class training to foreign cybercops for about $1,000 per officer, and in both cases the net result is one more officer protecting children everywhere. Hire one or train 150, the math is simple and compelling.

Even though the economics make perfect sense, this issue is not and cannot be just about money. Countries like Canada with world-leading cyber-investigative expertise should support the training of cybercops in less developed countries because it shows global leadership, and most importantly, it is the right thing to do for kids everywhere, including here at home.

Canada has some of the best laws in the world relating to Internet crimes against children. I am regularly contacted by foreign nations who would like to implement our laws. The law in this new legislation is necessary. The new offences of making sexually explicit material available to a child and agreeing or arranging to commit a sexual offence against a child recognize the realities of the day as Canadian offenders conspire with like-minded individuals around the world. I believe the suggested mandatory minimum sentences are appropriate and act as a deterrent to those who might consider harming children.

In closing, if at some point the committee would like me to spend a moment putting the technological aspects of the term "9,000 offenders" regularly referred to today into layman's terms, it would be my pleasure. Thank you.

[*Translation*]

Senator Fraser: I want to thank everyone for being here. This is an important bill, one whose subject matter is so disturbing that we sometimes have difficulty thinking about it.

[*English*]

Mr. Gillespie, these two new offences being created here — understand me, I think they touch deeply offensive and dangerous conduct — to what extent has the absence of those offences in law hampered the work of police in going after child molesters?

Mr. Gillespie: In my experience, the inability of police to be able to arrest and charge offenders, like-minded individuals who are conspiring to commit crimes against children who are training each other, using the Internet as a social network to devise and

une communauté, et cela est extrêmement efficient. Le salaire et les avantages sociaux d'un cyber-policier formé qui travaille ici, au Canada, nous coûtent environ 150 000 $. À première vue, il semblerait que nous devons former plus de cyber-policiers au Canada, mais cela coûte évidemment très cher.

Or, la KINSA fournit une formation reconnue mondialement à des cyber-policiers étrangers pour environ 1 000 $ par agent, et, dans les deux cas, le résultat net est l'ajout d'un policier qui se charge de protéger les enfants de partout. On peut donc en embaucher un seul ou en former 150. Les chiffres sont simples et convaincants.

Même si, d'un point de vue économique, cela est parfaitement logique, ce problème ne concerne pas et ne peut concerner que l'agent. Les pays comme le Canada, qui est un chef de file à l'échelle mondiale dans le domaine des cyber-enquêtes, doivent aider à la formation des cybers-policiers dans des pays moins développés pour montrer l'exemple à l'échelle planétaire et, surtout, parce que c'est ce qu'il convient de faire pour les enfants de partout, y compris de chez nous.

Le Canada compte parmi les pays qui ont les meilleures lois du monde en ce qui concerne les crimes commis contre les enfants sur Internet. Des représentants de pays étrangers communiquent régulièrement avec moi parce qu'ils aimeraient adopter des lois comme les nôtres. Les dispositions de ce nouveau projet de loi sont nécessaires. Les nouvelles infractions que sont le fait de rendre accessible à un enfant du matériel sexuellement explicite et de faire un arrangement avec quiconque pour perpétrer une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant reflètent les réalités modernes, puisqu'il y a aujourd'hui des délinquants canadiens qui complotent avec des personnes aux vues similaires partout dans le monde. Je crois que les peines minimales obligatoires suggérées sont appropriées et décourageront les gens qui envisagent de faire du tort à un enfant.

En conclusion, si le comité aimerait que j'aborde les aspects technologiques liés aux « 9 000 délinquants » qui ont été mentionnés à plusieurs reprises aujourd'hui, je serai heureux de le faire. Merci.

[*Français*]

Le sénateur Fraser : Je vous remercie tous d'être ici. C'est un projet de loi important, qui touche un sujet tellement troublant qu'on a parfois du mal à y réfléchir.

[*Traduction*]

Monsieur Gillespie, au sujet de ces deux nouvelles infractions qui ont été créées dans le projet de loi — comprenez-moi bien, je pense qu'il s'agit de comportements très troublants et dangereux — dans quelle mesure l'absence de ces infractions dans la loi a-t-elle nui au travail des policiers qui pourchassent les agresseurs d'enfants?

M. Gillespie : Selon mon expérience, l'incapacité de la police à inculper et à mettre en arrestation des délinquants et des personnes aux vues similaires qui complotent en vue de commettre des crimes contre les enfants, qui se forment les uns les autres, qui utilisent

share ways of hurting children, has been a great source of problems, not only for children but for law enforcement. This law recognizes something that needs to be dealt with and that people can specifically be held accountable for.

Senator Fraser: If I understand, what it would do is enable the police to get to the molester earlier, possibly before the worst happens?

Mr. Gillespie: Absolutely.

Senator Fraser: We do not have any data on —

Mr. Gillespie: Speaking personally, from experience, when I started in the field was when the Internet sort of exploded in Canada and a lot of things we had to do were self-taught. When I left this field, luckily, by 2006, the police in Canada had come to the forefront globally of investigative techniques, including things that deal specifically with this legislation.

As I remain involved with these same officers, training police from around the world, looking at the examples I have been involved in and speaking to other officers, this is certainly one area where no empirical evidence would be available to date, but I believe is quite important.

[*Translation*]

Senator Fraser: Mr. Landry, you talked about victims who need help, who are alone and who, in the case of those you represent, are in an even more difficult situation because most of them are orphans. They have no family to support and help them.

What kind of assistance or compensation has been provided in the past to those you represent? Has any help been provided or have governments been completely indifferent?

Mr. Landry: My answer to that very specific question is yes. There was the Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis, a national reconciliation program for the Duplessis orphans, but it provided compensation directly to each person and not through us. That is the difference. Officially, the program is referred to as "national," but governments actually call it an anti-poverty program. It is a first step.

Our organization has existed since 2002, and since 2006, we have been fighting for increased funding to help orphans. Providing them with support is akin to applying a balm on their wounds, rectifying the problems they experienced in the past. Today, they need to feel like they matter. They need someone to listen to them, to provide support, guidance and monitoring because they are alone, they are orphans. You are right, they are isolated. They are living in poverty,

Internet en tant que réseau social pour trouver et échanger des moyens de faire du tort à des enfants a été une source importante de problèmes, non seulement pour les enfants, mais pour les forces de l'ordre. Avec ce projet de loi, on reconnaît qu'il faut faire quelque chose et que ces personnes peuvent être tenues responsables de leurs actes.

Le sénateur Fraser : Si j'ai bien compris, cela permettrait à la police de trouver l'agresseur plus tôt, peut-être même avant que le pire arrive?

M. Gillespie : C'est tout à fait ça.

Le sénateur Fraser : Nous n'avons pas de données sur...

M. Gillespie : Si vous le permettez, j'aimerais dire quelque chose sur mon expérience personnelle. Lorsque j'ai commencé dans le domaine, Internet était en train de révolutionner le Canada, et nous avons dû apprendre, par nous-mêmes, comment faire les choses. Heureusement, lorsque je suis parti, en 2006, la police au Canada avait réussi à se tailler une place au premier rang, à l'échelle mondiale, en ce qui concerne les techniques d'enquête, y compris celles qui portent sur les problèmes que le projet de loi vise à régler.

Je travaille toujours avec ces mêmes agents et je forme des policiers de partout dans le monde, et, selon les cas que j'ai vus et mes discussions avec d'autres agents, il s'agit certainement d'un domaine dans lequel aucune preuve empirique n'est encore disponible, mais je crois que c'est très important.

[*Français*]

Le sénateur Fraser : Monsieur Landry, vous avez parlé des victimes qui ont besoin d'aide, qui sont seules, et qui, dans le cas des personnes que vous représentez, le sont encore plus, car la plupart sont des orphelins. Ils n'ont pas de famille pour les aider et les soutenir.

Quelle aide ou quelle compensation a déjà été donnée aux gens que vous représentez? Y a-t-il eu de l'aide ou n'y a-t-il eu qu'une indifférence totale de la part des gouvernements?

M. Landry : Pour répondre à cette question bien précise, oui. Il y a eu le Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis, mais il s'agit d'un programme de compensation faite directement auprès de chaque personne et non auprès de notre organisme. C'est la nuance. Sur le plan officiel, c'est un programme qu'on appelle « national », mais dans les faits, les gouvernements disent que c'est un programme de lutte à la pauvreté. C'est une première démarche.

Notre organisme existe depuis 2002, et depuis 2006, nous nous battons pour avoir une subvention de plus afin d'aider les orphelins, parce que cela équivaut à appliquer un baume sur leurs blessures, les problèmes qu'ils ont connus dans le passé. Aujourd'hui, ils ont besoin d'accueil, d'écoute, d'aide, d'accompagnement et de suivi, parce qu'ils sont seuls, il sont orphelins. Vous avez raison, ils sont isolés, ils sont les plus démunis, parce que la plupart d'entre eux

as most of them are on welfare. Their benefits come from the income security programs. They are living in shelters, hospitals and community organizations.

The category is broad, over 30,000 people, without taking into account other orphans in the Canadian institutional network.

Senator Fraser: I have another question, but I am so worried that the chair will cut me off that I decided to save it for additional questions, later on, or for the second round.

[*English*]

The Chair: We will move to the next questioner. If the question comes back to your mind, I will bring you in then.

Senator Runciman: Thank you all for being here today. Mr. Landry, I was a little confused, maybe it was in the translation, when you were referencing orphans. Are you talking about individuals who have been abused, sexually abused children, or who have been exploited sexually in some way? Is that what you are talking about? When you referenced orphans, I was a little confused with that. Is that who you are here representing?

[*Translation*]

Mr. Landry: Yes, we represent all orphans, be they victims of sexual abuse, employment exploitation because of a lack of education, or similar injustices. Regarding the more specific area of sexual abuse, we have with us a report published by the Government of Quebec. The report references 341 complaints where the criminal prosecution office, the bureau du Directeur des poursuites criminelles et pénales, decided not to prosecute those responsible, the criminals. That goes back to 1999.

To be more specific, we take care of orphans but in different areas of activity, through programs orphans need. For instance, we also support orphans when they appear before the courts. We accompany and reassure them, and we give them information so they can access legal assistance. We would like to develop programs to raise awareness among members of what we call the legal structure — which includes the police, judges, Crown lawyers and defence counsel. That would help address the specific issue of these orphans who — from the 1930s to the 1960s — lived in the institutional network but are now old and sick. They are poor.

[*English*]

Senator Runciman: Mr. Gillespie, this came up earlier, your experience as a police officer and your current responsibilities. I was looking at this story about the Ontario child porn raid, which was referenced earlier today. I think it ties into something that Senator Frum raised as well. This news story talks about some of

sont sur l'aide sociale. Ils reçoivent leur pension du programme de sécurité du revenu. Ils sont dans des réseaux d'hébergement, d'organisations communautaires et hospitalier.

On touche une vaste catégorie, au-delà de 30 000 personnes, sans compter les autres orphelins qui sont dans le réseau canadien des établissements.

Le sénateur Fraser : J'ai une autre question, mais j'étais tellement inquiète que le président me coupe la parole que je vais la garder soit comme question complémentaire, tout à l'heure, soit pour la deuxième ronde.

[*Traduction*]

Le président : Nous allons passer au prochain intervenant. Si la question vous revient, je vais vous permettre de la poser.

Le sénateur Runciman : Merci à vous tous d'être venus aujourd'hui. Monsieur Landry, je n'ai pas bien compris. Peut-être que c'était la traduction. Lorsque vous avez parlé des orphelins, parliez-vous des personnes qui ont été agressées sexuellement lorsqu'elles étaient des enfants ou qui ont été exploitées sexuellement d'une manière ou d'une autre? Est-ce de ces personnes que vous parlez? Lorsque vous avez parlé des orphelins, je n'ai pas très bien compris. Est-ce que ce sont ces personnes que vous représentez?

[*Français*]

M. Landry : Oui, nous représentons tous les orphelins, qu'ils soient victimes d'abus sexuel, d'exploitation au plan du travail par manque d'éducation ou autres. Quant au volet plus spécifique des abus sexuels, nous avons ici en main un rapport du gouvernement du Québec, qui fait état du dépôt de 341 plaintes et pour lesquelles le bureau du Directeur des poursuites criminelles et pénales a décidé de ne pas poursuivre les responsables, les criminels, à cet égard. Cela remonte aux années 1999.

Pour être plus précis, nous nous occupons des orphelins mais dans les différentes sphères d'activités, de programmes dont ont besoin les orphelins. Je vous donne un exemple, on s'occupe aussi des orphelins lorsqu'ils sont devant les tribunaux. On les accompagne, on les rassure, on leur donne l'information pour avoir accès à l'aide juridique. On voudrait développer des programmes pour sensibiliser ce qu'on appelle la structure judiciaire, les corps policiers, la magistrature, les avocats de la Couronne, de la défense, pour toucher la problématique particulière de ces orphelins qui, dans les années 1930 à 1960, ont vécu dans le réseau institutionnel, mais qui aujourd'hui sont âgés et malades. Ils sont démunis.

[*Traduction*]

Le sénateur Runciman : Monsieur Gillespie, plus tôt, vous avez parlé de votre expérience en tant que policier et de vos responsabilités actuelles. J'ai pris connaissance de cette histoire de descente liée à la pornographie juvénile en Ontario, dont il a été question plus tôt aujourd'hui. Je pense que cela a été

the individuals charged: a Montessori school assistant who dealt with special needs students; a photographer of children's pictures; and the husband of a home daycare operator.

I was wondering with respect to your experience, both in policing and currently, how frequent is that effort — we talked about planning of offenders — that planning in terms of working with or near children, that this is a clear intent in terms of future activities?

Mr. Gillespie: Unfortunately, you have hit the nail on the head. In the early days, before the public was as educated as they are getting to be, when we would arrest a teacher, a doctor, a soccer coach or someone with a vocation that put them in constant communication and contact with children, the public typically just could not understand and they found it shocking that such a person in such a vocation would get arrested. We would have to explain to them that the particular reason they got into that vocation was to have access to children. This is from personal experience, from interviewing many of these offenders who would be quite honest about why they do what they do, and the specific reason was to be close to kids.

Senator Runciman: We have had testimony as well related to sentencing and the whole issue of mandatory minimums, which you indicated your support of.

I am wondering what you think, perhaps drawing on your experience as well with respect to sentencing, about what someone would term as being abuse of judicial discretion. Certainly I am not trying to tar every judge with that brush, but I think that the public and this government have clearly recognized the widespread concern related to the inconsistency of sentencing, especially when in many instances it is dealing with serious offences. Can you talk about your experience in that area?

Mr. Gillespie: Certainly. I have found it shocking and I continue to find it shocking that those who would commit especially a contact offence against a young child, thus ruining the majority of children who are abused, would be either sentenced to house arrest or given an insignificant amount of custodial time, which, in effect, when combined with release provisions, would often mean they would do one sixth of the insignificant time that was allotted. I do believe there is a deterrence factor.

From a police perspective, in interviewing offenders, when you are trying to determine whether there are other victims out there, what are the passwords to their computers, and trying to have some leverage over them that will help in the investigative process, we find there is none. We often saw investigations in the United States, where there was a real potential of much more serious time in jail, that offenders would regularly discuss other parts of their network and give up the goods, if you will, on co-accused. We never saw that in Canada. Very regularly, the offenders would just

également lié à une question soulevée par le sénateur Frum. L'article parle des accusés : un assistant dans une école Montessori qui travaillait auprès d'enfants en difficulté; un photographe d'enfants et le mari d'une dame qui gardait des enfants à domicile.

Selon votre expérience actuelle et dans la police, dans quelle mesure les délinquants déploient-ils ces efforts de planification en cherchant, par exemple, à travailler avec des enfants ou à proximité de ces derniers? Leur intention de poser des gestes comme ceux-là, à l'avenir, est-elle claire?

M. Gillespie : Malheureusement, vous êtes tombé en plein dans le mille. Au débit, le public n'était pas aussi informé qu'il ne l'est aujourd'hui. Lorsque nous procédions à l'arrestation d'un enseignant, d'un médecin, d'un entraîneur de soccer ou de toute personne dont la profession exigeait des communications et des rapports réguliers avec les enfants, en général, la population ne comprenait tout simplement pas et elle trouvait choquant qu'une personne qui exerce une telle profession soit mise en état d'arrestation. Nous devions expliquer que cette personne avait choisi cette profession précisément pour avoir accès à des enfants. Je dis cela en me fondant sur mon expérience personnelle et j'ai interviewé un grand nombre de ces délinquants, qui ont été très honnêtes au sujet de la raison pour laquelle ils faisaient ce qu'ils faisaient, et ils voulaient être près des enfants.

Le sénateur Runciman : Nous avons également entendu des témoignages sur la détermination de la peine et la question des peines minimales obligatoires, que vous avez dit appuyer.

À la lumière de votre expérience relative à la détermination de la peine, je me demandais ce que vous pensiez de ce que certains appellent un abus du pouvoir discrétionnaire des magistrats. Je ne voudrais surtout pas mettre tous les juges dans le même sac, mais je pense qu'il y a une préoccupation généralisée au sein du public et du gouvernement en ce qui concerne le manque de cohérence dans les peines imposées, surtout lorsqu'il s'agit d'infractions graves. Pouvez-vous parler de votre expérience à cet égard?

M. Gillespie : Bien sûr. J'ai toujours trouvé choquant le fait que des agresseurs qui commettent une infraction sexuelle avec contact contre de jeunes enfants, ce qui ruine la vie de la majorité de ces victimes, écopent d'une peine de détention à domicile ou d'une peine en milieu carcéral d'une durée ridicule, puis, dans les faits, purgent le sixième de cette peine ridicule imposée, après application des dispositions sur la mise en liberté. Je pense qu'il faut tenir compte de l'effet dissuasif.

Du point de vue de la police, lorsque l'on interroge les délinquants en vue de déterminer s'il y a d'autres victimes et de découvrir les mots de passe de leur ordinateur, on cherche les moyens de les faire parler afin de faire avancer le processus d'enquête, mais il n'y en a pas. Aux États-Unis, il y a souvent eu des enquêtes où le délinquant risquait d'écoper d'une peine d'emprisonnement beaucoup plus longue, et, dans ces cas, il finit souvent par parler d'autres parties de son réseau et à révéler de l'information sur ses coaccusés. Cela n'est jamais arrivé au

tell us right to our face, "What is the worst I will get; three months' probation? What can you possibly do to me?" and they were right.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My question is for Mr. Landry. I listened to your testimony. I understand that a number of people you represent were sexually abused at a very young age. I also understand that the people you represent were scarred for life. In addition, the sexual predators continued having contact with their victims because no complaints were submitted and there were no means to keep them away.

I would like to hear your comments on the sentences and minimums Bill C-10 would introduce, if it is passed.

You talked about the advanced age of the victims. That also gives us an idea of the abusers' age. Do you feel that a proportionate sentence would be appropriate today for abusers over the age of 80, if they are still alive?

Mr. Landry: I have no expertise in psychology. However, to answer your first question, hundreds of orphans submitted complaints, of which 341 were accepted. However, there has been no follow-up. Why has the judicial process not been set in motion? The report published by the Direction des poursuites de la justice and the Attorney General set out a few reasons. It was assumed that those predators were elderly or sick and that most of them were dead.

Orphans have lodged complaints, but there has been some reluctance to accept, understand and see their suffering. When that process was undertaken, the orphans were not provided with the support they needed in their representations and reports of abuse. In the past, those people lived in what we refer to as a structured environment, under the supervision and responsibility of the authorities. Therefore, they have had no opportunity to express themselves, to report their abusers and explain what happened.

Even today, when the victims seek assistance, so many effects of the abuse are still visible. When the orphans participate in various programs, they express all their suffering. That is difficult for them.

In terms of that, yes, we agree with maximum support for victims. We also learned about a document, provided by Senator Boisvenu's office, regarding a Canadian charter for the rights of victims of crime. We totally agree with and support having a Canadian charter to help victims. And we want to make that loud and clear.

Senator Dagenais: As for my question about sexual predators over the age of 80, would you agree with them receiving the same sentences even if they are of an advanced age?

Canada. Très régulièrement, les délinquants nous le disaient tout net : « Le pire qui peut m'arriver, c'est une période de probation de trois mois. Vous ne pouvez rien me faire. » Et ils avaient raison.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma question s'adresse à M. Landry. J'ai écouté votre témoignage. Je comprends que plusieurs personnes que vous représentez ont subi des sévices sexuels alors qu'elles étaient en bas âge. Je comprends également que les personnes que vous représentez ont été marquées pour la vie. Qui plus est, les prédateurs sexuels ont continué à côtoyer leur victime étant donné qu'aucune plainte n'a été portée car ils n'avaient pas de moyens pour les éloigner.

J'aimerais entendre vos commentaires sur les sentences et les minima qui seront introduits par le projet de loi C-10, s'il est adopté.

Vous avez fait état de l'âge avancé des victimes. Cela nous donne aussi une idée de l'âge des agresseurs. Croyez-vous qu'une peine appropriée serait correcte aujourd'hui pour les agresseurs qui ont 80 ans ou plus, s'ils sont encore vivants?

M. Landry : Je n'ai pas d'expertise en matière psychologique. Toutefois, pour répondre à votre première question, des plaintes ont été déposées par des centaines d'orphelins — on en a retenu 341. Or, il n'y a pas eu de suivi. Pour quels motifs n'a-t-on pas enclenché le processus de procédures judiciaires? Quelques raisons nous ont été données dans le rapport de la Direction des poursuites de la justice et du Procureur général. On estimait que ces prédateurs étaient âgées ou malades et que la plupart sont décédés.

Deuxièmement, les orphelins ont logé des plaintes, mais on a pu voir une certaine réticence à accepter, comprendre et voir la souffrance de ces gens. Lorsque ces démarches ont été entreprises, les orphelins n'ont pas joui de l'appui et du support pour les accompagner dans leurs représentations et leurs dénonciations. Ces personnes ont vécu, dans le passé, sous ce qu'on appelle l'encadrement, la couverture et la responsabilité des autorités. Ils n'ont donc pas la possibilité de s'exprimer, de pouvoir dénoncer et expliquer.

D'autre part, on voit encore aujourd'hui, dans le cadre des démarches qui sont prises, tant de séquelles chez ces victimes. Les orphelins, lorsqu'ils participent aux différents programmes, expriment toute leur souffrance. C'est difficile pour eux à cet égard.

En ce sens, oui, nous sommes favorables à ce qu'il y ait un maximum de support accordé aux victimes. Nous avons également pris connaissance d'un document, acheminé par le bureau du sénateur Boisvenu, concernant une charte canadienne des droits des victimes d'actes criminels. Nous sommes tout à fait favorables et appuyons la démarche d'avoir une charte canadienne, nous le crions haut et fort, pour aider les victimes.

Le sénateur Dagenais : Pour répondre à ma question concernant les prédateurs sexuels de 80 ans et plus, vous seriez d'accord qu'ils aient les mêmes sentences même s'ils sont d'un âge avancé?

Mr. Landry: I cannot answer that because I am not an expert. However, it is clear that, as far as legal fairness goes, some measures must be taken. A schedule of sentences has been suggested. We agree with that suggestion, provided there is monitoring.

Is Canada advanced enough in its approach to adaptation and rehabilitation programs for people of a certain age? Such services are needed, but only if monitoring and institutional support are provided. However, I think that letting those criminals off lightly would be unfair to the victims.

Senator Boisvenu: First of all, I want to thank Mr. Landry for his testimony, as well as Mr. Doussot and Mr. Gillespie.

I know that testifying is difficult for victims of crime because it brings back a lot of memories and suffering — and I have felt that in your comments. You should know that speaking on behalf of so many victims with such confidence is a victory. Victims do not report abuse often enough; that much has always been said. One victim out of ten reports abuse. Speaking out and reporting abuse is a victim's first act of empowerment, and you are doing that very well. You set an example for the victims you represent.

Victims' organizations receive very little support. I can tell you that the federal government, especially the Department of Justice, is very aware of that fact. If my office can provide your organization with support, rest assured that it will, just as it supports other organizations.

I read your brief. It is clear that certain elements must go back to the provinces. Victim support comes under provincial jurisdiction, and support for criminals comes under federal jurisdiction. Those two services should perhaps be the responsibility of the federal government. That way, the playing field would be more level. Certain responsibilities belong to provincial governments and others to the federal government.

I want to go back to what Senator Dagenais said. This bill recognizes minimum sentences in cases involving sexually abused children. The bill will also be more severe regarding recidivism. Recidivism among sexual predators can be as high as 90 per cent, over the course of a 17-year career. A report stated that the career of a sexual predator lasts an average of 17 years, that the predator will be arrested four times on average, and that the recidivism rate is over 80 per cent.

Do you feel that imposing exemplary sentences on those people, even for a first offence, is an improvement for victims? Would doing that make victims feel like they were being treated properly by the justice system?

Mr. Landry: Yes, to us it is clear that this is a protection mechanism, a prevention mechanism for the future. It is important to note that those victims are so poor in contrast to the people committing these crimes, who are affluent individuals with resources and some authority at various levels. By that I

M. Landry : Je ne peux pas répondre puisque je ne suis pas spécialiste. Toutefois, il est clair que lorsqu'on parle d'équité de justice, des mesures doivent être prises. Une proposition a été avancée pour un calendrier de sentences. Nous sommes favorables à cette proposition, mais avec de l'accompagnement.

Au Canada, sommes-nous assez avancés dans la démarche concernant des programmes d'adaptation et de réhabilitation pour les personnes qui ont un certain âge? Il faudrait de tels services, mais à condition que ce soit encadré et institutionnalisé. Toutefois, libérer à la légère ces criminels, je crois, serait injuste à l'égard des victimes.

Le sénateur Boisvenu : D'abord, je tiens à remercier M. Landry de son témoignage, et également MM. Doussot et Gillespie.

Je sais que, pour les victimes d'actes criminels, le fait de témoigner est un exercice pénible car cela ramène beaucoup de vécu et de souffrances — et je l'ai senti dans vos propos. Que vous l'ayez fait avec autant d'aplomb, que vous ayez pris la parole au nom de tant de victimes, dites-vous que c'est une victoire. Les victimes ne dénoncent pas assez, on l'a toujours dit. Une victime sur dix le fera. Le fait de prendre la parole et de dénoncer constitue le premier geste de pouvoir posé par une victime, et vous le faites très bien. Vous êtes un modèle pour les victimes que vous représentez.

Les organismes de victimes sont très peu supportés. Je puis vous dire que le gouvernement fédéral, notamment le ministre de la Justice, est très conscient de ce fait. Si mon bureau peut appuyer votre organisme, soyez assuré qu'il le fera, tel qu'il le fait pour d'autres organismes.

J'ai lu votre mémoire. Il est évident que certains éléments doivent retourner aux provinces. L'aide aux victimes relève des provinces, l'aide aux criminels relève du fédéral. Ces deux services devraient peut-être relever du gouvernement fédéral. Ainsi, on aurait des règles du jeu plus équilibrées. Des responsabilités appartiennent au gouvernement provincial et d'autres au gouvernement fédéral.

J'en reviens aux propos du sénateur Dagenais. Ce projet de loi reconnaît des sentences minimales par rapport aux enfants agressés sexuellement. Il sera aussi plus sévère à l'égard de la récidive. La récidive chez les prédateurs sexuels peut atteindre jusqu'à 90 p. 100, au cours d'une carrière qui dure 17 ans. Un rapport indiquait que la carrière d'un prédateur sexuel dure en moyenne 17 ans, il sera arrêté en moyenne quatre fois, et le taux de récidive est de plus de 80 p. 100.

Le fait d'imposer une sentence exemplaire à ces personnes, même pour une première infraction, à votre avis, constitue une avancée pour les victimes? Cet élément ferait en sorte qu'elles se sentiraient bien traitées dans le système de justice?

M. Landry : Oui, c'est clair que pour nous, c'est un mécanisme de protection, de prévision pour le futur. Il est important de souligner que ces victimes sont tellement démunies que ceux qui commettent ces actes sont des gens qui ont les moyens et qui exercent une autorité à différents niveaux, c'est-à-dire une autorité

mean authority in terms of care, direct service, housing, and so on, as well as moral and spiritual authority. Power is being exercised to take advantage of that authority.

As an organization, we are not against religion; we are against those who use religious power to commit these crimes, and we are condemning such behaviour.

Senator Chaput: Thank you, gentlemen, for coming to testify before our committee. This is a subject that is and always will be difficult to talk about.

I have a few very short technical questions. Mr. Landry, you are the president of the Comité des orphelins victimes d'abus. How many victims would you say you represent, approximately?

Mr. Landry: As I pointed out earlier, we are more specifically focused on Quebec, but we are also present across Canada, and we represent over 30,000 people. Many orphans do not come forward; they want to thrive within the community. It is known that orphans have problems. They have experienced difficult situations; they have been falsely diagnosed, and so on. Yet, they want to thrive; they do not want to come forward, but they stay in touch. That is covered in the Law Commission of Canada's report. It concerns children in institutions run by non-aboriginal religious communities. Over 300,000 people are affected.

Senator Chaput: I think you have answered my next question. I wanted to ask you whether there were organizations similar to yours across Canada.

Mr. Landry: There are not any organizations specifically like ours, but there are some organizations that resemble ours in terms of the institutions where people they represent have lived, such as Port Alfred and the Mount Cashel orphanage. We have heard about different organizations that join forces. For instance, in Montreal, the students of the Collège Sainte-Croix came to an agreement, used a class action suit, and an association was created. There is also the Association des victimes de prêtres, the priests' victims association. There are similar small groups out there.

We are not structurally organized, there is no hierarchy, but our needs are so huge that we are more likely to provide direct services than to worry about setting up all kinds of mechanisms. We address immediate needs and are on the front line, and that is important to us.

Senator Chaput: If my understanding is correct, your organization has no access to funding, so I assume that your service is provided mostly by volunteers?

Mr. Landry: Yes, that is part of the program. In addition — and this is fairly innovative — we have a partnership with the Government of Quebec to fight what we refer to as the "lack of work." We help welfare recipients participate in work reintegration programs through wage subsidies. We are talking about individuals on welfare who work with us in order to develop their knowledge and enter the workforce. In addition to helping others, we help those who work with us. We have no

quant à la prise en charge, au service direct, à l'hébergement, ainsi de suite, ainsi qu'une autorité morale et spirituelle. C'est un pouvoir qui s'exerce pour pouvoir se servir de cette autorité.

En tant qu'organisme, nous ne sommes pas contre la religion, nous sommes contre ceux qui utilisent le pouvoir de la religion pour exercer ces actes criminels, et nous le dénonçons.

Le sénateur Chaput : Merci, messieurs, d'être venus témoigner devant notre comité. C'est un sujet qui est toujours très difficile à aborder et qui continuera toujours à l'être.

J'ai quelques questions techniques très courtes. Monsieur Landry, vous êtes le président du Comité des orphelins victimes d'abus. Combien représentez-vous de victimes environ?

M. Landry : Comme je l'ai souligné plus tôt, nous sommes plus spécifiquement au Québec, mais aussi à l'échelle canadienne, et nous représentons 30 000 personnes et plus. Beaucoup d'orphelins ne s'identifient pas, ils veulent s'épanouir dans la communauté. C'est connu que les orphelins ont des problèmes, ils ont vécu des situations difficiles, ils ont reçu de faux diagnostics, et cetera. Or, ils veulent s'épanouir, ils ne veulent pas s'identifier, mais ils restent en contact. Cela se retrouve dans le rapport de la Commission du droit du Canada. Cela touche les enfants en établissement pris en charge par les communautés religieuses non autochtones. C'est au-delà de 300 000 personnes.

Le sénateur Chaput : Je pense que vous avez répondu à ma prochaine question. Je voulais vous demander s'il y avait d'autres comités comme le vôtre à travers le Canada.

M. Landry : Pas spécifiquement comme le nôtre, mais semblable quant aux établissements où ils ont vécu, comme le collège de Port-Alfred et Mount Cashel. Nous avons entendu parler de différents organismes qui se sont regroupés. Par exemple, à Montréal, les élèves du Collège Sainte-Croix ont conclu une entente, utilisé des recours collectifs, et il y a une association. Il y a aussi l'Association des victimes de prêtres. Il y a des petits noyaux comme cela.

Nous ne sommes pas organisés de façon structurée, hiérarchisée, mais nos besoins sont tellement immenses que nous sommes plus disposés à donner des services directs qu'à se préoccuper d'établir toutes sortes de mécanismes. Nous répondons aux besoins immédiats, nous sommes en première ligne, et c'est important pour nous.

Le sénateur Chaput : Si je comprends bien, votre comité n'a pas accès à du financement, alors je présume que votre service est bénévole dans la majorité des cas?

M. Landry : Oui, c'est dans le cadre du programme. En plus, ce qui est assez innovateur, nous sommes partenaires avec le gouvernement du Québec pour combattre ce qu'on appelle le « manque de travail ». Nous permettons aux assistés sociaux de participer à des programmes de réinsertion au travail dans le cadre de subventions salariales. Ce sont des gens sur l'aide sociale qui travaillent avec nous, ce qui leur permet de développer leur apprentissage et de les intégrer au travail. En plus d'aider des

financial resources for infrastructure. We recently submitted a request to the Department of Justice, as part of the victim support programs or awareness-raising for victims' programs, and unfortunately, we were refused. We were really upset about that, but we clearly do not give up easily. We will continue to submit requests, and we are working with various levels of government. We are really disappointed. What is clear is that we believe in our cause.

Senator Chaput: It is very important for you that the offenders be imprisoned, right?

Mr. Landry: Yes, but we also want rehabilitation programs to be provided. We want the offenders to be taken care of by the prison system and have access to rehabilitation programs. The fact that they are older should also be taken into account. I am not an expert on this matter, but it is clear that sentences need to be more severe because we believe that, for some time now, defendants have been getting off lightly. The French term "bonbon" used to describe those sentences basically means lenient.

Senator Chaput: So you want harsher sentences, but also rehabilitation programs for offenders?

Mr. Landry: Yes.

[*English*]

The Chair: We have two senators left in the first round. I would ask you, with both questions and responses, to keep in mind that there is a specific bill that we are here to consider and address and to focus on that. I realize that none of this fits into a neat package and overlaps into a lot of areas, but it is Bill C-10 and all it involves that we are interested to hear your thoughts about.

Senator Lang: I would like to direct a question to Mr. Gillespie, if I could.

First, he volunteered at the outset to explain to us this 9,000 Internet service provider information, how it applied and how we could fully understand it from a layman's point of view. Perhaps you could provide us with that information?

Mr. Gillespie: It would be my pleasure. Inspector Naylor referred to the file-sharing investigations. First, it has nothing to do with websites. File sharing is popular in how we share and trade music. It started to come to light several years ago with the Napster investigation in the United States. People would store music on their own computer and shared music so that, if you wanted this song and I had it, you could download it for free, and I did the same for you.

Today, there are several file-sharing networks and areas of the Internet. If you wanted to become involved, you would simply download free software and agree to leave part of your computer

gens, on aide la personne qui travaille avec nous. Nous n'avons pas de ressources financières pour les infrastructures. Nous avons récemment fait une demande au ministère de la Justice, dans le cadre des programmes d'aide aux victimes ou des programmes de sensibilisation auprès des victimes, et malheureusement, nous avons essuyé un refus. Nous étions vraiment désolés, mais c'est clair qu'on n'est pas des « lâcheux ». Nous allons continuer à faire nos demandes et nous travaillerons en collaboration avec différents niveaux de gouvernements. Nous sommes vraiment peinés. Ce qui est clair, c'est que nous croyons en notre cause.

Le sénateur Chaput : Pour vous, il est très important d'obtenir l'incarcération des accusés, n'est pas?

M. Landry : Oui, mais qu'il y ait aussi des programmes de réadaptation. Que les accusés soient pris en charge par le réseau pénitentiaire et qu'ils aient accès à des programmes de réadaptation. Il faut respecter aussi le fait qu'ils soient âgés. Je n'ai pas une compétence absolue d'évaluation à cet égard, cependant, il est clair qu'il faut des sentences plus sévères parce que nous croyons que, depuis un certain temps, les accusés s'en sortent facilement. Ils ont des sentences qu'on appelle « bonbon ».

Le sénateur Chaput : Alors des sentences plus sévères, mais aussi des programmes de réhabilitation pour les appuyer?

M. Landry : Oui.

[*Traduction*]

Le président : Nous allons entendre deux autres sénateurs dans le cadre de la première série de questions. Je vous demanderais de tenir compte du fait, à la fois dans vos questions et dans vos réponses, que nous sommes ici pour examiner un projet de loi bien précis et pour en parler. Je sais bien que la question que nous abordons déborde dans d'autres domaines, mais, ce qui nous intéresse, c'est le projet de loi C-10 et ce que vous en pensez.

Le sénateur Lang : J'aimerais adresser une question à M. Gillespie, si vous le permettez.

Tout d'abord, tantôt, vous avez offert de nous expliquer l'information selon laquelle il y aurait 9 000 fournisseurs sur Internet, sa pertinence et ce que nous pouvons en conclure en tant que non-spécialistes. Peut-être pourriez-vous nous donner cette information maintenant?

M. Gillespie : Avec plaisir. L'inspecteur Naylor a parlé des enquêtes sur le partage de fichiers. Tout d'abord, cela n'a rien à voir avec les sites web. Le partage de fichiers est un moyen populaire d'échanger de la musique. Ce phénomène a commencé à attirer notre attention il y a plusieurs années avec l'enquête sur Napster aux États-Unis. Les gens stockaient de la musique dans leur ordinateur et l'échangeaient avec d'autres. Si, par exemple, vous vouliez une chanson en particulier et que je l'avais, vous pouviez la télécharger gratuitement, et vous faisiez la même chose pour moi.

Aujourd'hui, il y a plusieurs réseaux de partage de fichiers sur Internet. Pour participer à ce genre de choses, il faut simplement télécharger un logiciel gratuit et accepter de laisser une partie de son

open. If you think about all the houses in Ottawa, if you wanted to share music, in the real world, you would leave your garage door open. Anyone could see the garage was open because it was a public space. If you drove by and saw the garage door open and there was a song there that you wanted, then you could press a button and download it into your computer and vice versa. This is the method that the offenders are using. They are sharing files. They are leaving parts of their computer open on the public Internet, making people aware of exactly which files they have in their computer, which are specific images of child abuse. By using their computer, people can seek out the name of a picture, or a certain description, et cetera, press a button and it will allow them to download, from someone else's computer, a file. That is, their song or an image of a child.

Police have the ability to somewhat monitor this activity. It was an American police officer who invented this almost 10 years ago. He has previously given evidence before a similar committee in the United States. Back in 2007-08, he reported to the American public that up to that point, they had already become aware of about 700,000 American IP addresses that were sharing these images of abuse in the exact same way that our children and grandchildren are downloading their music. That was four or five years ago in the United States. The investigations have continued. The software is being used around the world, and as much as it is a problem in Ontario, it is certainly a problem in the rest of the country and in every other country.

Senator Lang: These numbers are quite staggering. For the viewing public to hear those numbers in the United States, it can only be described as sickening that there would be that many people involved in this.

Mr. Gillespie: These are all public documents. Everything is out there on the Internet.

Senator Lang: Going from a technical point of view and the converse with these individuals who may be just getting involved in it, in some cases it might be a computer being used by someone that some other individual owns and has no idea that this is being done on their computer. Was there any thought of going back and contacting directly those computers and speaking to those computers to let them know that we are knowledgeable about what they are doing and they are being watched, and then to try to use the fear from the point of view of being discovered so that they would stop and desist this type of practice?

Mr. Gillespie: First of all, this is an ongoing police investigation coordinated by the Ontario Provincial Police, so I cannot comment on what they are thinking about.

From a societal point of view, the concern when I hear such large numbers is fairly simple. I obviously believe that a relatively high percentage of people who trade and possess child pornography are also hands-on abusers. Various studies around the world show as little as 10 or 15 per cent, and many American studies show

ordinateur accessible. Si l'on prend comme exemple tous les domiciles à Ottawa, pour échanger de la musique dans le vrai monde, il faudrait laisser la porte de garage ouverte. N'importe qui peut voir que le garage est ouvert parce qu'il s'agit d'un espace public. Si l'on passe par là, que la porte de garage est ouverte et que l'on veut une chanson, il suffit d'appuyer sur un bouton et de télécharger la chanson vers son ordinateur. Les délinquants utilisent cette même méthode. Ils échangent des fichiers. Ils laissent une partie de leur ordinateur accessible par Internet en faisant savoir exactement quels fichiers se trouvent dans leur ordinateur. Dans ce cas, il s'agit d'images d'agressions sexuelles commises contre des enfants. En utilisant leur ordinateur, les gens peuvent chercher une image par son nom ou en entrant une description, puis appuyer sur un bouton, ce qui leur permet de télécharger un fichier à partir de l'ordinateur d'une autre personne. Ce fichier peut être une chanson ou la photo d'un enfant.

La police peut surveiller ces activités dans une certaine mesure. C'est un policier américain qui a inventé cela il y a près de dix ans. Il a déjà témoigné devant un comité semblable à celui-ci, aux États-Unis. En 2007-2008, il a déclaré à la population américaine que ses collègues et lui avaient déjà découvert environ 700 000 adresses IP américaines entre lesquelles il y avait des échanges d'images d'agressions. Les personnes qui s'adonnent à ce genre d'activités le font de la même manière que nos enfants et nos petits-enfants téléchargent de la musique. C'était il y a quatre ou cinq ans, aux États-Unis. Les enquêtes se poursuivent. Le logiciel est utilisé partout dans le monde, et, si cela est un problème en Ontario, ce l'est également dans le reste du pays et partout dans le monde.

Le sénateur Lang : Ces chiffres sont stupéfiants. Je suis certain que les téléspectateurs qui entendent ces chiffres relativement aux États-Unis sont révoltés d'apprendre qu'il y a autant de gens d'impliqués.

M. Gillespie : Ces documents sont tous publics. Tout cela est sur Internet.

Le sénateur Lang : Du point de vue technique, si l'on prend le cas des personnes qui commencent peut-être tout juste à se livrer à ce genre d'activités, il peut s'agir d'un ordinateur qui appartient à une autre personne, qui ne sait rien de ce que l'on fait au moyen de son ordinateur. A-t-on déjà envisagé de communiquer directement avec ces personnes pour leur faire savoir qu'on est au courant de ce qu'elles font et qu'on les surveille, puis d'essayer d'utiliser la peur d'être démasquées en vue de décourager ce type de pratique et d'y mettre fin?

M. Gillespie : Tout d'abord, il s'agit d'une enquête policière continue qui est coordonnée par la Police provinciale de l'Ontario, alors je ne pourrai pas vous dire ce qu'elle envisage de faire.

Du point de vue sociétal, ma préoccupation, lorsque j'entends ces chiffres, est assez simple. Évidemment, je crois qu'un pourcentage relativement élevé de personnes qui sont en possession de pornographie juvénile et qui en font des échanges commettent des agressions sexuelles avec contact. Diverses études

80 per cent. I believe one out of three people who possess and trade these images is a hands-on abuser. That is my personal opinion after being around this for the last 12 years. When I hear 9,000 or 100,000 or one million, that tells me something.

I know the police are obviously very concerned about this. They are doing an incredible job, led by Superintendant Bilinski, who is a world leader in what he does, as is Inspector Naylor, but this presents a new challenge and speaks to the need for bigger solutions and more societal discussions. As you can see and have learned, obviously there are a lot of different moving parts here. Most people have a hard time understanding a few of them. Again, from my perspective, having traveled the world over the last 10 years and seeing how this affects and is being dealt with in different countries around the world, they are facing exactly the same challenges. Typically, it is a lack of resources, but truthfully, you could never hire enough police officers to get on the Internet to do anything about it.

Senator Lang: We heard testimony earlier today about specifically Toronto. A witness stated that the general rule from the point of view of committing a sexual offence was that you would get conditional sentencing. It was out of the ordinary if you actually did some jail time. Have you found that in your experience as well?

Mr. Gillespie: In Toronto, I will say that, relating to offences of Internet crimes against children such as possession of child pornography, et cetera, it was certainly not unusual for people who were found guilty to receive, at most, a conditional sentence. Often, when they were direct contact crimes with children, it was not unusual to receive a sentence that would be certainly doing provincial time, perhaps three, six or nine months for actual contact offences and hurting children, knowing again that they would be getting out in one sixth on parole. Yes, it seems in the Toronto area, without trying to be too general, I am not sure if the offences and the sentences given would reflect the public disgust with these offences.

Senator Lang: Could I follow up on that? I think public disgust a very good description of what everyone is, to some degree, feeling around this table. With the mandatory minimum sentences, would that not then give some consistency for the purposes of sentencing across the country?

Mr. Gillespie: I would hope so. There is a terrific imbalance, I guess is the simple way to put it, of sentences, and again not only in Canada but also in the United States, et cetera. I believe there

réalisées partout dans le monde montrent qu'au moins 10 à 15 p. 100 de ces personnes commettent des infractions sexuelles avec contact, et, selon de nombreuses études américaines, ce chiffre s'élèverait à 80 p. 100. À mon avis, sur trois personnes qui sont en possession de ce type d'images et qui en échangent, une commet des infractions sexuelles avec contact. C'est mon opinion personnelle, à la lumière de mon expérience des 12 dernières années. Lorsque j'entends parler de 9 000, de 100 000 ou d'un million de personnes, c'est évocateur.

Je sais que les services de police sont évidemment très préoccupés par cette situation. Ils font un travail exceptionnel, sous la direction du surintendant Bilinski, qui est un chef de file mondial dans son domaine, tout comme l'inspecteur Naylor, mais ce phénomène présente un nouveau défi et met en lumière la nécessité de trouver de meilleures solutions et d'engager un plus grand nombre de discussions sociétales. Comme vous pouvez le voir et comme vous l'avez appris, il y a évidemment beaucoup de facteurs qui entrent en jeu. La plupart des gens ont du mal à en comprendre certains. Encore une fois, de mon point de vue, après avoir voyagé partout dans le monde au cours des dix dernières années et vu les répercussions de ce problème dans divers pays ainsi que la manière dont ces derniers gèrent la situation, je peux vous dire qu'ils font face aux mêmes défis que nous. Habituellement, le manque de ressources est le problème, mais en toute sincérité, il est impossible d'embaucher suffisamment d'agents de police pour changer les choses sur Internet.

Le sénateur Lang : Plus tôt aujourd'hui, nous avons entendu un témoignage qui portait spécifiquement sur Toronto. Un témoin a déclaré que, en général, les personnes qui commettent un crime d'ordre sexuel font l'objet d'une condamnation avec sursis. Il est rare qu'elles soient emprisonnées. Selon votre expérience, est-ce que c'est vrai?

M. Gillespie : À Toronto, en ce qui concerne les infractions commises contre des enfants sur Internet, comme la possession de pornographie juvénile, entre autres, je dirais qu'il n'est certes pas rare que les personnes qui sont déclarées coupables fassent l'objet, au plus, d'une condamnation avec sursis. Souvent, lorsqu'il s'agit d'infractions avec contact commises contre des enfants, la personne peut écoper d'une peine d'emprisonnement de trois, six ou neuf mois pour une violation d'une loi provinciale qui suppose des infractions avec contact commises contre des enfants, mais, encore une fois, il faut savoir qu'elle ne purgera, dans les faits, qu'un sixième de la peine, puis obtiendra une libération conditionnelle. Sans vouloir généraliser, il semblerait que, dans la région de Toronto, les peines imposées ne reflètent pas, à mon avis, le dégoût ressenti par le public à l'égard de ces infractions.

Le sénateur Lang : Est-ce que je peux poser une question pour donner suite à cela? Je pense que le dégoût du public reflète très bien ce que nous tous présents ressentons dans une certaine mesure. Les peines minimales obligatoires n'apporteraient-elles pas une certaine cohérence à la détermination de peines dans tout le pays?

M. Gillespie : Je l'espère bien. Il y a un déséquilibre important — je pense que c'est la manière la plus simple de le dire — entre les peines, et, encore une fois, cela s'applique non seulement au

should be a standard that people are held accountable to, as judges and triers of fact, through no fault of their own, may not appreciate all of the circumstances or all of the issues in relation to victims, especially in this area, children.

Senator Frum: To go back to what you said earlier, you would sit with perpetrators and they would say, "What are you going to do to me? You are not going to give me any jail time." Are you satisfied that the mandatory minimums are enough to give you more leverage in trying to get more information from people?

Mr. Gillespie: Weighing all sides of this, I believe the proposed legislation and the mandatory minimums, at this point in time, are fair, because it does not restrict the judges from giving them more time. There just has to be a minimum amount of time. There have been issues with mandatory minimum sentencing almost being maximum mandatory sentences, whereas judges would not want to do this but this is the most they would, so they would mete out. I believe we have some of the best laws and some of the best sentences and possibility of imposing sentences in Canada around the world, and this does not restrict judges from going higher, but it certainly tells them where the bar is set.

Senator Frum: That is a good point. I wanted to go back to Senator Fraser's questions about one of the new offences, which is making available or distributing sexual material to a young person for the purpose of facilitating other offences, for which the minimum penalty is 30 days, which seems really low to me. Could you give us more context for that particular crime? We have understood it as a crime of grooming or a prelude to a much greater crime. I want to know, in your experience, how typical it is that these predators will begin by exposing children to pornography, as a first step.

Mr. Gillespie: I am sorry to say that if there were a pedophile or predator instruction manual on the Internet, this would be the first chapter, and unfortunately there is and unfortunately it is.

It was very unusual, out of 100 cases, if there was more than one that did not involve trying to, let us say, desensitize children by sending them or showing them pictures of adult pornography, along with conversation and a lengthy process of grooming or building up their trust. That would then digress into sending them pictures of child pornography, typically with children with smiles on their faces. They would say, "See, they do not mind this." There is a whole, long, thought-out, well-rehearsed and very typical process that offenders will use to ultimately try to gain favour and trust and be put in a position where they can abuse kids.

Senator Frum: That is a horrifying answer, and I think it is horrifying that the minimum on this is 30 days, but it is something.

Canada, mais également aux États-Unis, entre autres. À mon avis, il doit y avoir une norme à respecter parce que, même si ce n'est pas de leur faute, les juges et les juges de fait ne comprennent peut-être pas toutes les circonstances ou tous les problèmes causés aux victimes, et plus particulièrement aux enfants.

Le sénateur Frum : J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit plus tôt. Les délinquants vous disaient : « Qu'allez-vous me faire? Vous n'allez pas me mettre en prison. » Êtes-vous convaincu du fait que les peines minimales obligatoires seront suffisantes pour vous donner l'avantage nécessaire en vue d'obtenir plus d'information de ces personnes?

M. Gillespie : Compte tenu de tous les facteurs, je crois que le projet de loi et les peines minimales obligatoires sont justes parce qu'ils n'empêchent pas les juges d'imposer des peines plus longues. Ils n'imposent qu'une durée minimale. Le problème avec les peines minimales obligatoires, c'est qu'elles sont parfois considérées comme des peines maximales obligatoires. Les juges ne veulent pas toujours les appliquer, mais ils sont tenus de le faire. Je crois que les lois et le régime de détermination des peines du Canada sont parmi les meilleurs au monde, et le projet de loi n'empêche pas les juges d'imposer des peines plus longues, mais il fixe la barre plus haut, c'est sûr.

Le sénateur Frum : C'est un point très intéressant. Je voulais revenir aux questions du sénateur Fraser concernant l'une des nouvelles infractions, à savoir le fait de rendre accessible ou de distribuer à un enfant du matériel sexuellement explicite en vue de faciliter la perpétration à son égard d'une infraction, nouvelle infraction dont la peine minimale est de 30 jours, ce qui me semble insuffisant. Pourriez-vous nous parler un peu plus de ce crime particulier? On nous l'a présenté comme une infraction qui consiste à préparer un crime beaucoup plus grave. Je voulais savoir si, selon votre expérience, ces prédateurs commencent habituellement, dans un premier temps, par exposer les enfants à la pornographie.

M. Gillespie : J'ai le chagrin de dire que, s'il y avait un manuel d'instruction sur Internet pour les pédophiles ou les prédateurs, cela serait dans le premier chapitre. Malheureusement, un tel manuel existe, et, malheureusement, ce chapitre y est.

Sur 100 cas, il était très rare d'en voir un seul où l'adulte n'avait pas essayé de désensibiliser les enfants en leur envoyant ou en leur montrant de la pornographie mettant en scène des adultes et en entamant une conversation à ce sujet. Il s'agit d'un long processus de préparation ou d'établissement de la confiance. L'adulte passe ensuite à l'envoi de pornographie juvénile où les enfants montrés ont généralement le sourire aux lèvres. Il leur dit : « Tu vois. Ça ne les gêne pas. » Les délinquants suivent typiquement un processus complet, long, mûrement réfléchi et bien préparé pour essayer de gagner la faveur et la confiance des enfants et leur permettre de les agresser.

Le sénateur Frum : Cette réponse est effrayante, et, à mon avis, il est également effrayant que la peine minimale pour cette infraction ne soit que de 30 jours, mais, au moins, c'est quelque chose.

Senator Fraser: On that point, both of these new offences are hybrid offences. You are talking about summary convictions. I confess to being a bit perplexed about why there would be this hybridization of these offences. You understand this world better than I do. Is there a category of grooming that would be so slight that it would be only worth a summary conviction and 30 days? I can imagine many offences that could be summary offences, but not that one. In transmitting material, for example, you might visit some Third World country and send home a postcard that you thought was funny, and somebody here says, "You are transmitting pornography through the mail," but that was not your intention. Okay, summary conviction. But grooming?

Mr. Gillespie: I think ultimately the hybrid offences leave the discretion in the hands of the prosecuting or Crown attorney, where it should be, because often where it may be a minimum, perhaps they would want something higher than the minimum but not as high as the minimum of an indictable offence. This may facilitate a guilty plea, remove the need for a child to give evidence and all sorts of other extenuating factors, so I think this rightfully allows certain discretionary powers to prosecuting attorneys to decide how they want to move forth. Typically there will be a number of offences rather than only a grooming charge. It will typically be grooming that led up to a sexual assault for which they may receive a heavier sentence.

Senator Fraser: You have not given me an example.

Mr. Gillespie: I cannot think of one. I agree with you. I do not think there is less serious grooming and more serious grooming; I think it is pretty serious.

Senator Fraser: Something that is so unserious that you do it on summary conviction; boom boom, bye bye, you are gone.

Mr. Gillespie: It is usually part of a bigger picture with many moving pieces, and that puts a certain amount of discretion in the prosecuting attorney's hands.

The Chair: I have a question for both groups. I am thinking of what I have heard from each of you today, how it relates to Bill C-10, and comments you made about the specific amendments that Bill C-10 proposes.

Mr. Gillespie, you commented on the length of sentencing and the mandatory minimums and how they relate to that. You have commented on the creation of the new offences that relate to providing sexually explicit material to children. Are there any other specific elements of the bill you would like to comment on?

Le sénateur Fraser : À ce sujet, je voudrais souligner que ces deux nouvelles infractions sont des infractions mixtes. Vous avez parlé des déclarations de culpabilité par procédure sommaire. Je dois avouer que la décision de rendre ces infractions mixtes me laisse quelque peu perplexe. Vous comprenez ce monde mieux que moi. Y a-t-il une catégorie de préparation qui serait moins grave et qui ne justifierait qu'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire et un emprisonnement de 30 jours? À mon avis, on peut punir de nombreuses infractions par voie de déclaration sommaire de culpabilité, mais pas celle-là. Prenons comme exemple la distribution de matériel de cette nature. Si l'on visite un pays du tiers monde et que l'on envoie une carte postale que l'on trouve drôle à un ami, et que quelqu'un au Canada dit : « Vous distribuez de la pornographie par la poste », cette infraction peut être punie par voie de déclaration sommaire de culpabilité, car l'intention n'était pas là. Mais si une personne prépare un enfant à une agression?

M. Gillespie : Je pense que, au bout du compte, les infractions mixtes laissent le pouvoir dans les mains du procureur ou de l'avocat de la Couronne, ce qui est légitime parce que, souvent, ce dernier voudra une peine supérieure à la peine minimale, mais inférieure à la peine minimale imposée pour une infraction punissable par mise en accusation. Cela peut faciliter un plaidoyer de culpabilité et faire en sorte qu'il n'est pas nécessaire pour un enfant de témoigner. Il y a également toutes sortes d'autres facteurs atténuants. Je pense donc que cela donne légitimement un certain pouvoir discrétionnaire aux procureurs afin qu'ils puissent décider de la manière de procéder. Habituellement, une telle accusation est accompagnée d'un certain nombre d'autres infractions. Ce crime mène habituellement à une agression sexuelle, infraction pour laquelle le délinquant écopera peut-être d'une peine plus sévère.

Le sénateur Fraser : Vous ne m'avez pas donné d'exemple.

M. Gillespie : Aucun ne me vient à l'esprit. Je suis d'accord avec vous. Ce crime qui consiste à préparer un enfant à une agression ne peut pas être plus ou moins grave, selon les circonstances; c'est un crime très grave.

Le sénateur Fraser : Pourtant, on le prend si peu au sérieux qu'on veut en faire une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité; en deux temps, trois mouvements, c'est fini.

M. Gillespie : Cela s'insère habituellement dans un contexte plus large où de nombreux facteurs entrent en jeu, et cette disposition donne un certain pouvoir discrétionnaire au procureur.

Le président : J'ai une question pour les deux groupes. J'ai réfléchi à ce que vous avez dit aujourd'hui, aux liens avec le projet de loi C-10 et aux commentaires que vous avez faits sur les modifications proposées dans le cadre de ce dernier.

Monsieur Gillespie, vous avez commenté la durée des peines et les peines minimales obligatoires, et le lien entre les deux. Vous avez également parlé de la création de nouvelles infractions liées au fait de rendre disponible aux enfants du matériel sexuellement explicite. Y a-t-il d'autres éléments particuliers du projet de loi

When I was listening to your comments one came to mind. There is a portion of Bill C-10 that relates to the use of the Internet, of which I am sure you are aware. The bill would expand the list of conditions that would apply to prohibitions and recognizance orders; for example, prohibiting someone from contacting a person under the age of 16 or using the Internet or other digital network, which seems to have direct application to what you have been talking about.

Have you a comment on that specific issue or anything else in the sexual offences against children aspect of Bill C-10 that you feel you have not covered today?

Mr. Gillespie: On the last point you made, I suggest that it would be very difficult to enforce legislation to prohibit offenders from using the Internet.

The Chair: At the outset, Mr. Doussot, you referred to the length and certainty of sentences as being an important issue for you. Are there any other specific elements of Bill C-10 that you would care to comment on and leave us advice on to consider?

[*Translation*]

Mr. Landry: It is clear to us that deterrence mechanisms need to be implemented to stop this type of crime — sexual abuse — from happening again. With deterrence mechanisms, more restrictive and severe measures would be introduced for this type of crime.

Since Bill C-10 was announced by the Minister of Justice and the Solicitor General, we issued a press release saying that we agreed with the part of the bill on sexual predators. It is important to point that out because we have no expertise on other parts of the bill. However, we agree with that specific part.

Mr. Doussot: Other elements could be added to Bill C-10, such as complicity. We know that pedophiles do not act alone. In the case of the Duplessis orphans, there was criminal complicity between the abusers and the religious institution. Those accomplices should receive a minimum sentence, even if they are 80 years old, because they were an accessory to the crimes. That is something we would have liked to mention in our brief.

All the religious institutions did was move the pedophiles and tell them that what they did was wrong, that they would be moved elsewhere and would have fresh meat. Those people are criminals, and we must crack down on them with minimum sentences.

Senator Fraser: Gentlemen, the most prominent example in Canadian history that is similar to your own story is probably that of schools for Aboriginal children. As was the case for you in the beginning, the victims of this crime had a hard time getting people

que vous aimeriez aborder? Il y en a un qui m'est venu à l'esprit pendant que j'écoutais vos commentaires. Il y a une partie du projet de loi C-10 qui porte sur l'utilisation d'Internet. Je suis certain que vous en avez pris connaissance. Le projet de loi allongerait la liste des conditions dont peut être assortie une ordonnance d'interdiction ou d'engagement; interdire les contacts avec des personnes âgées de moins de 16 ans ou l'utilisation d'Internet ou de tout autre réseau numérique. Cela semble s'appliquer directement à ce dont vous avez parlé.

Avez-vous un commentaire à ce sujet ou sur tout autre aspect du projet de loi C-10 qui est lié aux crimes d'ordre sexuel commis contre des enfants; y a-t-il autre chose dont vous vouliez parler aujourd'hui?

M. Gillespie : Au sujet de votre dernier point, je crois qu'il serait très difficile d'appliquer une loi qui empêche les délinquants d'utiliser Internet.

Le président : Dès le début, monsieur Doussot, vous avez dit que la durée des peines et leur caractère réel étaient un enjeu important pour vous. Y a-t-il d'autres éléments particuliers du projet de loi C-10 que vous aimeriez commenter ou au sujet desquels vous aimeriez nous conseiller?

[*Français*]

M. Landry : Ce qui est clair pour nous, c'est qu'il faut mettre en place des mécanismes de persuasion afin d'éviter que ce genre de crime, les abus sexuels, se répètent. Avec des mécanismes de persuasion, cela se concrétise par des mesures plus restrictives, plus sévères à cet égard.

Dès l'annonce du projet de loi C-10 par le ministre de la Justice et du solliciteur général, nous avons affirmé par communiqué de presse que nous étions favorables au projet de loi quant au volet des prédateurs sexuels. C'est important parce que nous n'avons pas l'expertise des autres niveaux, mais spécifiquement pour ce volet, oui, nous sommes favorables.

M. Doussot : On pourrait ajouter d'autres volets au projet de loi C-10, comme par exemple la complicité. On sait que les pédophiles n'agissent pas seuls. Dans le cas qui nous occupe, les orphelins de Duplessis, ils ont agi avec la complicité criminelle de l'établissement religieux. Ces complices devraient écoper d'une peine minimale même s'ils ont 80 ans parce qu'ils ont été complices de ce qui a été fait. C'est quelque chose qu'on aurait aimé mentionner dans notre mémoire.

Tout ce qu'on a fait, c'est déplacer les pédophiles et leur dire : « Ce n'est pas bien ce que vous avez fait, on va vous mettre ailleurs et vous aurez de la chair fraîche ailleurs. » C'est criminel et on doit sévir avec des peines minimales contre ces gens.

Le sénateur Fraser : Messieurs, il semble que le parallèle le plus frappant qui existe dans l'histoire canadienne avec votre histoire, c'est l'histoire des écoles pour les enfants autochtones. Tout comme chez vous au début, les victimes de ce crime avaient beaucoup de

to believe them. Canadians did not want to believe something like that was happening at home, in institutions that were considered to be reputable and fully dedicated to good deeds.

I remember that you had difficulty convincing people you were telling the truth. People ended up believing that the abuse really did take place, and not only in a few isolated cases. It was a frequent and widespread occurrence. Just recently, the House of Commons issued a formal apology on behalf of Canadians regarding the schools for Aboriginal children. That was a very emotional moment for everyone, but especially, of course, for the victims. Seeing their reaction made me understand that the apology had contributed to their healing.

Has no such formal apology been given to the Duplessis orphans?

Mr. Doussot: They endured an insult instead. Rather than providing them with compensation for their suffering, the government insulted the orphans by offering anti-poverty assistance. That is as good as saying it is their own fault they are poor. That is what the Government of Quebec did. In the media, there is a barrage of publicity announcing a national reconciliation. That could not be further from the truth.

In Quebec, the ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale provides a tiny bit of support called "anti-poverty assistance." But no apology has been offered. That is absolutely insulting.

Today, people who have a case and want to have it reviewed by the Government of Quebec are not allowed to be heard. A paper record is made and if, unfortunately, the review comes to nothing, if the officials of the ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale do not understand the orphan's real situation, there is nothing to be done, it is final. No healing is possible because people are still not being recognized as victims.

Mr. Landry: With your permission, I would like to point out that, since 2002, we have been calling for the religious authorities to issue an apology. It is not a matter of money; it is a matter of dignity and recognition. It is also about creating a healing mechanism.

We are updating you on our various dealings with political, religious and medical authorities. What makes our case so very particular is that, in addition to being victims of sexual and physical abuse, these children were made out to be idiots, imbeciles, so that they could receive federal benefits. We have evidence, certain documents in support of that theory, which is added to what we call the depth of victims' suffering.

Senator Fraser: You talk about the fact that many of those orphanages were classified as institutions for the mentally ill.

Mr. Landry: Exactly. The role was changed. I lived in an institution that changed its role and went from an orphanage or a school to a psychiatric hospital.

mal à se faire croire. Le public ne voulait pas croire que ces choses se produisaient chez eux, dans des institutions qu'on croyait être bonnes et 100 p. 100 dévouées aux bonnes choses.

Je me souviens que vous avez eu du mal à être crus au début, mais finalement, les gens ont fini par croire que ces choses s'étaient bel et bien passées, et pas juste dans quelque cas isolés. C'était très fréquent et très répandu. Dans le cas des écoles pour les enfants autochtones, il y a eu tout récemment, à la Chambre des communes, une présentation formelle d'excuses de la part du peuple canadien. C'était un moment très émouvant pour tous, mais surtout, évidemment, pour les victimes. Et à en voir leur réaction, j'ai compris que cela a contribué à leur guérison.

Est-ce que les orphelins de Duplessis n'ont jamais eu ce genre d'excuses formelles?

M. Doussot : Ils ont plutôt reçu une insulte. Au lieu de leur accorder une indemnisation pour ce qu'ils ont subi, on les insulte en leur offrant une aide à la lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire que c'est leur faute s'ils sont pauvres. C'est ce que le gouvernement du Québec a dit. Dans les médias, on annonce à grands coups de publicité une réconciliation nationale. Ce n'est pas du tout le cas.

Au Québec, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale offre un tout petit baume qu'on appelle une « aide à la lutte contre la pauvreté » et ce, sans la moindre excuse. C'est une véritable insulte.

Aujourd'hui, quelqu'un qui a un dossier et qui veut aller en révision devant le gouvernement du Québec, on ne lui permet pas d'être entendu. On fait un dossier sur papier et si, malheureusement, cette révision n'aboutit pas, si les fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ne comprennent pas la réelle situation de l'orphelin, il n'y a rien, c'est final. Il n'y a aucune guérison possible puisqu'on n'a pas été reconnus réellement pour l'instant.

M. Landry : Avec votre permission, j'aimerais souligner que, depuis 2002, nous manifestons devant les autorités religieuses pour leur demander des excuses. Ce n'est pas une question d'argent, c'est une question de dignité, de reconnaissance et de mise en place d'un mécanisme de guérison.

Nous vous actualisons sur différentes démarches auprès des instances d'autorité politique, religieuses et médicales parce que ce qu'il y a de plus particulier dans notre dossier, c'est qu'en plus d'être victimes d'abus sexuels et d'abus physiques, on a fait de ces enfants des idiots, des imbéciles pour toucher des subventions fédérales. On a des preuves, c'est montré sur documents, et c'est en plus de ce qu'on appelle la profondeur de la souffrance des victimes.

Le sénateur Fraser : Vous parlez du fait que plusieurs de ces orphelinats ont été classés comme institutions pour les gens aux prises avec la maladie mentale.

M. Landry : Exactement. On a changé la vocation. Dans mon cas, j'ai vécu dans une institution qui a changé la vocation et qui est passée d'un orphelinat ou d'une école à un hôpital psychiatrique.

Mr. Chair, you have before you someone who was falsely diagnosed, a former vice-president of the Montreal chamber of commerce, speaking to the members of a Senate committee. Mr. Chair, it must be admitted that false medical diagnoses were made.

[*English*]

The Chair: Thank you. For the final question of this panel, we will turn to Senator Runciman.

Senator Runciman: Something Mr. Doussot said was quite profound, and it is that victims are never healed. It is something you live with for the rest of your life, really. I do not know if you want to expand on that, but I think it is quite easily understood. Is there any comment? I suppose that sums it up for you.

[*Translation*]

Mr. Doussot: They are indeed scarred for life. They resent those who abused them sexually. That is normal. Why do they resent their abusers? Because they never obtained justice. People cannot begin to heal until they are recognized as victims. The Duplessis orphans were never recognized as victims, so even if they are 80 years old — some are still alive — they are still victims. The guilty parties were never recognized as such. They were protected by the church, by 10, 20, 30 lawyers from the best firms. The unfortunate victims do not even have the right to legal assistance. That is a disgrace.

We are calling for minimum sentences for pedophiles and their accomplices. Victims of pedophilia are scarred for life, and that does not change. Healing is impossible unless we recognize that they are victims, that their stories and experiences have hardly been acknowledged by a judge. Recognition of victims is a crucial step.

Mr. Landry: Today, not only the victims, but also their children are traumatized. Some of them are married. Victims' children are coming to us and also submitting complaints. They are still suffering the consequences of what their family — their father, their mother — went through.

[*English*]

The Chair: Mr. Gillespie, I think you wanted to comment as well.

Mr. Gillespie: We are having a technical discussion at times, but this boils down to child abuse that people have simply decided to memorialize electronically. One of the saddest parts about children being abused is that we cannot measure the unlimited potential that was never realized among those abuse victims who have had to lead a tortured existence. We will never know how many statesmen, senators, wonderful mothers or great coaches

Monsieur le président, vous avez devant vous une personne qui a été faussement diagnostiquée, un ancien vice-président de la Chambre de commerce de Montréal qui s'adresse aux membres d'un comité sénatorial. Il faut le faire, monsieur le président. Il faut admettre qu'on a rendu de faux diagnostics médicaux.

[*Traduction*]

Le président : Merci. Pour la dernière question du groupe de témoins, nous céderons la parole au sénateur Runciman.

Le sénateur Runciman : M. Doussot a dit quelque chose de très profond : les victimes ne guérissent jamais. C'est une chose avec laquelle on vit pour le reste de ses jours, en fait. Je ne sais pas si vous voulez approfondir cette question, mais je pense que c'est facile à comprendre. Avez-vous un commentaire à faire? Je suppose que cela résume la chose pour vous.

[*Français*]

M. Doussot : Ils sont effectivement marqués à vie. Ils en veulent aux personnes qui les ont abusés sexuellement. C'est normal. Ils leur en veulent pourquoi? Parce que justice ne leur a jamais été rendue. La guérison ne peut commencer que lorsqu'on a été reconnu comme victime. Et les orphelins de Duplessis n'ont jamais été reconnus comme victimes puisque même s'ils ont 80 ans — certains sont encore en vie —, ils restent des victimes. Les coupables n'ont pas été reconnus comme tels, ils sont protégés par l'Église, ils sont protégés par 10, 20, 30 avocats provenant des meilleures firmes. Les malheureuses victimes n'ont même pas droit à l'aide juridique. C'est scandaleux.

On demande des peines minimales pour les pédophiles et les complices. Leurs victimes sont marquées à vie et elles resteront marquées à vie. Et la guérison n'est possible que si on reconnaît que ce sont des victimes, que ce qu'ils ont dit, ce qu'ils ont vécu a été reconnu minimalement par un juge. La reconnaissance comme victime est absolument primordiale.

M. Landry : Aujourd'hui, au-delà des victimes, ce sont les enfants de ces victimes qui sont traumatisés. Certains sont mariés. Les enfants de ces victimes se regroupent en ce moment auprès de nous, et ils font également des réclamations. Ils gardent des séquelles de ce que leur famille, leur père, leur mère ont vécu.

[*Traduction*]

Le président : Monsieur Gillespie, je pense que vous vouliez aussi dire quelque chose.

M. Gillespie : Nous abordons parfois la question sous l'angle technique, mais il s'agit au bout du compte de violence faite aux enfants que les gens ont simplement décidé d'immortaliser en format électronique. L'un des aspects les plus tristes de la violence faite aux enfants, c'est que nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le potentiel illimité qui ne sera jamais réalisé chez les victimes qui ont mené une existence torturée. Nous ne saurons

never existed and could have discovered the cure for cancer or taught someone how to bake a cake. That is the part we really need to understand. That is the basis of all of this.

Senator Runciman: It is important to underline the fact that today we had representatives here from the two largest police services in Canada, plus a representative from an internationally respected organization, Kinsa, supporting the changes proposed in Bill C-10 to deal with this very serious issue. I suppose most of us are left — I am not sure there is a strong enough word; certainly "concerned" is not strong enough — concerned about where we go from here.

Mr. Gillespie, it must be frustrating. We are trying to do our best, and I think Canada is leading in this respect. You said earlier that there will never be enough resources, unless I am misquoting you. What additional advice or direction or suggestions can you offer the committee for the government to consider going forward?

I am thinking mostly of education and getting parents more involved in these kinds of issues as well. I am not sure how we address this. It is such a big issue and it is not only the enforcement side we need to consider.

Mr. Gillespie: First, I would like to make the offer to senators that I and perhaps another member of these organizations come back in a different setting and really give you a crystal-clear view of what is happening. A lot of this is cloudy, and not everyone understands the problem. It is hard to focus or try to identify a series of ways to deal with something without fully understanding the problem.

If we found out there was a rash of new speeders on the 416 and there were 9,000 that we did not know were there yesterday, the first thing we would do is flood the highway with law enforcement to provide deterrence and stop the speeders in order to make people feel safer. Then we would have a discussion amongst all stakeholders to decide that this is a bigger problem than we realized and decide what we will do. Finally, we would have to come back to find out the basis of the problem.

Well, the problem is that some men cannot control themselves and we need to do more research or more studies with regard to treatments that need to occur to help control this and to stop people from abusing kids. If they stop abusing kids, we do not have these problems.

Finding a solution must involve different phases. When the police are saying we cannot deal with what is going on out there, and the ultimate answer is that even if you had a thousand more

jamais combien d'entre elles seraient devenues des hommes d'État, des sénateurs, des mères extraordinaires ou d'excellents entraîneurs ou si l'une de ces personnes aurait découvert la façon d'enrayer le cancer ou aurait pu montrer à quelqu'un comment faire un gâteau. C'est ce que nous devons bien comprendre. C'est le fondement de tout cela.

Le sénateur Runciman : Il est important de souligner le fait que nous avons reçu aujourd'hui des représentants des deux plus importants services de police du Canada, ainsi qu'un représentant d'une organisation respectée à l'échelle internationale, Kinsa, et que ces personnes appuient les modifications proposées dans le cadre du projet de loi C-10 pour régler le problème très grave dont nous parlons. Je suppose que la plupart d'entre nous demeurons — je ne suis pas sûre qu'il y a un mot suffisamment fort; « préoccupés » n'est assurément pas assez fort — préoccupés par ce que nous devons faire à partir d'ici.

Monsieur Gillespie, cela doit être frustrant. Nous essayons de faire tout ce que nous pouvons, et je pense que le Canada est en avance à cet égard. Vous avez dit tout à l'heure qu'il n'y aura jamais suffisamment de ressources, je crois. Quels autres conseils, directives ou suggestions pouvez-vous donner au comité quant à ce que le gouvernement devrait envisager de faire dans l'avenir?

Je pense surtout au fait d'informer les gens et d'inciter les parents à parler davantage de ce genre de choses. Je ne sais pas trop comment nous devons nous y prendre pour régler le problème. C'est un problème tellement gros, et nous ne pouvons pas seulement envisager l'aspect exécution de la loi.

M. Gillespie : D'abord, j'aimerais offrir aux sénateurs de revenir, peut-être avec un autre membre de l'une des organisations, dans un autre contexte afin de vraiment brosser pour vous un portrait exact de la situation. Il y a beaucoup de choses qui sont nébuleuses, et ce n'est pas tout le monde qui comprend le problème. C'est difficile de se concentrer sur quelque chose ou d'essayer de cerner un ensemble de façons d'aborder le problème sans le comprendre tout à fait.

Si nous découvrions que la folie de la vitesse s'était emparée des conducteurs sur la 416 et qu'il y avait 9 000 de ces chauffards alors que nous ne le savions pas hier, la première chose que nous ferions, ce serait de border la route d'agents de la police en vue de dissuader les amateurs de vitesse et les arrêter pour que les gens se sentent en sécurité. Ensuite, nous réunirions tous les intervenants pour constater que l'envergure du problème dépasse ce que nous avions imaginé et pour décider de ce que nous ferions. Enfin, il nous faudrait remonter à la source du problème.

Eh bien, le problème, c'est qu'il y a des hommes qui n'ont pas d'emprise sur eux-mêmes, et nous devons faire davantage de recherche ou davantage d'études sur les traitements qui doivent être offerts pour juguler le problème et empêcher les gens de commettre des actes de violence envers les enfants. S'ils cessaient de le faire, le problème serait réglé.

La recherche d'une solution doit se faire en différentes étapes. Lorsque la police dit qu'elle ne sait pas comment composer avec ce qui se passe et que la réponse, au bout du compte, c'est que,

officers it would not really make a difference, we need to stand back and have a good look. Perhaps we do not understand exactly what the problem is, but we need to have a better understanding. Then, as an educated society, we have discussions and move on. We are at that point, and we have to do that. I am frustrated because I have information about what has been going on for years that I cannot talk about, but I think it is time to start talking.

The Chair: Mr. Landry, did you have any final comment to Senator Runciman's question?

[*Translation*]

Mr. Landry: I want to add something to the issue raised by Senator Fraser.

I would like to emphasize the fact that the case we are discussing today is much more serious than we think because it is a national phenomenon.

We recently heard about the Netherlands, where 20,000 children were sexually abused. There were also cases in England. In Canada, sexual abuse within Scouts Canada has been looked into.

Today, the victims are experiencing something of an awakening; they are opening up. I want to reiterate that those victims need support and guidance so that they can thrive in Canadian society.

[*English*]

The Chair: Thank you very much for that.

Colleagues, that concludes our time with this panel. I truly want to thank them for what we have heard here. With Senator Runciman's comment and the responses towards the end, it really drives home the point that, in his words, we are trying to do our best. Everyone around this table is trying to do their best in the way we can help this social problem. Obviously you are trying to do your best as well. The passion, the personal experience, and the way Mr. Landry described his own experience, when you hear that it never leaves your memory.

As we go forward, we try to find solutions. As legislators, we use those tools as best we can. We all try to find the perfect answer, but it seems to be elusive. As we go down this road, we continue to find the right path.

We will continue to do it on our end here, but there is no question that with the contribution and the experience you bring to the discussion this is not a theoretical exercise we are doing. We are not applying changes to the Criminal Code in some academic

même si on déploie 1 000 agents de police de plus, cela ne changera pas grand-chose, nous devons prendre du recul et examiner ce qui se passe. Il est possible que nous ne comprenions pas tout à fait la nature du problème, mais nous devons y arriver. Ensuite, menons un débat de société éclairé et agissons. Nous en sommes rendus là, et c'est ce que nous avons à faire. Je suis frustré parce que j'ai de l'information sur ce qui se passe depuis des années dont je ne peux pas parler, mais je pense qu'il est temps de commencer à parler.

Le président : Monsieur Landry, avez-vous un dernier commentaire à faire en rapport avec la question du sénateur Runciman?

[*Français*]

M. Landry : J'aimerais ajouter quelque chose à la question soulevée par le sénateur Fraser.

Je voudrais souligner le fait que le dossier dont on parle aujourd'hui est beaucoup plus grave que l'on pense puisqu'il s'étend à l'échelle internationale.

Nous avons entendu parler récemment des Pays-Bas, où 20 000 enfants ont été victimes d'abus sexuels. Il y a eu aussi des cas en Angleterre. Et au Canada, des abus sexuels ont été mis à jour au sein de Scouts Canada.

Il y a comme un éveil des victimes, aujourd'hui, les victimes s'ouvrent. Je veux rappeler que ces victimes ont besoin d'aide pour les accompagner et les aider à mieux s'épanouir dans la société canadienne.

[*Traduction*]

Le président : Merci beaucoup.

Chers collègues, c'est tout le temps que nous avions pour ce groupe de témoins. Je vous remercie sincèrement de votre témoignage. Le commentaire du sénateur Runciman et les réponses vers la fin font vraiment bien passer le message selon lequel, pour reprendre son expression, nous faisons tout ce que nous pouvons. Tout le monde ici présent fait de son mieux pour essayer de régler ce problème de société. Il est évident que, vous aussi, vous faites tout ce que vous pouvez. La passion, l'expérience personnelle et la façon dont M. Landry a décrit ce qu'il a vécu, lorsqu'on entend tout cela, c'est gravé dans la mémoire pour toujours.

Nous avançons et essayons de trouver des solutions. Comme législateurs, nous utilisons les outils dont nous disposons le mieux possible. Nous essayons tous de trouver la solution parfaite, mais elle semble nous échapper. Nous poursuivons notre objectif et continuons d'essayer de trouver la voie à suivre.

Nous allons continuer de le faire de notre côté, ici, mais il ne fait aucun doute que, grâce à votre contribution à la discussion et à votre expérience, ce n'est pas un exercice théorique que nous menons. Nous n'apportons pas des modifications au Code

exercise. This is to address the reality that is in our streets and in our society. It is challenging, but the contribution you have made here today is not lost to any of us, and we sincerely thank you.

We will continue our study of Bill C-10 at Part 2 related to sexual offences against children. We are pleased to have with us as part of our fourth panel, from the Canadian Centre for Abuse Awareness, Ms. Ellen Campbell, President, CEO and Founder; and Mr. Mark Allan, Director of Public Safety. From the Association for the Treatment of Sexual Abusers, we have Mr. Lawrence Ellerby, Forensic Psychologist.

We will begin with opening statements. Ms. Campbell, do you have a statement to provide us?

Ellen Campbell, President, CEO and Founder, Canadian Centre for Abuse Awareness: I do. To start, I am a survivor of childhood sexual abuse. That is why I started the agency 19 years ago. Our agency provides support to over 100 agencies, about 200,000 people a year that we support who are victims of abuse.

We have many programs. In addition, we bury abandoned babies, which we feel is the first stage of abuse, and as a result of that we are working on the safe haven law. We are also working on the DEC, which is the Drug Endangered Children program, with the police. I will not go into all our programs but will let you know that we do service a lot of victims.

I also served as a member of the board for the Toronto Bail Program. I sat on the Judicial Appointments Advisory Committee, and I am also an ordained minister. My agency is secular, but I come at this from many different perspectives.

Fourteen years ago you may recall that Martin Kruze, a young man at Maple Leaf Gardens, came forward who had been sexually abused. He was one of over 100 men who had been sexually abused at Maple Leaf Gardens. His perpetrator got two years less a day, and as a result, Martin took his life saying, "Is this all my life is worth?" Since then we have had many more victims come forward as we work with them in their therapy.

We do not take any ongoing government funding, but we received a grant from the justice fund to do round table discussions throughout Ontario on legislative change to protect children. When I make my comments today, it is a result of this report with 60 recommendations. Age of consent was taken word for word from legislation. Here are our recommendations, and it includes everyone from Crown attorneys, rape crisis centres,

criminel dans le cadre d'une espèce d'exercice mené pour la forme. Il s'agit de régler des problèmes réels qui existent dans la rue et au sein de notre société. C'est difficile, mais la contribution que vous avez apportée aujourd'hui n'échappe à aucun d'entre nous, et nous vous en remercions sincèrement.

Nous allons poursuivre notre étude du projet de loi C-10 dans la partie 2 portant sur les crimes d'ordre sexuel contre les enfants. Nous sommes heureux d'accueillir les membres du quatrième groupe de témoins : Mme Ellen Campbell, présidente-directrice générale et fondatrice, M. Mark Allan, directeur de la sécurité publique, du Canadian Centre for Abuse Awareness, et M. Lawrence Ellerby, psychologue médico-légal, de l'Association for the Treatment of Sexual Abusers.

Nous allons commencer par les déclarations préliminaires. Madame Campbell, avez-vous une déclaration à faire?

Ellen Campbell, présidente-directrice générale et fondatrice, Canadian Centre for Abuse Awareness : Oui. Pour commencer, j'ai moi-même été victime de violence sexuelle lorsque j'étais une enfant. C'est la raison pour laquelle j'ai créé l'organisme il y a 19 ans. Nous offrons du soutien à plus de 100 organismes, et environ 200 000 personnes bénéficient chaque année du soutien que nous offrons aux victimes de violence.

Nous offrons de nombreux programmes. En outre, nous enterrons les bébés abandonnés, dont l'abandon constitue à nos yeux le premier niveau de violence, et, par conséquent, nous travaillons sur la loi prévoyant l'établissement de refuges sûrs. Nous travaillons également sur le programme des enfants menacés par la drogue avec la police. Je ne vais pas parler de tous nos programmes, mais je vous mentionne que nous offrons des services à un grand nombre de victimes.

J'ai également été membre du conseil du programme de cautionnements de Toronto. J'ai siégé au Comité consultatif sur les nominations à la magistrature, et je suis également ministre ordonnée. Mon organisme est séculier, mais j'aborde la question à partir de nombreux points de vue différents.

Vous vous souvenez peut-être de Martin Kruze; ce jeune homme, il y a 14 ans, a déclaré avoir été victime de violence sexuelle au Maple Leaf Gardens. Il faisait partie de plus d'une centaine d'hommes victimes de violence sexuelle au Maple Leaf Gardens. Son agresseur a reçu une peine de deux ans moins un jour, et Martin s'est suicidé en disant : « Est-ce que c'est tout ce que vaut ma vie? » Depuis, beaucoup d'autres victimes se sont adressées à nous, et nous travaillons avec elles dans le cadre de leur thérapie.

Nous ne bénéficions d'aucun financement gouvernemental permanent, mais nous avons reçu une subvention provenant du fonds de la justice pour organiser une table ronde partout en Ontario sur les modifications législatives visant la protection des enfants. Mes commentaires d'aujourd'hui viennent du rapport sur la question contenant 60 recommandations. L'âge du consentement est tiré textuellement de la loi. Ce sont nos recommandations, et

shelters, police, everyone working front line. I am speaking on behalf of those who submitted comments. You can get this online at our agency.

Their recommendation was that the federal government amend section 742.1 of the Criminal Code to create an exception for the imposition of conditional sentences that includes any offences of violence perpetrated against children and includes any sexual offences that involve children, abuse of children and the offence of possession of child pornography.

I am not sure if you are aware, but in Florida they have something that came into force in 2005 called the Jessica Lunsford Act, where a first-time offender gets a mandatory 25-year sentence and then he has electronic monitoring for life. Other states are bringing in similar legislation.

I am glad I follow Mr. Gillespie and Ms. Kennedy. I do not need to tell you the seriousness of the issue. There are over two million images at any one time of children under the age of two on the Internet.

I spent Family Day going through all your other committee meetings to inform myself, and I know the head of the Canadian Bar Association said there is a lot of faith in our judicial system, but I respectfully disagree. I think people see Canada as being soft on crime, specifically these crimes.

Senator Frum, you are correct when you mentioned in one of your comments that victims do not come forward because they know it will be a very minimum sentence that the perpetrator gets, and it is just too difficult when they go through that difficult situation and they know they will get off. Senator Lang, your comment is correct that advocacy groups are asking for minimum sentencing.

I do agree that in looking over all those recommendations that maybe a safety valve for the mentally ill should be considered. I work in the prisons as a minister. Eighty-five per cent of women in prison have been sexually abused, and I believe the number is higher for men in prison. If we want to empty the prisons, we have to deal with the root cause. I have heard the costs mentioned considerably in this report. The Red Cross estimated in a report by the University of Western Ontario that $15 billion a year is the economic cost on child abuse, and it must be higher now. Perhaps when we are looking at the costs, I know the comment was made that maybe it is not more money but maybe more efficiency in our justice system. I do not know. That is what you learned senators will have to decide.

elles font intervenir tout le monde, des procureurs de la Couronne aux centres d'aide aux victimes de viol, en passant par les refuges, la police et tout le monde qui intervient en première ligne. Je m'exprime au nom de toutes les personnes qui ont présenté des commentaires. Vous trouverez le rapport sur le site web de notre organisme.

La recommandation des participants était que le gouvernement fédéral modifie l'article 742.1 du Code criminel de manière à prévoir une exception quant à l'imposition de peines d'emprisonnement avec sursis dans tous les cas d'actes de violence contre des enfants et tous les cas de violence sexuelle contre des enfants ainsi que de possession de matériel de pornographie juvénile.

Je ne sais pas si vous le savez, mais, en Floride, il y a une loi entrée en vigueur en 2005 qu'on a appelée la loi de Jessica Lunsford et qui prévoit une peine obligatoire de 25 ans d'emprisonnement pour une première infraction assortie d'une surveillance électronique à vie. D'autres États sont en train d'adopter des projets de loi du genre.

Je suis contente de prendre la parole après M. Gillespie et Mme Kennedy. Je n'ai pas besoin de vous dire à quel point le problème est grave. Il y a en permanence plus de deux millions de photographies d'enfants de moins de deux ans sur Internet.

J'ai passé le Jour de la famille à examiner les comptes rendus de vos autres réunions pour m'informer, et je sais que le directeur de l'Association du Barreau canadien a dit que beaucoup de gens ont foi en notre système judiciaire, mais, sauf son respect, je ne suis pas d'accord. Je pense que les gens trouvent que le Canada n'est pas assez sévère avec les criminels, surtout en ce qui concerne le genre de crime évoqué.

Sénateur Frum, vous aviez raison lorsque vous avez mentionné que les victimes n'agissent pas parce qu'elles savent que leur agresseur ne recevra qu'une peine très minimale, et il est tout simplement trop difficile de subir cette situation difficile et de savoir que l'auteur des actes criminels va s'en tirer. Sénateur Lang, vous aviez raison de dire que les groupes de défense aux droits des victimes demandent des peines minimales.

Je conviens, à la lumière de toutes ces recommandations, qu'il faudrait peut-être envisager une soupape de sûreté pour les gens qui ont des troubles mentaux. Je travaille dans les prisons comme ministre. Quatre-vingt-cinq pour cent des femmes qui sont en prison ont été agressées sexuellement, et je crois que le chiffre est encore plus élevé chez les hommes. Si nous voulons vider les prisons, il faut que nous attaquions le problème à la racine. J'ai constaté qu'il est beaucoup question des coûts dans le rapport. D'après l'estimation de la Croix-Rouge dans un rapport rédigé à l'Université Western Ontario, la violence faite aux enfants coûte 15 milliards de dollars par année, et le chiffre doit être encore plus élevé maintenant. Peut-être que lorsque nous examinons la question des coûts... je sais que l'on a dit qu'il s'agit peut-être non pas de fournir plus d'argent, mais plutôt de rendre le système de justice plus efficace. Je ne sais pas. À vous, sénateurs éclairés, de trancher.

I appreciate that you are listening to victims and that you are hearing us, but I really feel that we need to get our focus back on the children. That is the number one thing we need to do because for them it is a life sentence. Thank you.

The Chair: Thank you, Ms. Campbell.

Mr. Allan, did you wish to make an opening statement?

Mark Allan, Director of Public Safety, Canadian Centre for Abuse Awareness: I have just a few comments to follow up on what Ms. Campbell has said.

First and foremost, we must be relentless in our pursuit of keeping our kids safe. The life trajectory of an abused or exploited child is bleak. These children are suffering emotional abuse, mental health issues, substance abuse issues. In later life, they themselves often become abusers or, as Ms. Campbell said, there are high incarceration rates for both male and female victims. The outcome is bleak for those kids.

In my former life I was a police officer. I am a retired inspector with the OPP, and two key aspects of my career were as a long-serving detachment commander and in the area of crime prevention for the last six years of my career.

Many crimes can be prevented. Abuse and exploitation of children is a very hard crime to prevent because so much of it happens behind closed doors, much like domestic abuse. At least in domestic violence we have the opportunity to educate adult women as to how they might be able to escape their abusers. When we are talking about children, it is very difficult.

When it is a hard crime to prevent, we have to separate the abusers from their victims or potential victims, and that is where mandatory minimum sentences come in. It would be nice to think that we can rehabilitate or prevent, and in some cases I guess it is possible, but in cases where it is not, we need to separate the offender from their victims or potential victims.

The police are doing their best. I know you heard from some gentlemen this morning, but if we look at the Internet with respect to exploited children and child luring, it is a playground for pedophiles, and it is a relatively unsupervised playground. Police and the government are giving more tools all the time, but it is constantly a case of catch-up for the police to try to stay ahead of this. While great work is being done, with technology changes and what is going on online, we will constantly be playing catch-up.

Je suis contente que vous écoutiez les victimes et que vous nous écoutiez, mais je pense vraiment que les enfants doivent redevenir notre centre d'attention. C'est la chose la plus importante que nous devons faire, parce que, pour eux, c'est une peine à perpétuité. Merci.

Le président : Merci, madame Campbell.

Monsieur Allan, souhaitiez-vous faire une déclaration préliminaire?

Mark Allan, directeur de la sécurité publique, Canadian Centre for Abuse Awareness : J'ai seulement quelques commentaires à ajouter à ce que Mme Campbell a dit.

D'abord et avant tout, nous devons travailler sans relâche à la protection de nos enfants. Le parcours d'un enfant agressé ou exploité est peu enviable. Ces enfants souffrent de violence affective et de troubles de santé mentale et ont des problèmes de toxicomanie. Plus tard, ils deviennent souvent eux-mêmes des agresseurs, ou, comme Mme Campbell l'a dit, le taux d'incarcération des victimes des deux sexes est élevé. L'avenir de ces enfants est sombre.

Dans mon autre vie, j'ai été agent de police. Je suis un inspecteur à la retraite de la Police provinciale de l'Ontario, et deux des aspects clés de ma carrière ont été le commandement d'un détachement, que j'ai assuré pendant longtemps, et la prévention du crime, pendant les six dernières années de ma carrière.

Beaucoup de crimes peuvent être prévenus. La violence envers les enfants et l'exploitation des enfants sont des crimes très difficiles à prévenir, parce qu'ils ont lieu en très grande partie à l'abri des regards, comme c'est souvent le cas de la violence conjugale. Dans le cas de la violence conjugale, au moins, nous avons la possibilité d'informer les femmes d'âge adulte des façons pour elles d'échapper à leur agresseur. Lorsqu'il s'agit d'enfants, c'est très difficile.

Quand un crime est difficile à prévenir, il faut éloigner les agresseurs de leurs victimes réelles ou potentielles, et c'est à cet égard que les peines minimales obligatoires interviennent. Ce serait bien de pouvoir penser que nous sommes capables de réadapter ou de prévenir, et j'imagine que c'est possible dans certains cas, mais dans d'autres, c'est impossible, et il faut alors éloigner le délinquant de ses victimes ou des personnes qui pourraient devenir ses victimes.

La police fait de son mieux. Je sais que vous avez entendu le témoignage de certains messieurs ce matin, mais si l'on envisage Internet sous l'angle de l'exploitation des enfants et du leurre d'enfants, c'est un terrain de jeu pour les pédophiles, et il est assez peu surveillé. La police et le gouvernement fournissent constamment de nouveaux outils, mais la police est toujours en train de faire du rattrapage pour essayer d'avoir une longueur d'avance sur les pédophiles. Les gens concernés font de l'excellent travail, mais, à cause de l'évolution de la technologie et de ce qui se passe en ligne, nous allons toujours être obligés de faire du rattrapage.

Ms. Campbell mentioned a couple of programs that are near and dear to our hearts at the Canadian Centre for Abuse Awareness, and that is the drug-endangered children initiative and the safe haven, which deals with discarded babies at the earliest stages of child abuse. We are working to pursue those.

Lawrence Ellerby, Forensic Psychologist, Association for the Treatment of Sexual Abusers: I would like to extend my sincere thanks and appreciation for the opportunity to be here. My affiliation, as it reads, is as the immediate past president for the Association for the Treatment of Sexual Abusers, an international, non-profit organization of some 3,000 members who are mental health, child welfare, criminal justice, victim advocate and prevention specialists interested in understanding sexual assault/abuse and advancing the field of knowledge and effectiveness in the assessment, treatment, case management, risk management, evidence-based policy development and prevention in regard to sexual abuse.

The comments and observations I would like to make today are really based on my own practices as a forensic psychologist for the last 25 years, working in the field, in correctional institutions, mental health facilities and community settings with individuals who have engaged in sexually offending behaviour and working with law enforcement, provincial and federal corrections, mental health and community agencies to enhance the way we are able to integrate people safely back into the community.

In the short time I have for opening statements, I want to highlight five points that I hope will resonate with you in your deliberations, which I am open to expanding during the question period.

First we have to be thinking and talking about who are the people committing sexual crimes. We use terms like "sex offender," "sexual predator" and "pedophiles," and they conjure up images and fears, and understandably so in many cases, but we need to know that sexually offending behaviour cuts across every demographic categorization there is. There is no typical sex offender; there is no particular type. I have seen clients of all ages, all races, all religions and all professions. It would probably surprise you, some of the people who have walked through our doors.

I also think it is really important for us to keep in mind that the vast majority of sexual crimes are committed by people known to their victims. We often react thinking crimes committed by strangers are the most frightening, horrifying cases, but these represent the smallest proportion of the kinds of cases we see and that often affect public policy and legislation.

Mme Campbell a parlé de deux ou trois programmes qui nous tiennent à cœur au Canadian Centre for Abuse Awareness, et il s'agit de l'initiative concernant les enfants menacés par la drogue et la création de refuges sûrs, en lien avec les bébés abandonnés au tout premier degré de la violence faite aux enfants. Nous travaillons là-dessus.

Lawrence Ellerby, psychologue médico-légal, Association for the Treatment of Sexual Abusers : J'aimerais vous remercier sincèrement de m'avoir invité. Mon affiliation, comme vous pouvez le lire, est celle de président sortant de l'Association for the Treatment of Sexual Abusers, organisme international sans but lucratif qui compte quelque 3 000 membres spécialistes de la santé mentale, du bien-être des enfants, de la justice pénale et de la défense des droits des victimes qui souhaitent comprendre le phénomène de l'agression et des abus sexuels et contribuer aux connaissances dans le domaine et à l'efficacité de l'évaluation, du traitement, de la gestion des cas, de la gestion du risque, de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et de la prévention à l'égard de l'agression sexuelle.

Les commentaires et observations que j'aimerais formuler aujourd'hui sont en fait fondés sur ma pratique de psychologue médicolégal des 25 dernières années et de mon travail sur le terrain, dans des établissements correctionnels, des établissements de santé mentale et dans la collectivité auprès de personnes qui se sont livrées à des actes d'agression sexuelle et de mon travail auprès des services de police, des établissements correctionnels provinciaux et fédéral, des organismes s'occupant de la santé mentale et des organismes communautaires visant à améliorer la façon dont nous procéderons à la réintégration sociale en toute sécurité des délinquants.

Dans la courte période dont je dispose pour ma déclaration préliminaire, je souhaite insister sur cinq points qui, je l'espère, trouveront un écho dans vos débats et sur lesquels je suis disposé à dire davantage de choses au cours de la période de questions.

D'abord, il faut que nous pensions aux gens qui commettent des crimes de nature sexuelle et que nous parlions d'eux. Nous utilisons des expressions comme « délinquants sexuels », « prédateurs sexuels » et « pédophiles », et ces expressions suscitent des images et des peurs, ce qui est compréhensible dans bien des cas, mais, ce qu'il faut savoir, c'est que la délinquance sexuelle se retrouve dans toutes les catégories démographiques qui existent. Il n'y a pas de délinquants sexuels typiques; il n'y a pas de type particulier. J'ai vu des clients de tous les âges, de toutes les races, de toutes les religions et de toutes les professions. Vous seriez probablement surpris de voir certaines des personnes à qui nous avons eu affaire.

Je pense aussi qu'il est très important pour nous de ne pas oublier que la vaste majorité des crimes de nature sexuelle sont commis par des gens connus de leurs victimes. Nous réagissons souvent en pensant que les crimes commis par des étrangers sont les plus effrayants, les cas les plus horribles, mais ces cas ne représentent qu'une petite proportion des cas que nous voyons et qui ont souvent une incidence sur les politiques publiques et la législation.

Most victims know their offenders — they are family members, friends, acquaintances, people in positions of trust and authority — and we need to be able to understand the implications and complexity coming from those dynamics.

The second point is that we are evolving in our ability and now have reliable and valid risk assessment tools to help us differentiate who are the people we need to be most concerned about and where the resources best need to be allocated. It is important to look at more strategic orientation towards using risk assessment to help us in figuring out what to do in sentencing, case planning, supervision, treatment and risk management.

The third point is that treatment works. There is ongoing, developing and strengthening research literature that shows differences between comparison groups of untreated sexual offenders and those who have received treatment. We also know that the more treatment is consistent with what we know works in the intervention for this problem, the better the outcomes are.

The fourth thing I want to highlight is that if we are looking at effective public policy to make our communities safer, we need to also recognize that only 10 to 18 per cent of sexual offences are actually reported, which means the vast number go unreported. There are many reasons why individuals do not come forward to report abuse, and I think we have to understand these, look at them and figure out how to enhance disclosure and also opportunities for individuals who are at risk to offend or who are offending to get the interventions to help them stop or prevent them from hurting people.

The final point is that we focus very much in legislation around the world, not just in Canada, around being able to focus on what do we do with the offenders at the point they are detected. I think it is imperative that, to keep our communities safer and to build community wellness, we invest in prevention programs. There is a growing literature that a number of the legislative approaches that have been taken in other countries have little return on the investment, whereas focusing dollars on prevention initiatives can make a significant difference in terms of the prevention of future crime. Thank you.

The Chair: Thank you very much, each of you, for these comments. They are helpful.

Senator Fraser: Thank you all for being here as we contemplate this thorny, complex issue.

Ms. Campbell, you said that we have to focus on the children. I think that everyone here would be in agreement on that, that it is the best interests of the children that this is all about.

La plupart des victimes connaissent leur agresseur — il s'agit d'un membre de la famille, d'un ami, d'une connaissance, d'une personne en situation de confiance et d'autorité —, et nous devons arriver à comprendre les répercussions complexes qui découlent de cette dynamique.

La deuxième chose, c'est que notre capacité évolue et que nous disposons maintenant d'outils d'évaluation des risques valables pour nous aider à déterminer qui sont les gens dont nous devons nous préoccuper le plus et comment affecter le mieux possible les ressources. Il est important d'envisager une orientation stratégique à l'égard du recours à l'évaluation du risque pour nous aider à déterminer ce qu'il faut faire dans le domaine de la détermination de la peine, de la planification des cas, de la surveillance, du traitement et de la gestion des risques.

Le troisième point, c'est que le traitement fonctionne. Il y a des études en cours, en expansion et qui se confirment, qui montrent les différences entre les groupes de comparaison de délinquants sexuels n'ayant pas subi de traitement et ceux qui ont suivi un traitement. Nous savons également que plus le traitement concorde avec ce qui, d'après ce que nous savons, fonctionne pour l'intervention à l'égard du problème en question, meilleurs sont les résultats.

La quatrième chose que je veux souligner, c'est que, si nous souhaitons adopter des politiques publiques efficaces pour protéger nos collectivités, nous devons également reconnaître le fait que seulement 10 à 18 p. 100 des infractions sexuelles sont déclarées, ce qui signifie que la vaste majorité ne le sont pas. Il y a beaucoup de raisons pour lesquelles les gens ne déclarent pas qu'ils ont été victimes d'agression, et je pense que nous devons les comprendre, les examiner et trouver le moyen de favoriser la divulgation et aussi de permettre aux personnes à risque de commettre un crime ou qui commettent des crimes de bénéficier d'une intervention pour les aider à cesser de faire du mal à d'autres ou les empêcher de le faire.

Le dernier point, c'est que, partout dans le monde, pas seulement au Canada, la législation est très axée sur la capacité de se concentrer sur ce qu'il faut faire des délinquants une fois qu'ils sont découverts. Il est impératif, pour la protection et le mieux-être de nos collectivités, que nous investissions dans des programmes de prévention. Il y a de plus en plus d'études qui montrent que beaucoup des mesures législatives qui ont été prises dans notre pays ont donné lieu à un faible rendement du capital investi, tandis que l'utilisation de l'argent pour les initiatives de prévention peut contribuer pour beaucoup à la prévention du crime. Merci.

Le président : Merci beaucoup à vous deux de vos commentaires. Ils nous éclairent.

Le sénateur Fraser : Merci à tous d'être ici avec nous pour examiner cette question épineuse et complexe.

Madame Campbell, vous avez dit que nous devons penser d'abord aux enfants. Je pense que tout le monde ici serait d'accord avec vous, c'est-à-dire que c'est l'intérêt supérieur des enfants qui est au cœur de la question.

I would like to have your reaction. I will read to you from a submission made to the committee by someone who will not be appearing before us but who has made a formal submission. His name is Rupert Ross and he was, for 26 years, a Crown attorney in Ontario. He said:

> Because child abuse is such an abhorrent crime, I supported a strong response when I began my career. In pre-trial discussions I insisted on long sentences, with the result that few accused pleaded guilty.

He goes on to talk about what that meant, then the case had to go to trial and, as would so often be the case, would depend essentially on the word of the child. People like this tend not to leave evidence lying around if they can avoid it.

He points out that for many of these children,

> Their whole world is now upside down — and everything depends on what they tell the judge. That pressure is often overwhelming; I have watched child victims become totally unable to think, remember or speak on the witness stand, especially during intense cross-examination.
>
> . . . In the absence of a guilty plea, however, Judges require that allegations be proven "beyond a reasonable doubt," and the hesitant words of a frightened child living in relational chaos are seldom sufficient on their own. In my early years, acquittals were the norm, and children had two questions for me. The first was, "How can the judge say he believed me, but then say he was Not Guilty?" The second question often came as the child fled the courthouse in tears: "Why did you put me through this *for nothing*? How *could* you?" I still worry about those children.

Mr. Ross goes on to say:

> When Conditional Sentences were introduced, they provided just the answer I needed. I could offer defence counsel my agreement to support the imposition of a Conditional Sentence . . . . The vast majority accepted my offer. I achieved what are, to me, the most essential goals of justice, *especially the validation* —

Through the guilty plea.

> — *of the child victim's disclosure of abuse*. I no longer had to push them through a system that too frequently pronounced the accused "Not Guilty."

Mr. Ross believes that the imposition of mandatory minimums at all, but increasingly tough mandatory minimums, will, in fact, result in fewer guilty pleas, more trials, more acquittals and more trauma to the children.

J'aimerais avoir votre réaction. Je vais vous lire un extrait d'un mémoire présenté au comité par une personne qui ne témoignera pas, mais qui a présenté officiellement un mémoire. Il s'agit de Rupert Ross, qui a été pendant 26 ans procureur de la Couronne en Ontario. Il dit :

> La violence sexuelle à l'endroit des enfants étant un crime abominable, dès le début de ma carrière j'estimais qu'il fallait sévir avec vigueur. Au cours des discussions préalables au procès, comme j'exigeais l'imposition de longues peines d'emprisonnement avec comme résultat, peu d'accusés plaidaient coupables.

Il poursuit en parlant de ce que cela signifiait : il devait alors y avoir un procès, et, comme c'était si souvent le cas, l'issue dépendait essentiellement de la parole de l'enfant. Les gens qui se livrent aux actes en question ont tendance à ne pas laisser de trace de leurs actes s'ils le peuvent.

Il ajoute ce qui suit à propos de beaucoup des enfants :

> Leur monde se retrouve sens dessus dessous — et tout dépend de ce qu'ils diront au juge. Cette pression est souvent accablante. J'ai vu des enfants victimes de violence sexuelle être incapables de réfléchir, de se souvenir de quoi que ce soit, voire de parler à la barre des témoins, particulièrement durant un contre-interrogatoire serré.
>
> [...] En l'absence d'un plaidoyer de culpabilité, toutefois, les juges exigent que les allégations soient démontrées « au-delà d'un doute raisonnable », et les propos hésitants d'un enfant qui a peur et qui vit un chaos relationnel suffisent rarement en soi. Au début de ma carrière, les acquittements étaient la norme, et les enfants me posaient deux questions. La première était « Comment le juge peut-il affirmer qu'il me croit, puis rendre un verdict de non-culpabilité? » La seconde, je l'ai souvent entendue d'un enfant en pleurs à la sortie de la salle d'audience : « Pourquoi m'avez-vous fait vivre tout ça *pour rien*? » Je continue de m'inquiéter pour ces enfants.

M. Ross poursuit ainsi :

> L'introduction des peines d'emprisonnement avec sursis m'a fourni la réponse que je cherchais. Je pouvais offrir aux avocats de la défense l'imposition d'une peine avec sursis [...] La vaste majorité d'entre eux acceptaient mon offre. J'ai ainsi pu atteindre ce qui, à mon avis, constitue les deux objectifs fondamentaux de la justice, *plus particulièrement la validation*...

Au moyen du plaidoyer de culpabilité.

> ...*de la divulgation d'agression sexuelle de l'enfant*. Je n'avais plus à leur faire subir un système qui la plupart du temps rendait un verdict de « non-culpabilité ».

M. Ross croit que l'imposition de peines minimales obligatoires, mais progressivement plus sévères, va, en fait, donner lieu à moins de plaidoyers de culpabilité, à plus de procès, à plus d'acquittements et à plus de traumatismes chez les enfants.

I do not know whether he is right, but I would like you to comment on that, please.

Ms. Campbell: Now there are more child-friendly interviews. For instance, they do not have to go before the judge. For instance, there is the Gatehouse in Toronto, where the children go and it is behind a two-way mirror. The child does not realize he or she is an interview, and the interview is taped. I think the courts are starting to be sensitive to the children.

Again, I come back to there are those situations for sure, but a lot of the people I am talking about are adults who want to go before a judge, want to be heard and are not going to fall apart, if they are believed, but they are going forward as an adult. I am not just speaking about children going forward. There are a lot more court-friendly ways to do that, but I am also talking about adult survivors of childhood sexual abuse.

Does that answer your question?

Senator Fraser: That is your answer, by definition. That is your answer.

Ms. Campbell: Yes.

Senator Fraser: Mr. Ellerby?

Mr. Ellerby: Not to be status-oriented, but "Dr."

Senator Fraser: I am so sorry.

Mr. Ellerby: I went to school for a lot of years.

I have a great deal of respect for Rupert Ross, his perspectives and his thoughtful approach to criminal justice and restorative justice approaches. One of the things this comes back to is that for all of us, as you said, who are in this business, the children are the most important. For those of us who do offender-oriented work, that is our orientation. Our number one goal is the prevention of further sexual offending, and we try to respect and honour the victims and survivors of sexual abuse in the way we do our work.

The concerns I have and that I would share are similar in two dimensions. The first is that the research we see out of the United States, albeit a different system and a different country, shows us that with the increase in mandatory minimums and sentences, there is more trepidation around the types of charges that are laid, about moving forward with charges, greater use of plea bargains, more often, or not proceeding with charges or proceeding with charges that will not be covered under the mandatory minimum, as a means to try to move through the process. Ultimately, where it lands in terms of a conviction raises some questions.

Je ne sais pas s'il a raison, mais j'aimerais que vous fassiez un commentaire là-dessus, s'il vous plaît.

Mme Campbell : Aujourd'hui, mes entrevues avec les enfants sont plus faciles pour ceux-ci. Ils n'ont pas, par exemple, à comparaître devant le juge. Il y a la Gatehouse, à Toronto, par exemple, où les enfants peuvent subir l'entrevue derrière un miroir sans tain. L'enfant ne se rend pas compte du fait qu'il subit une entrevue, et celle-ci est enregistrée. Je pense que les tribunaux commencent à faire preuve de délicatesse à l'égard des enfants.

Encore une fois, je reviens au fait que ce genre de situation existe bien entendu, mais qu'il y a beaucoup de gens dont je parle qui sont des adultes qui sont prêts à comparaître devant un juge, qui souhaitent être entendus et qui ne vont pas s'effondrer, si on les croit, mais qui se font entendre comme adultes. Je ne parle pas seulement des enfants qui racontent ce qui leur est arrivé. Il y a beaucoup d'autres façons de faciliter le processus devant les tribunaux, mais je parle également d'adultes qui ont survécu à la violence sexuelle dans leur enfance.

Est-ce que ça répond à votre question?

Le sénateur Fraser : C'est votre réponse, par définition. C'est votre réponse.

Mme Campbell : Oui.

Le sénateur Fraser : Monsieur Ellerby?

M. Ellerby : Sans vouloir insister sur mon titre, c'est « Dr. Ellerby ».

Le sénateur Fraser : Je suis vraiment désolée.

M. Ellerby : J'ai fréquenté l'école pendant très longtemps.

J'ai énormément de respect pour Rupert Ross, ses opinions et sa façon éclairée d'aborder la justice pénale et la justice réparatrice. L'une des choses qui sont à la base de tout cela, pour nous tous, comme vous l'avez dit, qui travaillons dans le domaine, c'est que ce sont les enfants qui comptent le plus. Pour ceux d'entre nous qui font un travail axé sur les délinquants, c'est ce qui nous guide. Notre principal objectif, c'est la prévention de nouveaux cas de délinquance sexuelle, et nous tentons de respecter et d'honorer les victimes et les survivants d'agression sexuelle par notre façon de travailler.

Les préoccupations que j'ai et dont je vous ferai part sont semblables à deux égards. La première chose, c'est que la recherche qui se fait aux États-Unis, dans le cadre d'un système différent et dans un pays différent, bien entendu, nous montre que l'augmentation des peines minimales obligatoires engendre une instabilité quant au type d'accusations qui sont portées, quant à la décision de porter des accusations, quant au recours à la négociation de plaidoyers, plus fréquemment, ou quant à la décision de ne pas porter d'accusations ou d'en porter qui ne donneront pas lieu à l'imposition d'une peine minimale, dans le but de faire avancer le processus. Au bout du compte, l'issue de celui-ci sur le plan de la déclaration de culpabilité soulève certaines questions.

The other thing is that we know, as I said, from the research around why kids often do not come forward — going back to who these offenders are, that they are most often known family members and friends of the family versus the scary stranger — that there is a lot of conflict and pressure on children with regard to reporting and the impact of reporting. What does it mean if I report and Dad goes to jail, loses his job, and our family does not have an income, my mom loses her husband, or worse yet, I lose my family? It is complicated. Part of it is being mindful of the implications on children and how we proceed in a way that allows children to have a voice in a way that is safe.

The Chair: Mr. Allan, do you wish to comment, in particular on the point Senator Fraser raises regarding conditional sentences and the appropriateness of those?

Mr. Allan: I think we have covered it. There are so many tentacles to this issue that it is difficult to come up with a right answer. First, I agree fully that risk assessment is a valuable tool, but it is not a perfect tool. If it could clearly identify to us who can be helped and who cannot, it would be a wonderful world, because then we could focus more on prevention for those individuals.

The doctor can probably correct me if I am wrong, but I think there are some individuals — and some are self-admitted — who cannot be helped or who do not want to be helped in some cases. When we focus on the child, these are the individuals that we have to focus on separating from victims and potential victims.

Senator Runciman: Ms. Campbell, I did not quite catch the publication you cited, but you mentioned a $15 billion per year economic cost of child abuse. Could you elaborate on that?

Ms. Campbell: The study was done in 2003 by the University of Western Ontario and it is on the Red Cross website. It is quite extensive.

Senator Runciman: As I referenced earlier, some of the criticism of this legislation has been the cost of incarceration and not enough recognition, perhaps, of the costs suffered by victims and society at large with respect to the actions of criminals.

I want to ask the doctor a question. We had a witness earlier from Prince Edward Island — I do not know whether you were here for his testimony — talking about dealing with sex offenders and about the percentage of individuals who have been convicted who are pedophiles. What is your experience with respect to that, in terms of individuals who have been found responsible for sexual abuse of children?

Mr. Ellerby: Again, what I can go back to is the notion that oftentimes we refer to individuals who commit a crime against a child as a pedophile, and what we know is that there are individuals

L'autre chose, c'est que nous savons, comme je l'ai dit, grâce aux études sur les raisons pour lesquelles les enfants refusent souvent de parler de leur situation — ce qui revient à l'identité des délinquants, au fait qu'il s'agit le plus souvent de membres de la famille ou d'amis de la famille et non d'un monstre inconnu — que les enfants subissent beaucoup de pression et vivent de grands conflits lorsqu'ils veulent parler de ce qui leur arrive et en envisagent les conséquences. Qu'arrivera-t-il si je parle et si papa se retrouve en prison, perd son emploi, si ma famille se retrouve sans revenu, si ma mère perd son mari, ou pire encore, si je perds ma famille? C'est complexe. Il s'agit entre autres de tenir compte des répercussions sur les enfants et de trouver une façon de procéder qui permet aux enfants de s'exprimer en toute sécurité.

Le président : Monsieur Allan, voulez-vous dire quelque chose à propos du point que le sénateur Fraser soulève concernant les peines d'emprisonnement avec sursis et leur efficacité?

M. Allan : Je pense que nous avons fait le tour. La question a tant de ramifications qu'il est difficile de formuler une réponse juste. D'abord, je suis tout à fait d'accord pour dire que l'évaluation du risque est un outil utile, sans être parfait. S'il nous permettait de déterminer clairement qui peut recevoir de l'aide et qui ne peut pas en recevoir, ce serait un monde parfait, puisque nous pourrions alors nous concentrer davantage sur la prévention auprès des personnes concernées.

Que M. Ellerby me corrige si je me trompe, mais je pense qu'il y a des gens — et certains le disent eux-mêmes — qu'on ne peut pas aider ou qui refuseraient de l'aide dans certains cas. Lorsque nous nous occupons en priorité de l'enfant, ce sont ces gens que nous devons éloigner de leurs victimes et des personnes qui pourraient devenir leurs victimes.

Le sénateur Runciman : Madame Campbell, je n'ai pas bien compris le titre de la publication que vous avez citée, mais vous avez dit que la violence faite aux enfants coûte 15 milliards de dollars par année. Pouvez-vous préciser?

Mme Campbell : Il s'agit d'une étude réalisée en 2003 à l'Université Western Ontario, et elle est publiée sur le site web de la Croix-Rouge. C'est une étude assez approfondie.

Le sénateur Runciman : Comme je l'ai dit tout à l'heure, l'un des éléments qui suscitent des critiques en ligne avec le projet de loi, c'est le coût de l'incarcération et une reconnaissance insuffisante, peut-être, des coûts subis par les victimes et la société en général qui sont engendrés par les actes des criminels.

Je veux poser une question au docteur. Nous avons reçu plus tôt un témoin de l'Île-du-Prince-Édouard — je ne sais pas si vous étiez ici lorsqu'il a témoigné — qui a parlé de la lutte contre la délinquance sexuelle et du pourcentage de gens déclarés coupables de pédophilie. Que savez-vous là-dessus, c'est-à-dire sur les gens déclarés coupables d'agression sexuelle sur des enfants?

M. Ellerby : Encore une fois, ce à quoi je peux revenir, c'est à l'idée que, souvent, nous faisons entrer les gens qui commettent des crimes contre les enfants dans la catégorie des pédophiles, et,

who commit crimes against children for a variety of reasons. Those individuals who would be identified as having a pedophilic orientation are specifically those individuals who have a sexual preference for or a sexual interest in children, where that is either their primary preference — this is their sexual preference — or they may have a preference towards both adults and children.

When we look at the offender population as a whole, I cannot tell you what proportion are pedophiles versus incest offenders or child molesters. I cannot give you those numbers. However, I can tell you that what we see is that the vast majority of individuals who are committing sexual offences against children do not fit into that pedophilic category. They fit into the category of individuals who are committing crimes — they are sexual crimes, largely for emotionally oriented and based needs — in very distorted and destructive ways, versus that that is their sexual preference. That is why I think we must have policies that can differentiate between the pedophilic type of offender and the risk they represent and the treatment and risk management needs that they evidence, versus the other types of individuals who offend against children.

Senator Runciman: How do you definitively determine that? Can someone mask it in an assessment, and they are treated in a different manner than they otherwise would be? A pedophile, I am assuming, is treated chemically.

Mr. Ellerby: Certainly there are different treatment regimens between someone who has a pedophilic interest versus someone who does not. You ask a good question. How do you make that determination? That determination is made in a variety of ways. The first is looking at what their sexual development and sexual history has been, what their offending behaviour pattern looks like, and exploring areas related to sexual interests, sexual fantasies and sexual arousal. There are also testing procedures that allow for evaluating sexual interest, where you have an individual attend a laboratory and you are exploring what their sexual preference profile might look like.

Oftentimes, it seems quite remarkable that individuals will talk to you about what their sexual interests and preferences are. Again, can you definitively, in every single case, make that differentiation? No, you cannot. However, there are a number of things we can do, through our understanding of offences and how offenders present, and through what the offence histories and the specific offence behaviour patterns tell us, which help us to make those evaluations.

Senator Runciman: In a study you conducted in 2002, you concluded that Aboriginal people were less likely than non-Aboriginals to commit sexual offences against children. I wonder if you could speak to that, because it does have some relevance to our consideration of this legislation.

ce que nous savons, c'est qu'il y a des gens qui commettent des crimes contre les enfants pour diverses raisons. Les gens dont on pourrait dire qu'ils ont des tendances à la pédophilie sont précisément ceux qui ont une préférence sexuelle ou qui éprouvent un désir sexuel pour les enfants, qu'il s'agisse de leur préférence absolue — leur préférence sexuelle — ou qu'ils soient attirés à la fois par les adultes et les enfants.

Pour ce qui est de la population de délinquants dans l'ensemble, je ne peux pas vous dire quelle est la proportion de pédophiles par rapport à la proportion de délinquants incestueux ou d'agresseurs d'enfants. Je n'ai pas ces chiffres. Je peux toutefois vous dire que ce que nous constatons, c'est que la vaste majorité des gens qui commettent des infractions sexuelles contre des enfants n'appartiennent pas à la catégorie des pédophiles. Ils appartiennent plutôt à la catégorie des gens qui commettent des crimes — des crimes de nature sexuelle, en grande partie pour répondre à des besoins affectifs ou pour libérer une pulsion — de façon très tordue et destructrice, mais sans que ce ne soit leur préférence sexuelle. C'est la raison pour laquelle je pense que nous devons nous doter de politiques qui distinguent les pédophiles, avec le risque qu'ils présentent et les besoins en matière de traitement et de gestion du risque qui sont les leurs, et les autres types de gens qui commettent des crimes contre les enfants.

Le sénateur Runciman : Comment faire pour le déterminer de façon définitive? Est-ce possible qu'une personne cache sa nature lorsqu'on l'évalue et soit traitée d'une façon différente qu'elle ne le serait autrement? Je présume que les pédophiles subissent un traitement chimique.

M. Ellerby : Il y a assurément des différences de traitement entre les personnes qui éprouvent un désir pédophile et celles qui n'en éprouvent pas. C'est une bonne question. Comment trancher? On le fait de diverses façons. La première, c'est d'examiner le développement sexuel et les antécédents sexuels de la personne, ainsi que son cheminement sur le plan du comportement criminel, et d'aborder des questions qui ont trait à ses désirs sexuels, à ses fantasmes et à ce qui l'excite. Il existe également des procédures de vérification qui permettent d'évaluer le désir sexuel, dans le cadre desquelles on se penche en laboratoire sur le profil sexuel de la personne.

Dans bien des cas, c'est assez remarquable ce que les gens sont prêts à dire au sujet de leurs préférences et désirs sexuels. Encore une fois, est-ce qu'il est possible d'établir la distinction de façon définitive dans tous les cas? Non. Il y a cependant un certain nombre de choses que nous pouvons faire, en analysant les infractions et ce que projettent les délinquants, ainsi que ce que nous apprennent les antécédents criminels et les tendances particulières en ce qui a trait au comportement criminel, ce qui nous aide à faire les évaluations.

Le sénateur Runciman : Dans le cadre d'une étude que vous avez menée en 2002, vous avez conclu que les Autochtones sont moins susceptibles que les non-Autochtones de commettre des infractions sexuelles contre les enfants. Je me demandais si vous pouviez parler de cela, parce que c'est pertinent dans une certaine mesure par rapport à notre examen du projet de loi.

Mr. Ellerby: I think what I need to do is put that into context. That particular paper was looking at whether there were differences between the offence profiles of Aboriginal versus non-Aboriginal offenders, and what that information tells us. In that context, we found that in comparison to the non-Aboriginal offenders, the Aboriginal offenders whom we saw in our treatment program had a higher proportion of offences against adult victims, while the non-Aboriginal offenders had a higher proportion of offences against children.

That is not talking about as a population or group; if we look at Aboriginal offenders who commit sexual offences, what is the proportion of offences against children? However, compared to the non-Aboriginal offenders, that was one of the differences we saw.

Senator Jaffer: I thank you all for being here, especially Ms. Campbell. You are very brave. Thank you for sharing with us your experience.

I have listened to you and to the earlier panel. I have done quite a bit of work in this area, and I struggle with wanting a comprehensive approach to this issue. Just sending people to jail or having tough sentencing is part of the comprehensive — I am not denying that — but it cannot be the only thing. Working in this area, where I found it really difficult is, first, the healing of the person who is abused; and then also an important factor is the treatment — doctor, you spoke about that as well — of the person who is abusing. We must have a comprehensive approach. In all of this, there is also the healing of the family.

Senator Runciman used someone else's words when he said, "You never heal." He was quoting from someone else. It is true; you never heal. We saw that from you today. That is why we respect your being here.

There are many factors that we could consider, but the one you spoke about that I would like you, Ms. Campbell, to expand upon is specifically the issue of people suffering from mental disabilities. I would like to hear from you as to how we should treat them under this bill. I am looking to bring in an exemption to section 718 of the Criminal Code for people suffering from mental disabilities. Can you help us with that?

Ms. Campbell: Yes. That is why I brought up the point about the safety valve. I have seen that mentioned in many of your committee hearings. I do not believe that people with a mental illness should be sent to jail. That is not where they will heal.

Senator Jaffer: What should we do? What do they need? Obviously, they need healing.

M. Ellerby : Je crois que ce que je dois faire, c'est de mettre cette affirmation en contexte. L'article en question portait sur les différences qui peuvent exister entre le profil criminel des délinquants autochtones et celui des délinquants non autochtones et sur ce que cette information nous apprend. Dans ce contexte, nous avons constaté que, comparativement aux délinquants non autochtones, les délinquants autochtones que nous avons observés dans le cadre de notre programme de traitement avaient dans une proportion plus élevée commis des infractions contre des victimes d'âge adulte, tandis que les délinquants non autochtones étaient plus nombreux à avoir commis des infractions contre les enfants.

Il ne s'agit pas d'une population ni d'un groupe; si nous prenons les délinquants autochtones qui commettent des infractions de nature sexuelle, quelle est la proportion de ces infractions qui ont été commises contre les enfants? Cependant, comparativement aux délinquants non autochtones, c'est l'une des différences que nous avons constatées.

Le sénateur Jaffer : Merci à vous tous d'être ici, et merci particulièrement à Mme Campbell. Vous êtes très brave. Merci de nous faire part de ce que vous avez vécu.

J'ai écouté votre témoignage et celui des membres du groupe précédent. J'ai fait passablement de travail dans le domaine, et je suis aux prises avec le désir de trouver une solution complète au problème. Le simple fait d'envoyer les gens en prison ou de rendre les peines plus sévères fait partie de la solution complète — je ne le nie pas — mais la solution ne peut pas se limiter à cela. Ce que j'ai trouvé difficile dans le travail sur le sujet, c'est d'abord la guérison de la personne victime d'agression; et ensuite, un autre facteur important, c'est le traitement — docteur, vous avez parlé de cela aussi — de la personne qui a agressé la victime. Il faut que nous trouvions une solution complète. Dans tout cela, il y a aussi le processus de guérison de la famille.

Le sénateur Runciman a cité quelqu'un lorsqu'il a dit : « On ne guérit jamais. » Il citait quelqu'un d'autre. C'est vrai : on ne guérit jamais. Vous nous l'avez montré aujourd'hui. C'est pour cette raison que votre présence ici nous inspire du respect.

Il y a de nombreux facteurs que nous pourrions envisager, mais celui dont vous avez parlé et au sujet duquel j'aimerais que vous nous donniez des précisions, madame Campbell, c'est la question des personnes atteintes d'une déficience mentale. J'aimerais que vous nous disiez de quelle façon vous pensez que nous devrions les traiter dans le cadre du projet de loi. J'envisage de proposer une exemption à l'article 718 du Code criminel pour les personnes atteintes de déficience mentale. Pouvez-vous nous aider à cet égard?

Mme Campbell : Oui. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé d'une soupape de sûreté. J'ai vu que cela avait été mentionné à l'occasion de bon nombre des audiences du comité. Je ne crois pas que les personnes souffrant de troubles mentaux devraient être envoyées en prison. Ce n'est pas l'endroit où elles vont guérir.

Le sénateur Jaffer : Que devrions-nous faire? De quoi ces gens ont-ils besoin? Évidemment, ils ont besoin de guérir.

Ms. Campbell: Absolutely; and mental facilities. There probably should be more treatment programs for the mentally ill, let us face it. In Toronto, they were on the streets and now they are in jail. I do not have the magic answer — I wish I did. I definitely feel that mentally ill people should not be incarcerated in prisons. There needs to be some type of healing and something put in place for them. There is very little available now as it is, even for victims of abuse not dealing with mental illness. We are a resource centre, and there is even less available for men. I need to say that the majority of calls I get for help are from men. That is a whole other issue as well.

We need more prevention programs for sure, and we absolutely need more treatment programs. I respect what the doctor is saying. I have always said there is no healing possible for pedophiles, but I am starting to listen, and perhaps there are certain circumstances where there is a degree of healing.

Again, I would rather err on the side of protecting the child.

Senator Jaffer: I was surprised to hear the doctor say that there is healing for pedophiles. Every time I worked on this issue, people said there was not, so things may be changing.

Dr. Ellerby, I wrote down your five assessments and I have been thinking about them. When I was a lawyer and went to prison, many times the person who committed the sexual assault was a child at one time who was a victim of sexual assault themselves. I would like any of you to speak about that. That is a group that has been mentioned, but not as much. We create pedophiles, in a way — maybe I am going too far. If the victim does not heal, then we see them in our prison population. Can all of you expand on that?

Mr. Ellerby: Certainly. In a brief that I prepared for you all, I spoke a bit about that.

I want to preface my comments by saying that what I am about to share is by no means in any way an effort to diminish the seriousness of offending behaviour or the accountability for offending behaviour. When we see people who are engaged in this behaviour, people are not born monsters who are going out and hurting children. People's lives are shaped by the experiences that they have for the very most part. It is part of understanding this context in terms of being able to have the ability to contextualize cases and to make decisions on those cases related to sentencing, or release, or treatment, based on those dynamics. So many of the people that we see, when you look at their lives, come from experiences of neglect and all types and forms of abuse. People often think that when offenders go to court, they will use their abuse histories as a means of presenting a mitigating factor. My

Mme Campbell : Assurément; et d'établissements de soins de santé mentale. Il devrait probablement y avoir davantage de programmes de traitement pour les gens atteints de maladie mentale; ne nous le cachons pas. À Toronto, ces gens étaient dans la rue, et maintenant ils sont en prison. Je ne connais pas de solution magique; j'aimerais bien en connaître une. Je ne pense en tout cas vraiment pas que les personnes atteintes de troubles mentaux devraient être incarcérées. Il faut qu'il y ait un processus quelconque de guérison et quelque chose qui soit mis en place pour ces gens. Il n'y a pas grand-chose à l'heure actuelle, même pour les victimes de violence qui n'ont pas de troubles mentaux. Nous avons un centre de ressources, et il y a encore moins d'aide offerte aux hommes. Je dois dire que la majorité des appels que je reçois sont des appels d'hommes qui ont besoin d'aide. C'est là un autre problème en soi.

Il est clair que nous avons besoin de plus de programmes de prévention, et nous avons assurément besoin de plus de programmes de traitement. Je respecte ce que le Dr Ellerby dit. J'ai toujours dit que les pédophiles ne pouvaient pas guérir, mais je commence à écouter, et il y a peut-être des circonstances dans lesquelles la guérison est possible dans une certaine mesure.

Encore une fois, je préférerais surprotéger les enfants que le contraire.

Le sénateur Jaffer : J'ai été surprise d'entendre le Dr Ellerby dire qu'il est possible pour les pédophiles de guérir. Chaque fois que j'ai travaillé sur la question, les gens ont dit que ce n'était pas possible, mais les choses sont peut-être en train de changer.

Docteur Ellerby, j'ai noté vos cinq réflexions sur le problème et j'y pense. Lorsque j'étais avocate et que je m'en allais dans une prison, j'apprenais souvent que les personnes qui avaient commis l'agression sexuelle avaient été elles-mêmes agressées lorsqu'elles étaient enfants. J'aimerais que l'un ou l'autre d'entre vous parle de cela. C'est un groupe dont on a parlé, mais pas autant. Nous créons des pédophiles, dans un sens — peut-être vais-je trop loin. Si la victime ne guérit pas, nous finissons par la retrouver au sein de notre population carcérale. Pouvez-vous tous dire quelque chose là-dessus?

M. Ellerby : Certainement. Dans un mémoire que j'ai rédigé pour vous tous, j'en parle un peu.

En guise de préface à mes commentaires, je veux dire que ce que je m'apprête à partager avec vous n'est en aucun cas une tentative visant à minimiser la gravité du comportement délinquant ni la responsabilité à l'égard de ce comportement. Les gens qui se livrent à ce genre de comportement ne sont pas des monstres cherchant de façon innée à faire du mal aux enfants. La vie des gens est façonnée en majeure partie par ce qu'ils vivent. Cela fait partie de la compréhension du contexte, c'est-à-dire la capacité de mettre les cas en contexte et de prendre des décisions par rapport à ces cas en ce qui a trait à la détermination de la peine, ou à la libération, ou encore au traitement, en fonction de cette dynamique. Nous constatons chez tant de gens à qui nous avons affaire qu'ils ont vécu des mauvais traitements et toutes sortes de formes de violence. Les gens pensent souvent que,

experience is that actually that is not what happens. They try to deny and minimize, and they do not want to speak about those things. Many of the people we see are individuals who, at one point in time, were the people who were failed by the many systems we put in place and that we are talking about today that need to be in place for kids. For example, where law enforcement did not intervene because it was a family matter; where child welfare did not intervene or, where they did, placements became even more problematic in some cases; where schools did not know how to deal with acting out behaviours of problematic children, and interventions could not be put in place at an early point in time; and where the answer at some point became going into custody, which only further enhanced the developmental problems, the pathology and reinforced the issues that, I think, continued on that course for engaging in criminal behaviour.

Again, it is coming back and stopping the use of these phrases or being careful about using phrases like "pedophile," "predator" or "offender." These are Canadians; these are individuals who have often had traumatic and difficult lives. They are completely responsible for their behaviour. They need to find that accountability. One thing we need to understand is that there are other ways of having people take accountability in their lives that can be meaningful and result in change in behaviour, enhanced wellness, a strengthening in our communities and increased safety for our children. Very often, if we are oriented towards a punitive measure in isolation of those other dynamics, we lose that.

Senator Jaffer: May I ask a short question or on the second round?

The Chair: Yes; very short.

Senator Jaffer: Thank you. We have heard, through these hearings and elsewhere, that there are good short-term healing programs within our country. However, for real change for many people, we need long-term healing programs. I am struggling with what "long-term" means, if you can give me an idea. Obviously, every individual is different. Roughly, what do we need to set up to help people? You have said the cost for this is $15 million, right?

Ms. Campbell: Right.

To add to what the doctor said, I believe, as he said, that a lot of perpetrators are victims themselves, but they still made a choice to perpetrate on a child. There must be consequences to that choice. With all due respect, there still must be consequences.

Senator Jaffer: I am not saying otherwise.

lorsque les délinquants se présentent devant les tribunaux, ils cherchent à présenter la violence qu'ils ont vécue comme un facteur atténuant. Ce que j'ai constaté pour ma part, c'est que ce n'est pas le cas. Ils tentent de nier ou minimiser ce qui leur est arrivé, et ils ne veulent pas parler de ce genre de choses. Beaucoup des gens que nous voyons sont des personnes qui, à un moment donné, sont passées entre les mailles des nombreux systèmes que nous mettons en place et dont nous disons aujourd'hui qu'ils doivent être en place pour les enfants. Il s'agit par exemple de situations où la police n'est pas intervenue parce que c'était une affaire de famille, où les services de protection de l'enfance ne sont pas intervenus ou encore, s'ils l'ont fait, où le placement a posé encore plus de problèmes dans certains cas, de situations où la direction de l'école n'a pas su comment réagir au comportement d'enfants à problème et où des interventions précoces n'ont pas pu avoir lieu, et où la solution, à un moment donné, a été la garde, ce qui n'a fait qu'accroître les problèmes de développement, la pathologie et les difficultés qui, je crois, ont continué à pousser la personne à adopter un comportement criminel.

Encore une fois, il s'agit de s'arrêter et de cesser d'utiliser des expressions ou de faire attention lorsqu'on utilise des expressions comme « pédophile », « prédateur » et « délinquant ». Ce sont des Canadiens, ce sont des personnes qui, souvent, ont subi des traumatismes et vécu une vie difficile. Elles sont entièrement responsables de leur comportement. Elles doivent arriver à assumer cette responsabilité. Une chose que nous devons comprendre, c'est qu'il y a d'autres façons de faire en sorte que les gens deviennent responsables qui peuvent être significatives et apporter des changements de comportement, accroître le bien-être, renforcer nos collectivités et mieux assurer la sécurité de nos enfants. Bien souvent, si nous privilégions une mesure punitive sans tenir compte des autres facteurs, cette possibilité nous échappe.

Le sénateur Jaffer : Puis-je poser une question rapidement ou dois-je attendre le second tour?

Le président : Oui; très rapidement.

Le sénateur Jaffer : Merci. Nous avons entendu dire, dans le cadre des présentes audiences et ailleurs, qu'il existe de bons programmes de guérison à court terme au pays. Cependant, pour permettre des changements réels chez beaucoup de gens, il faut que nous mettions en place des programmes de guérison à long terme. J'ai de la difficulté à déterminer ce que « long terme » signifie, si vous pouvez me donner une idée. Évidemment, tout le monde est différent. En gros, que devons-nous mettre en place pour venir en aide aux gens? Vous avez dit que le coût est de 15 millions de dollars, n'est-ce pas?

Mme Campbell : C'est exact.

Pour ajouter quelque chose à ce que M. Ellerby a dit, je crois, comme il l'a dit, que beaucoup d'agresseurs sont eux-mêmes des victimes, mais font quand même le choix d'agresser un enfant. Il faut que ce choix porte à conséquence. Sauf votre respect, il faut quand même qu'il y ait des conséquences.

Le sénateur Jaffer : Je ne dis pas le contraire.

Ms. Campbell: Yes, I know; sorry. I want to be clear. I am a minister. I believe in grace and mercy. I have forgiven my perpetrators.

More to your point, this is complex, and more programs are needed out there. It is individual, but there are a lot of programs right now, especially for trauma, if you go into programs that deal with post-traumatic stress disorder and, lots of times, through addiction, you might get that help. There must be a lot more support for sure.

Mr. Ellerby: Your question is a complicated one because, first, we go back to the importance of understanding the level of risk of a particular offender and the dynamics of the crime that they have committed. For lower-risk offenders where we can understand and probably more easily contain the dynamics relating to their offending behaviour, programs do not necessarily need to be long term. They can be more contained, but they need to be able to approach the intervention in the appropriate way — something that we are moving away from in our country. We need to have therapeutic services in that regard. If we are dealing with the very highest risk offenders, then it is important to have comprehensive, wraparound services that can be extended in nature. That is important.

The other piece is to talk about the goal of the intervention. The goal of the intervention for most of us may be something like we do not want these individuals to reoffend. Obviously, that is an important goal. I just came back from Hinton, Alberta, where I did a program evaluation in an Aboriginal community; it was something extraordinary in that they were dealing with a low-risk population. They were dealing with individuals who had offended within their family. When we talk about "low risk," that is not in any way to diminish the seriousness or the trauma related to the behaviour; it is about what we know about the repetitiveness of the behaviour after detection.

The research literature tells us that those kinds of individuals do not need a lot of treatment, but this community provided an intense amount of treatment because their goal was not just the intervention for the offender to not reoffend but they were trying to break the cycle of violence in their community. They were trying to stop sexual abuse. They were trying to stop physical abuse. They were trying to manage substance abuse. They were trying to deal with suicide and generations of trauma. These programs provided services to everyone: the offender, the victim, the mother, the siblings, the aunties, the uncles, the grandparents. It was a community intervention, and that community is starting to shift. It is about community wellness.

We have to ask ourselves what the level of risk is and what the goal of the intervention is, and those help to guide answering your question.

Mme Campbell : Oui, je sais, désolée. Je veux être claire. Je suis ministre du culte. Je crois au pardon et à la clémence. J'ai pardonné à mes agresseurs.

Par rapport à ce que vous dites, c'est complexe, et il faut qu'il y ait plus de programmes. C'est individuel, mais il y a beaucoup de programmes à l'heure actuelle, surtout pour les traumatismes, si l'on suit un programme pour le trouble du stress post-traumatique, et, bien souvent, dans le traitement de la dépendance, on peut obtenir cette aide. Il faut certainement beaucoup plus de soutien.

M. Ellerby : Votre question est complexe, parce que, d'abord, nous revenons à l'importance de comprendre le degré de risque que posent un délinquant en particulier et la dynamique du crime qu'il a commis. Dans le cas des délinquants qui posent un risque peu élevé pour lesquels nous arrivons à comprendre et probablement à enrayer plus facilement la dynamique de leur comportement délinquant, les programmes ne vont pas nécessairement être des programmes à long terme. Leur comportement peut être davantage maîtrisé, mais ils doivent pouvoir aborder l'intervention de la bonne manière — quand c'est quelque chose que nous sommes en train d'abandonner dans notre pays. Il faut que nous offrions des services thérapeutiques à cet égard. Lorsque nous nous occupons des délinquants qui posent les risques les plus élevés, il est important d'offrir des services complets qui peuvent être de nature prolongée. C'est important.

L'autre chose, c'est qu'il faut parler du but de l'intervention. Le but de l'intervention, pour la plupart d'entre nous, c'est peut-être quelque chose comme le fait que nous ne voulons pas que ces personnes récidivent. Évidemment, c'est un but important. Je reviens tout juste de Hinton, en Alberta, où j'ai fait une évaluation de programme dans une collectivité autochtone; c'était quelque chose d'extraordinaire en ce que l'on avait affaire à une population à faible risque. On s'occupait de personnes qui avaient commis un crime contre un membre de leur famille. Lorsque nous parlons de « faible risque », ce n'est pas une manière de minimiser la gravité ou le traumatisme lié au comportement; c'est en lien avec ce que nous savons au sujet de la probabilité de récidive une fois que le comportement a été constaté.

Les études nous apprennent que ce genre de personne n'a pas besoin de beaucoup de traitements, mais la collectivité en question a offert beaucoup de traitements, parce que son objectif était non seulement d'intervenir auprès des délinquants pour qu'ils ne récidivent pas, mais également de briser le cycle de la violence au sein de la collectivité. Son but était de mettre fin à la violence sexuelle, à la violence physique et à la toxicomanie. Elle essayait de régler le problème du suicide et de traumatismes étalés sur des générations. Des services étaient offerts à tous dans le cadre des programmes en question : les délinquants, les victimes, les mères, les frères et sœurs, les tantes, les oncles et les grands-parents. Il s'agissait d'une intervention communautaire, et la collectivité en question commence à se transformer. Le but, c'est le bien-être de la collectivité.

Nous devons nous demander quel est le degré de risque et quel est le but de l'intervention, et ces choses orientent la réponse à votre question.

The Chair: Colleagues, I would remind you that our scheduled time to continue this very interesting discussion is 35 minutes. I have six senators who wish to speak in first round and others on second round. Please keep that in mind with your questions and responses and be concise as you can be. We want you to get your message out, but as concisely as possible.

[*Translation*]

Senator Dagenais: I want to thank our guests for coming to meet with us. Ms. Campbell, your testimony has touched me, and I completely agree with you. The life of an abused child is terrible because the effects of the abuse are felt over a whole lifetime; people do not recover from it.

I think that it was Mr. Allan who said that distance must be created between the predators and their victims; their coming into contact must be avoided. In that regard, do the proposed amendments to the legislation — harsher sentences — meet your expectations?

[*English*]

Mr. Allan: I do not think there is any piece of legislation that will ever be perfect for this. Listening to some of the discussion here this afternoon, ideally, if we are going to incarcerate someone for a minimum mandatory period of time, in a perfect world, I would like to see that the treatments we are talking about happen while they are incarcerated. If we simply throw them in for a minimum period of time and hope for the best at the other end of their sentence, we all know the outcome of that. It is a complicated issue around treatment and custody, and I am sure the doctor can comment better on this.

We talked a bit about mental health and how that plays into it. Over the past 20 or so years, and I look to my policing career, there are so many issues around mental health that have become criminal justice issues when they should be health issues. I know there is a push, at least in Ontario, to try to shift it back from the criminal justice system to the health system, where it belongs. There have been a lot of people, and I am not necessarily talking about sexual offences here, but just crime in general, where people suffering from mental health issues have been criminalized for very minor behaviour. Sometimes the criminal justice system is the only way to get them help when an order is issued by a judge for an assessment. It is the start of a process.

The minimum sentences are not a panacea for how to fix the problem. If we can get people on the road to recovery or getting the proper assessments to find out whether they can be helped while they are incarcerated for that period of time, it is time well spent. For those who need to be separated from their victim, it creates that separation. It would be nice to know it is not time wasted.

Le président : Chers collègues, je voudrais vous rappeler que nous avons encore 35 minutes pour poursuivre cette très intéressante discussion. J'ai les noms de six sénateurs qui veulent intervenir pour un premier tour et les noms d'autres sénateurs qui veulent le faire pendant le second tour. Veuillez en tenir compte dans vos questions et vos réponses et être le plus concis possible. Nous voulons faire passer votre message, mais avec le plus de concision possible.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Je remercie nos invités d'être venus nous rencontrer. Madame Campbell, votre témoignage m'a ému et j'abonde dans le même sens que vous : la vie d'un enfant agressé, c'est terrible; cela dure toute une vie, on ne s'en remet pas.

Je crois que c'est M. Allan, qui mentionnait qu'il faut imposer une distance entre les prédateurs et la victime; il faut éviter que ces personnes se rencontrent. En ce sens, les modifications que l'on désire apporter à la loi, soit des peines plus sévères, répondent-elles à vos attentes?

[*Traduction*]

M. Allan : Je crois qu'aucun texte législatif ne pourra régler entièrement le problème. J'ai écouté certaines des choses qui se sont dites ici cet après-midi, et, idéalement, si nous incarcérons des gens pendant une période minimale obligatoire, idéalement, dis-je, le traitement dont nous avons parlé se passerait pendant l'incarcération. Si nous nous contentons de les incarcérer pendant une période minimale et espérons que tout se passe pour le mieux à la fin de la peine, nous savons tous ce qui va se passer. La question du traitement et de la détention est complexe, et je suis sûr que le docteur pourrait faire un commentaire plus éclairé là-dessus.

Nous avons parlé un peu de la santé mentale et du rôle qu'elle joue dans ce domaine. Au cours des 20 dernières années environ — et je parle de ma carrière au sein des services de police —, j'ai vu beaucoup de cas de troubles mentaux qui ont été traités comme s'ils relevaient de la justice pénale alors qu'ils auraient dû être traités du point de vue de la santé. Je sais qu'il y a un mouvement, en Ontario, du moins, pour essayer de ramener ces cas du système de justice pénale vers le système de santé, où ils devraient être traités. Il y a eu beaucoup de cas — et je parle non pas nécessairement d'infractions de nature sexuelle, mais plutôt d'actes criminels en général — où des gens ayant des troubles de santé mentale ont été considérés comme des criminels après avoir eu un écart de comportement très mineur. Le système de justice pénale est parfois le seul moyen de faire en sorte qu'ils obtiennent de l'aide, lorsque le juge ordonne qu'ils subissent un examen. C'est le début d'un processus.

Les peines minimales ne sont pas une panacée. Si nous arrivons à mettre les gens sur la voie du rétablissement ou à leur faire subir des examens adéquats pour déterminer s'il est possible de les aider pendant qu'ils sont incarcérés pendant la période en question, ce sera du temps bien utilisé. Pour ceux qui doivent être éloignés de leurs victimes, ils le sont. Ce serait bien de savoir que ce n'est pas du temps perdu.

Senator Chaput: Dr. Ellerby, as I was going through the recommendations in the presentation that you gave us today; there are nine of them, and in most of them I have found either funding for research, knowledge base to continue to ensure evidence-based practices, evidence-based interventions, research. The first one says, and I will read it from your document: "Public policy should be evidence based and the specific policies grounded and tied to research findings."

Just as a matter of interest, doctor, on a scale of 1 to 100, how do Canada's policies rate with regard to this recommendation? Do you know?

Mr. Ellerby: Giving you a number is a difficult task, but I think what we are learning from other countries is that a lot of the policies we are looking at moving towards are policies that other countries and other jurisdictions are cautioning us about. The empirical research in those countries is showing them as having a limited payoff for what they hoped they would get. We are aware from other jurisdictions about multiple problems around mandatory minimums and how those can be problematic in terms of pursuing charges and convictions and in terms of impacting reporting. We also see that there is very little impact or research that can be tied to these longer sentences actually reducing crime.

I think we have to be talking about what our goals are. If our goal is to reduce crime and to reduce recidivism and to do that through mandatory minimums, through registration or through eliminating different types of structured releases into the community, the evidence from other countries, particularly the United States, is not promising that these are indeed effective. If we have a different agenda and there is a different reason for doing it, then there may be warranted reasons for doing so, but in terms of efforts to reduce recidivism, there is nothing to point us in that direction.

Senator Chaput: Could you say that there are provinces in Canada that are ahead of others with regard to evidence-based policies? Do you know?

Mr. Ellerby: Specific to public policy?

Senator Chaput: Yes, as an example.

Mr. Ellerby: I could not comment on one province versus another. I can certainly talk just about my own province of Manitoba. One of the things we see is that Manitoba Justice and the provincial corrections have taken a strong lead in employing what we have talked about as evidence-based practices. They are faced with an increasing demand to supervise high-risk offenders in the community because many of the highest-risk offenders within the federal corrections system are being detained and released at the point where their sentence has expired, and now they come under the provincial jurisdiction if they are placed on a

Le sénateur Chaput : Docteur Ellerby, je lisais les recommandations que vous avez formulées dans votre exposé d'aujourd'hui; il y en a neuf, et, dans la plupart, j'ai vu que vous parliez de financement pour la recherche, d'une base de connaissances pour le maintien des pratiques axées sur les données probantes, d'interventions fondées sur des données probantes ou de recherches. Je vais lire votre première recommandation : « Les politiques publiques devraient être fondées sur des données probantes, et les politiques en tant que telles devraient s'appuyer sur les conclusions des études et être liées à celles-ci. »

Simplement par intérêt, docteur, sur une échelle de 1 à 100, où se situent les politiques du Canada à l'égard de cette recommandation? Le savez-vous?

M. Ellerby : Il serait difficile de vous donner un chiffre, mais je pense que ce que nous apprenons des autres pays, c'est que beaucoup des politiques que nous envisageons d'adopter sont des politiques au sujet desquelles d'autres pays et d'autres administrations nous mettent en garde. Les études empiriques réalisées dans les pays en question montrent que ces politiques donnent des résultats limités par rapport à ce qu'on espérait. Nous savons pour l'avoir vu ailleurs que les peines minimales obligatoires posent de multiples problèmes, notamment en ce qui concerne les accusations portées et les déclarations de culpabilité, ainsi que leur incidence sur la déclaration. Nous constatons aussi que l'effet est très limité ou qu'il y a très peu d'études qui montrent un lien entre les peines plus longues et la réduction du crime.

Je pense qu'il faut que nous parlions de nos buts. Si notre but est de réduire la criminalité et la récidive et de le faire par l'intermédiaire de peines minimales obligatoires, par l'inscription à un registre ou par la suppression de différents types de mises en liberté structurées dans la collectivité, les études réalisées ailleurs, et en particulier aux États-Unis, ne nous permettent pas de conclure que ces mesures sont bel et bien efficaces. Si nous avons un programme différent et qu'il y a une autre raison pour laquelle nous souhaitons prendre ces mesures, il y a peut-être de bonnes raisons de le faire, mais, pour ce qui est de réduire la récidive, il n'y a rien qui nous indique que cela soit efficace.

Le sénateur Chaput : Diriez-vous qu'il y a certaines provinces au Canada qui sont en avance sur les autres en ce qui concerne les politiques axées sur des données probantes? Le savez-vous?

M. Ellerby : Dans le domaine des politiques publiques?

Le sénateur Chaput : Oui, par exemple.

M. Ellerby : Je ne pourrais pas comparer des provinces. Je peux certainement parler cependant de ma province, le Manitoba. L'une des choses que nous voyons, c'est que le ministère de la Justice du Manitoba et les services correctionnels provinciaux ont fait beaucoup de progrès pour ce qui est de l'adoption de ce que nous avons appelé des pratiques fondées sur des données probantes. Ils font face à une demande accrue en matière de supervision de délinquants à risque élevé dans la collectivité parce que beaucoup des délinquants à risque élevé au sein du système correctionnel fédéral sont détenus et libérés à la fin de leur peine,

section 810 peace bond. The Province of Manitoba has assumed responsibility for the supervision and the treatment. They have utilized a number of strategies of best practice.

So far, in looking at their work in managing these cases with a combination of partnership of law enforcement, probation and treatment, we are running at about an 8 per cent recidivism rate compared to a 30-plus per cent recidivism rate based on their efforts and investment in that regard. Ultimately, it costs money to deliver these services, but when you look at the reduction we are anticipating seeing in terms of re-offences, in terms of victims and in terms of the cost of correctional and mental health services and on and on, it is one thing that ultimately pays for itself and then some.

The Chair: Senator Chaput, I am sorry. I really regret having to stop you. Your questions are very good, but we will run short of time for other senators.

Senator Lang: I have to say that I do not think I will ever forget this afternoon. I have been listening all day to the witnesses and the testimony, and it has been quite revealing and quite shocking. I think if any Canadian was viewing this particular venue for any period of time, they would certainly be walking away with a different perspective about our country and our judicial system and what we face with respect to a very real social problem.

I find it hard to believe that there are 2 million pictures of child pornography on the Internet on any given day, 700,000 computers identified in the United States and 9,000 in Ontario as a result of one police investigation. That number does not include Alberta, British Columbia or the Yukon — only Ontario. This shows the extent of the problem we face. This tells me that what we are doing now is not working.

I have a question about the victims who do not report, which I am told is the vast majority of cases. It would seem to me that knowing that their abuser would be sentenced to a minimum sentence of one year would bring some comfort to a young boy or girl who wanted to report their case.

Ms. Campbell: As I said, many men are now coming forward, which is very encouraging. For years, that was not the case.

The victims need to know that there will be some consequences. They need to know that what they will go through will be worth it. I think that many more people will come out. Statistically, one in three girls and one in six boys are sexually abused. Statistically, there are people in this room who are victims, other than me.

et ils relèvent alors de la province s'ils font l'objet d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public prévu à l'article 810. La province du Manitoba assume la responsabilité relativement à la surveillance et au traitement. Les responsables ont eu recours à un certain nombre de stratégies assimilables à des pratiques exemplaires.

Jusqu'à maintenant, si l'on examine le travail de gestion des cas en question dans le cadre d'un partenariat entre les services de police, les agents de probation et les responsables du traitement, le taux de récidive est d'environ 8 p. 100, comparativement à un taux de 30 p. 100 et plus, d'après les efforts et les investissements faits à cet égard. Au bout du compte, il y a un coût lié à la prestation des services, mais, si l'on examine la réduction que nous prévoyons voir sur le plan des nouvelles infractions, des victimes et des coûts des services correctionnels et des soins des santé mentale, entre autres, c'est quelque chose qui se paie tout seul et même plus.

Le président : Sénateur Chaput, je suis désolé. Je regrette vraiment de devoir vous interrompre. Vous posez de très bonnes questions, mais nous allons manquer de temps pour les autres sénateurs.

Le sénateur Lang : Je dois dire que je pense que je n'oublierai jamais cet après-midi. J'écoute les témoignages depuis le début de la journée, et j'ai trouvé l'expérience très révélatrice et troublante. Je pense que n'importe quel Canadien qui assisterait à une partie de la séance en ressortirait assurément avec un point de vue différent sur notre pays et notre système judiciaire et sur ce problème social bien réel auquel nous faisons face.

J'ai peine à croire qu'il y a en permanence deux millions de photos de pornographie juvénile sur Internet et 700 000 ordinateurs repérés aux États-Unis et 9 000 en Ontario à la suite d'une seule enquête policière. Ce chiffre n'inclut ni l'Alberta, ni la Colombie-Britannique ni le Yukon — seulement l'Ontario. Voilà qui montre l'ampleur du problème auquel nous faisons face. Pour moi, cela signifie que ce que nous faisons ne fonctionne pas.

J'ai une question au sujet des victimes qui ne signalent pas leur situation à la police, ce qui, d'après ce qu'on me dit, constitue la vaste majorité des cas. J'ai l'impression que le fait de savoir que leur agresseur recevra une peine minimale d'un an serait une source de réconfort pour un jeune garçon ou une fillette qui souhaiterait faire une déclaration.

Mme Campbell : Comme je l'ai dit, il y a maintenant beaucoup d'hommes qui parlent de ce qui leur est arrivé, ce qui est très encourageant. Pendant des années, ce n'était pas le cas.

Les victimes doivent savoir qu'il va y avoir des conséquences. Elles doivent savoir qu'il vaut la peine pour elles de faire la démarche. Je pense que de plus en plus de gens vont parler de ce qui leur est arrivé. D'après les statistiques, une fille sur trois et un garçon sur six sont victimes d'agressions sexuelles. D'après les chiffres, il y a des gens ici qui ont été victimes, à part moi.

I feel strongly that this will give more permission for victims to come forward. It also says that the government cares. Many times people think that victims sue their abusers civilly for the money. That is not the case. It is for an apology or for recognition that what they did was wrong. Currently our country does not seem to be saying that to victims.

Not to centre out the church, although it has been out in the open, more than anything the victims just want the church to say, "We are sorry." I can say, as a victim and for victims, that that is the most important thing. They must have a voice and be heard and know that their country is listening.

Mr. Ellerby: We need to ask victims what they need. Often when Crown lawyers ask that, the answer is surprising. Very often, as Mr. Allan said, part of what people are asking for is accountability and acknowledgment.

With mandatory minimum sentences, there will unfortunately be lawyers who will advise offenders to not take that accountability, to attempt to deal with this through means other than the accountability process.

Knowing that the person who hurt them will be away for a year may give some victims comfort, but for some victims the abuser is their brother, their father, their uncle or their grandfather, and it will bring them no comfort. For them, that will be an additional stressor and an additional challenge.

Senator Lang: Returning to mandatory minimums, we must reiterate that it is a minimum. In most cases, we are talking a year. I think some witnesses have a tendency to leave that issue hanging when they speak to it and intimate that it is like in the U.S. where the minimum is 25 years. There is a big difference between 25 years and one year.

It seems to me that a father or a neighbour who has abused a young girl who is not yet a teenager should have a consequence of at least a year in jail, if not longer. I do not know how one can justify saying that if the abuser is a family member it may be better if they stayed in the community. I do not know how you would differentiate between a family member and any other abuser. This is sexual abuse.

Ms. Campbell: I work with these victims all the time. When it is the father, that is worse than it being a stranger. Once they have come forward and made their story public, they have already separated from their father. They have already accepted that their family may abandon them and that they are abandoning their father. That is already a done deal. In order to heal, that victim needs to know that their father is not around them, is not in the community. As I said, I think it is even worse when it is a father, and the consequences should be equal. If anything, I look at incest as even worse than abuse by a stranger.

Je suis convaincue que les mesures prises vont permettre à davantage de victimes de parler de leur situation. C'est aussi un message selon lequel le gouvernement se soucie d'elles. Les gens pensent souvent que les victimes poursuivent leurs agresseurs au civil pour obtenir de l'argent. Ce n'est pas le cas. Il s'agit d'obtenir des excuses ou une reconnaissance du fait que la personne a mal agi. À l'heure actuelle, ce n'est pas le message que semble vouloir transmettre le Canada.

Sans insister sur le cas de l'Église, même si elle a fait l'objet d'une certaine attention, plus que toute autre chose, les victimes veulent simplement que l'Église leur présente des excuses. Je peux vous dire, en tant que victime et au nom des victimes, que c'est la chose la plus importante. Elles doivent pouvoir se faire entendre et savoir que leur pays les écoute.

M. Ellerby : Il faut que nous demandions aux victimes de quoi elles ont besoin. Souvent, lorsque les procureurs de la Couronne le leur demandent, la réponse est surprenante. Très souvent, comme M. Allan l'a dit, ce que les gens demandent entre autres, c'est que la responsabilité soit assumée et que la faute soit reconnue.

L'adoption de peines minimales obligatoires va malheureusement inciter les avocats à conseiller aux délinquants de ne pas assumer leurs responsabilités, dans le but que l'affaire soit traitée par des moyens autres que le processus de responsabilisation.

Le fait de savoir que la personne qui leur a fait du mal va être emprisonnée pendant un an va être une source de réconfort pour certaines victimes, mais pour d'autres, c'est leur frère, leur père, leur oncle ou leur grand-père qui les a agressées, et ce ne sera d'aucun réconfort. Pour ces personnes, ce sera une source de stress supplémentaire et un obstacle de plus à surmonter.

Le sénateur Lang : Pour en revenir aux minimums obligatoires, nous devons insister sur le fait qu'il s'agit d'un minimum. Dans la plupart des cas, il s'agira d'un an. Je pense que certains témoins ont tendance à laisser la question en suspens lorsqu'ils l'abordent et laissent entendre que c'est comme aux États-Unis, où le minimum est de 25 ans. Il y a une grande différence entre 25 ans et un an.

À mes yeux, un père ou un voisin ayant agressé une jeune fille qui n'est pas encore une adolescente devrait passer au moins un an en prison, sinon plus. Je ne sais pas comment on peut justifier le fait de dire que, si l'agresseur est un membre de la famille, il pourrait être plus indiqué qu'il reste dans la collectivité. Je ne sais pas comment on peut établir une distinction entre un membre de la famille et un agresseur étranger. Il s'agit d'agressions sexuelles.

Mme Campbell : Je travaille constamment auprès des victimes dont nous parlons. Lorsque c'est le père qui est l'agresseur, c'est pire que s'il s'agissait d'un étranger. Une fois qu'elles ont raconté ce qui leur est arrivé, elles se sont déjà séparées de leur père. Elles ont déjà accepté la possibilité que la famille les abandonne et le fait qu'elles ont abandonné leur père. L'affaire est déjà conclue. Pour pouvoir guérir, la victime doit savoir que son père n'est pas près d'elle, n'est pas dans la collectivité. Comme je l'ai dit, je crois que c'est encore pire lorsque c'est le père, et les conséquences devraient être les mêmes. En fait, je considère l'inceste comme une chose encore pire qu'une agression commise par un étranger.

My perpetrator was an elder in the church who lived in our house for two years and abused my sister and me together. I never came forward, and I am sorry for that because he probably abused other people. I did not come forward because I did not think anyone would do anything about it. I was afraid, and I am sorry. I wish I could go back, because he probably abused other people.

You have to consider that if you are not taking these people off the street by giving them a minimum sentence, they will reoffend. I know the doctor can confirm that by the time a pedophile is found out, he has already abused many children. It is all about getting them off the street and protecting the children.

Thank you, Senator Lang, for your comments and your support.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Ms. Campbell, bravo on your testimony! I agree with you that it is not necessarily a matter of injecting more money into our system; it is a matter of improving effectiveness. Billions of dollars are being invested into rehabilitation and social reintegration programs, but if I look at the reincarceration rate, the costs of reincarceration are 70 per cent. I am not talking about recidivism rates because that is very difficult to calculate. Those whose sentences were handed down by provincial courts are not taken into account, since the federal government only takes into consideration those who received a federal sentence. You can see that even our programs have no impact on people. I am not the one saying that; it comes from people inside the walls, psychologists.

I have a question for Mr. Ellerby. What percentage of pedophiles or sexual predators in provincial and federal prisons are participating in rehabilitation programs in Canada?

[*English*]

Mr. Ellerby: Again, I am not able to tell you the percentage of pedophiles who are in programming in provincial or federal institutions across the country. The goal within federal corrections is to provide programming to the majority of offenders. Treatment and programming, as I understand it, are changing within the Correctional Service of Canada. The most recent report by the Correctional Investigator speaks to some challenges and concerns about the number of inmates who are able to access programs and the fact that not as many are accessing them as we would like, but I cannot tell you the percentages on that.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mr. Bensimon, a criminologist who deals with sexual deviants, says that about 5 per cent to 10 per cent of them participate in a rehabilitation program. Is it true that the recidivism rate is calculated based on the inmates participating in a program who commit a crime while the program is ongoing, but

Mon agresseur était un aîné de l'Église qui a vécu chez nous pendant deux ans et qui nous a agressées, ma sœur et moi, en même temps. Je n'ai jamais rien dit, et j'en suis désolée, parce qu'il a probablement agressé d'autres personnes. Je ne disais rien parce que je ne pensais pas que qui que ce soit interviendrait. J'avais peur, et je suis désolée. J'aimerais pouvoir revenir en arrière, parce qu'il a probablement agressé d'autres personnes.

Il faut tenir compte du fait que, si on n'enlève pas la liberté à ces gens en leur imposant une peine minimale, elles vont récidiver. Je sais que le docteur peut confirmer que, lorsqu'un pédophile est découvert, il a déjà agressé de nombreux enfants. Il s'agit de leur enlever leur liberté et de protéger les enfants.

Merci, sénateur Lang, de vos commentaires et de votre soutien.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Madame Campbell, bravo pour votre témoignage! Je partage votre point de vue quand vous dites que ce n'est pas nécessairement d'injecter plus d'argent dans notre système qu'il faut, mais être plus efficace. On investit des milliards dans les programmes de réhabilitation et de réinsertion sociale, et quand je regarde le taux de réincarcération, on tombe dans les coûts de réincarcération de 70 p. 100. Je ne parle pas du taux de récidive, parce qu'il est très difficile à calculer. On ne compte pas les crimes qui reçoivent des sentences provinciales, parce que le gouvernement fédéral ne compte que ceux qui ont reçu une sentence fédérale. On voit que même nos programmes — ce n'est pas moi qui le dis, ce sont des gens à l'intérieur des murs, des psychologues, qui le disent — n'ont pas d'efficacité sur les gens.

J'aurais une question pour M. Ellerby. Quel est le pourcentage de pédophiles ou de prédateurs sexuels incarcérés dans les prisons provinciales et fédérales qui participent à des mesures de réhabilitation au Canada?

[*Traduction*]

M. Ellerby : Encore une fois, je ne peux pas vous dire quel est le pourcentage de pédophiles qui suivent un programme dans un établissement provincial ou fédéral au pays. L'objectif des services correctionnels fédéraux est d'offrir un programme à la majorité des délinquants. Les traitements et les programmes, d'après ce que je comprends, sont en train de changer au sein du Service correctionnel du Canada. Dans son plus récent rapport, l'enquêteur correctionnel parle de certains problèmes et de certaines préoccupations concernant le nombre de détenus qui ont accès au programme et du fait qu'ils ne sont pas aussi nombreux que nous le souhaiterions à y accéder, mais je ne peux pas vous donner le pourcentage.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : M. Bensimon, un criminologue qui traite des gens qui ont des comportements sexuels déviants, dit qu'environ 5 à 10 p. 100 d'entre eux suivent un programme de réhabilitation. Est-ce vrai que le taux de récidive est calculé à partir de ceux qui suivent un programme et qui commettront un

that all those not participating in a program are not taken into account? Apparently, only those taking part in a program who reoffend are included in the statistics.

[*English*]

Mr. Ellerby: When we talk about treatment outcome studies, typically we are talking about the treated group, those individuals who have indeed participated in the treatment program, and then we are looking at the rate at which those individuals reoffend. It would be ideal if we could compare to another group of individuals who have not had those interventions.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: So we can confirm that about 80 per cent of sexual predators in the Canadian and provincial prison systems will not undergo any kind of rehabilitation. In provincial prisons, where periods of imprisonment are very short, even if people reoffend, they are not included in any statistics on recidivism.

A psychologist who testified here a few years ago estimates that the recidivism rate — I really want to focus on reoffenders — among sexual predators is about 80 per cent.

In that case, do you not feel that imposing sentences harsher than those we have today would be better, especially when it comes to reoffenders, than releasing them into society? I think that allowing them back into society would be tantamount to giving them a licence to reoffend.

[*English*]

Mr. Ellerby: On the one hand, there are statistics out there about the level of reoffending amongst individuals who have committed sex crimes. That is one category. The research typically does not support that it would be as high as 80 per cent for the population. Typically we see much lower reoffending rates within that population, more oriented towards perhaps a 20 per cent reoffending rate, and then we have the comparison between treatment versus non-treatment.

I would not disagree with you in regard to the notion that if you have someone who has reoffended repeatedly, we need to have strong measures in place to remove them from the community so that the community is safe.

We are talking about the fact that we want to be able to establish, based on our understanding of the risk to the individual, what sentencing should look like, what the correctional plan should look like and what intervention and risk management needs to look like. For a recidivistic offender we would see that individual's higher risk, and it would call for stricter custodial times, a greater level of intensity of intervention while they are in the institution and a greater level of monitoring in the community.

crime à l'intérieur de la période où ils suivent un programme, mais que tous ceux qui ne suivent pas de programme ne sont pas calculés dans la récidive? Il s'agirait seulement de ceux qui sont inscrits dans un programme et qui commettent un crime à nouveau.

[*Traduction*]

M. Ellerby : Lorsque nous parlons d'études sur les résultats de traitement, habituellement, il s'agit du groupe de gens ayant suivi un traitement, des gens qui ont bel et bien participé au programme de traitement, et nous examinons le taux de récidive de ces personnes. Ce serait idéal si nous pouvions comparer ce groupe avec un autre groupe de personnes n'ayant pas fait l'objet des interventions en question.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : On peut donc confirmer qu'environ 80 p. 100 des prédateurs sexuels, à l'intérieur des systèmes carcéraux canadien et provinciaux, ne suivront aucune mesure de réhabilitation. Dans les prisons provinciales, où le séjour est très court, même si les gens récidivent, ils ne font partie d'aucune statistique de récidive.

Un psychologue qui est venu témoigner ici, il y a quelques années, estime d'ailleurs que le taux de récidive — je veux vraiment mettre l'accent sur les récidivistes — chez les prédateurs sexuels est d'environ 80 p. 100.

À ce moment-là, ne croyez-vous pas que donner des sentences plus sévères qu'aujourd'hui serait mieux, surtout pour les récidivistes, que de les retourner dans la collectivité? Ceci équivaudrait, pour moi, à un permis de récidiver.

[*Traduction*]

M. Ellerby : D'abord, il y a des chiffres sur le taux de récidive des personnes qui ont commis un crime de nature sexuelle. C'est une catégorie. En général, les études ne montrent pas que ce taux serait de 80 p. 100 de la population. Habituellement, le taux de récidive de cette population est beaucoup plus faible et se rapproche davantage de 20 p. 100, et il y a ensuite la comparaison entre les personnes ayant suivi un traitement et celles qui n'en ont pas suivi.

Je ne serais pas en désaccord avec vous à l'égard de l'idée selon laquelle, lorsqu'une personne récidive constamment, il faut prendre des mesures énergiques pour l'éloigner de la collectivité afin de protéger celle-ci.

Nous parlons du fait que nous souhaitons pouvoir établir, en fonction de notre compréhension du risque que pose la personne, de quoi la peine imposée devrait avoir l'air, de quoi le plan correctionnel devrait avoir l'air et de quoi l'intervention et la gestion du risque devraient avoir l'air. Dans le cas d'un récidiviste, nous constaterions le risque élevé que pose la personne, et cette situation exigerait une détention prolongée, une plus grande intensité d'intervention pendant l'incarcération et, une surveillance resserrée dans la collectivité.

Even for the lower-risk offenders it is not to say that people should not go to prison; it is about saying we should let things like understanding the risk assessment, understanding the risk factors, understanding the case dynamics and understanding the victim's wishes should be part of the formula to understand what is best.

Senator Cowan: Dr. Ellerby, I wanted to go back to read back to you a paragraph in your submission. I was in and out of the hearing and it may be that you actually spoke those words onto the record or perhaps they were in your presentation and not actually on the record. It is something I would hope all of us could accept as being a valid balance, because sometimes we do get trying to divide where there really are no divisions. This is what your brief said:

> I also want to highlight, that even though some will draw a line separating those individuals who work primarily with victim issues and those who work with offender issues, it is important to note that such lines should not exist, as those in both camps share the goal of prevention and no more victims, and in the area of public policy area development, many victim and offender organizations are joining forces to advance policy that works. I believe we also need to move away from the dichotomies of getting tough on versus being soft on crime to focusing on getting smart on crime and having policy match what works.

I hope all of us here would share that as an approach to the complex issues we are dealing with. It strikes me that if we focus too much on the incarceration, or if we say we do not believe in incarceration under any circumstances, and we say that everything can always be treated in the community or by monitoring or by treatment, those are false solutions as well. There is a range of approaches that go from incarceration to community care, community monitoring to treatment, and we need to have a blend of all of those so we can deal with the individual characteristics of offenders and of victims.

Would you agree with that?

Mr. Ellerby: Absolutely. I included for you a copy of a document called "A Reasoned Approach," which specifically looks at issues for public policy development in the United States and is jointly focused on being developed by individuals working in the offender field and individuals working in the victim field.

Again, the notion I want to stress is that we want this to work. At the ground level we want to make sure that we have safer communities, we are making children safer and we are holding offenders accountable, but we are also recognizing the reality of the complexities that are embedded in most of these cases.

Même dans le cas des délinquants à risque faible, il ne s'agit pas de dire qu'ils ne devraient pas être emprisonnés; il s'agit de dire que nous devrions permettre que des choses comme la compréhension de l'évaluation du risque, la compréhension des facteurs de risque, la compréhension de la dynamique du cas et la compréhension des souhaits de la victime fassent partie de la démarche suivie pour déterminer ce qu'il convient de faire.

Le sénateur Cowan : Monsieur Ellerby, je voulais vous relire un paragraphe de votre mémoire. Je n'ai assisté qu'à une partie de la séance, et il se peut que vous ayez lu ce que je vais citer pour le compte rendu ou encore que cela figure dans votre exposé, mais pas au compte rendu. C'est quelque chose que j'aimerais que nous puissions tous admettre comme étant un équilibre valable, parce qu'il arrive parfois que nous essayions d'établir des distinctions là où il n'y en a pas en fait. Je cite votre mémoire :

> Je veux aussi souligner le fait que, même s'il y a des gens qui distinguent les personnes qui travaillent principalement auprès des victimes de celles qui travaillent auprès des délinquants, il est important de comprendre que cette distinction ne devrait pas exister, puisque, dans les deux cas, on vise la prévention et l'absence de nouvelles victimes et que, dans le domaine de l'élaboration des politiques publiques, beaucoup d'organismes d'aide aux victimes et aux délinquants joignent leurs forces pour faire adopter des politiques qui fonctionnent. Je crois aussi que nous devons oublier la dichotomie de la sévérité et de la tolérance à l'égard du crime pour nous concentrer sur des façons intelligentes de l'aborder et l'adoption de politiques qui donnent des résultats.

J'aimerais que tout le monde ici adopte cette façon d'aborder les problèmes complexes que nous essayons de régler. Je suis convaincu que, si nous insistons trop sur l'incarcération, ou si nous affirmons que nous ne croyons à l'incarcération en aucune circonstance, et que nous disons que tout doit être toujours traité dans la collectivité ou au moyen de la surveillance ou du traitement, ce sont là aussi de fausses solutions. Il existe toute une gamme de mesures qui vont de l'incarcération aux soins communautaires, en passant par la surveillance dans la collectivité et le traitement, et il faut que nous dosions ces mesures pour pouvoir tenir compte des caractéristiques particulières des délinquants et des victimes.

Seriez-vous d'accord avec cela?

M. Ellerby : Tout à fait. Je vous ai présenté entre autres un document intitulé « A Reasoned Approach », et celui-ci porte précisément sur les enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques aux États-Unis et en même temps sur leur élaboration par des personnes qui travaillent auprès des délinquants et des personnes qui travaillent auprès des victimes.

Encore une fois, l'idée sur laquelle je veux insister, c'est que nous souhaitons que cela fonctionne. À la base, nous voulons nous assurer de protéger nos collectivités, de protéger nos enfants et de faire en sorte que les délinquants assument leur responsabilité, mais nous reconnaissons également la complexité inhérente à la plupart des cas en question.

When we have a sensational case of abduction and a sexual homicide or a pedophile abusing multiple victims, no one will have any disagreement about strict punitive actions in those cases. However, when we know that the vast majority of offenders are not those people, we need to be thoughtful about how we conduct ourselves with them in a way that is thoughtful about the victim's response, the family's response and how to ultimately manage risk.

Senator Cowan: Perhaps Ms. Campbell will have a comment on that.

Ms. Campbell: I agree too, but our starting point is different. I start with minimum sentencing and treatment. Again I come back to the consequences and the message that you are giving the community and the pedophile. Granted, someone who is seriously acting out on a child is different from someone who is perhaps watching child pornography. That person who is watching child pornography, for instance, the perpetrator in the case of Holly Jones, she walked by and he murdered her and disassembled her. It starts somewhere. If you do not treat it at the root that it is very serious, it will just progress to them acting out.

I believe you need to start right at the root. It is not okay to be watching two-year-old children naked or being tortured online. That is where the line starts for me, but there is also treatment. Again, it sounds like I am a vigilante. I am not. I believe in mercy and grace, but I also believe in consequences and protecting our children.

Mr. Allan: This is an interesting discussion. If we were to take this table, all the people around it, all the different issues and put one thing right in the centre of the table, to me it always has to be the victim. In this case, it is the child and in some cases babies. We must focus on that first and on protecting that child, and whatever else we do, from treatment to types of sentencing, it is all good. It all needs to be discussed. It is complex, and we should never take our eye off the child and preventing victimization.

Senator Cowan: That is what we are trying to do. Everyone would agree with that.

Senator Fraser: Supplementary?

The Chair: Unfortunately no; we have two senators left and we will only have time for one of them. I want to make sure Senator Frum has adequate time for her question.

Senator Frum: Dr. Ellerby, I thought you said incest is a crime with a low reoffending rate. Did you say that?

Mr. Ellerby: When you look at incest as an overall category of offenders, they tend to reoffend at a low rate, yes.

Dans un cas spectaculaire d'enlèvement et d'agressions sexuelles suivis d'un meurtre ou encore d'un pédophile qui fait plusieurs victimes, personne ne sera pas d'accord avec l'idée qu'il faut prendre des mesures punitives strictes. Toutefois, une fois que nous savons que la vaste majorité des délinquants ne font pas partie de cette catégorie, il nous faut réfléchir à notre façon de les traiter pour qu'elles tiennent bien compte de la réaction de la victime, de la réaction de la famille et, au bout du compte, de la façon de gérer le risque.

Le sénateur Cowan : Mme Campbell a peut-être un commentaire à faire là-dessus.

Mme Campbell : Je suis d'accord moi aussi, mais nous partons de points de départ différents. Le mien, ce sont les peines minimales et le traitement. Encore une fois, je reviens sur les conséquences et le message que l'on transmet à la collectivité et aux pédophiles. Oui, une personne qui commet des actes graves contre un enfant est différente d'une personne qui, par exemple, regarde la pornographie juvénile. Cette personne qui regarde la pornographie juvénile, par exemple, le meurtrier de Holly Jones — elle passait, et il l'a tuée et l'a démembrée. Cela commence quelque part. Si l'on n'attaque pas à la racine un problème qui peut être très grave, les choses vont simplement empirer jusqu'à ce que la personne passe à l'acte.

Je crois qu'il faut vraiment attaquer le problème à la racine. On ne peut pas permettre aux gens de regarder des photos d'enfants de deux ans nus ou soumis à la torture en ligne. C'est là que cela commence à mes yeux, mais il y a aussi le traitement. Encore une fois, je peux donner l'impression d'être une justicière. Ce n'est pas le cas. Je crois au pardon et à la clémence, mais je crois aussi qu'il doit y avoir des conséquences et qu'il faut protéger nos enfants.

M. Allan : C'est une discussion intéressante. Si nous devions prendre cette discussion et tous les gens qui y participent, tous les différents enjeux, et mettre une chose au centre de cette discussion, pour moi, cela devrait toujours être la victime. Dans ce cas-ci, c'est l'enfant, et, dans certains cas, il s'agit de bébés. Nous devons d'abord et avant tout nous concentrer là-dessus et sur la protection de l'enfant, et tout le reste de ce que nous faisons, du traitement aux types de peines, tout cela est bon. Tout cela doit faire l'objet de discussions. C'est complexe, et nous ne devrions jamais perdre l'enfant de vue et nous devrions toujours prévenir la victimisation.

Le sénateur Cowan : C'est ce que nous essayons de faire. Tout le monde serait d'accord avec cela.

Le sénateur Fraser : Question complémentaire?

Le président : Malheureusement, non : il reste deux sénateurs, et nous n'avons de temps que pour l'un des deux. Je veux m'assurer que le sénateur Frum aura suffisamment de temps pour sa question.

Le sénateur Frum : Monsieur Ellerby, je pensais que vous aviez dit que l'inceste était un crime pour lequel le taux de récidive est bas. Avez-vous dit cela?

M. Ellerby : Si l'on envisage l'inceste comme une catégorie générale de délinquants, ceux-ci ont un taux de récidive faible, oui.

Senator Frum: From that, I understood you to be suggesting heavy penalties are not necessarily necessary because of the low risk of reoffending. Did I understand you correctly?

Mr. Ellerby: No, and thank you for the opportunity to clarify that.

Again, I completely agree with Ms. Campbell's comments. The fact that an incest offence is committed by a relative, a father, means that that trauma can be more significant than from a stranger. It is not about this not being a serious crime. It means that the interventions required to manage risk are not as intensive as the interventions required to manage risk with other types of offender groups who reoffend at a higher rate.

Senator Frum: That focuses on the prevention of future crimes as opposed to the meting out of justice for the victim.

Mr. Ellerby: Absolutely.

Senator Frum: As you know, the mandatory minimum proposed in this legislation is five years for incest. The other witness we had today who is in a similar field to you made the point, as you did, that it is not necessarily in the interests of a victim or the desire of the victim to see that perpetrator put away for that long. I wonder if that matters. Even if the child himself or herself thinks that the perpetrator should not be put away, do we not know better what is in that child's interest?

Mr. Ellerby: I am sensitive of the time, so I will be concise. Ultimately, we want to try to bring about the restoration of balance as best we can when these awful things happen. We need to hear victims' voices, and I think that, yes, there are times when adults need to make decisions for children, but we also do not want to put children in positions where they are going to feel further betrayed or where they will feel further traumatized by the process they are entering into to stand up for themselves, as in protect themselves.

Senator Frum: I am not sure I understood that.

Mr. Ellerby: For some children, again, there is this complex relationship dynamic. The person who hurt you is someone you are supposed to love and is someone who is supposed to love you, care about you and protect you, and they have not, which is a huge betrayal.

If you come forward and you are going to lose your father for five years and your family is going to be disrupted, that is another huge pain for that child to bear. The comment was made that once there is a disclosure, a separation has occurred already. We deal with lots of families where we are doing reconstitution of family, where child victims want to be part of their family in a healthy and safe way, and that is where reparation comes. Reparation does not always come from the consequence; it comes

Le sénateur Frum : J'ai cru comprendre de cela que vous laissiez entendre qu'il n'était pas nécessairement indiqué d'imposer des sanctions lourdes, vu le faible taux de récidive. Est-ce que j'ai bien compris?

M. Ellerby : Non, et merci de m'offrir la possibilité de préciser.

Encore une fois, je suis tout à fait d'accord avec Mme Campbell. Le fait que l'inceste soit un crime commis par un parent, par le père, fait en sorte que le traumatisme peut être encore plus important que si le crime avait été commis par un étranger. Il ne s'agit pas de remettre en question la gravité du crime. C'est plutôt que les interventions nécessaires pour gérer le risque ne sont pas aussi intensives que celles qui s'imposent pour gérer le risque d'autres groupes de délinquants dont le taux de récidive est plus élevé.

Le sénateur Frum : Il s'agit davantage de prévenir d'autres crimes plutôt que de rendre justice à la victime.

M. Ellerby : Assurément.

Le sénateur Frum : Comme vous le savez, la peine minimale obligatoire proposée dans le cadre du projet de loi est de cinq ans pour l'inceste. L'autre témoin que nous avons reçu aujourd'hui et qui travaille dans un domaine connexe au vôtre a dit, comme vous, qu'il n'est pas nécessairement dans l'intérêt de la victime que l'agresseur soit emprisonné pendant aussi longtemps ou que ce n'est pas nécessairement ce qu'il désire. Je me demande si cela change quelque chose. Même si l'enfant lui-même pense que son agresseur ne devrait pas être emprisonné, ne savons-nous pas mieux que lui ce qui est dans son intérêt?

M. Ellerby : Je sais qu'il reste peu de temps, alors je vais être concis. Au bout du compte, nous souhaitons rétablir l'équilibre du mieux que nous le pouvons lorsque ce genre de choses affreuses se produisent. Il faut que nous écoutions les victimes, et je pense que, oui, il y a des cas où les adultes doivent prendre des décisions pour les enfants, mais il nous faut aussi éviter de mettre les enfants dans des situations où ils vont se sentir encore plus trahis et où ils vont être encore plus traumatisés par le processus dans lequel ils s'engagent pour se défendre, c'est-à-dire pour se protéger.

Le sénateur Frum : Je ne suis pas sûre d'avoir bien compris.

M. Ellerby : Chez certains enfants, encore une fois, il existe une dynamique complexe de la relation. La personne qui a fait du mal à l'enfant est une personne que l'enfant devrait aimer et qui devrait aimer l'enfant, s'en occuper et le protéger, et elle ne l'a pas fait, ce qui est une très grande trahison.

Si l'enfant parle de ce qui s'est passé et risque de perdre son père pendant cinq ans et voit les liens familiaux se briser, c'est encore une douleur extrême qui lui est infligée. Quelqu'un a dit que la séparation a déjà eu lieu lorsque l'enfant parle. Nous travaillons auprès de beaucoup de familles avec lesquelles nous faisons un travail de rétablissement des liens familiaux, dans des situations où l'enfant qui a été la victime veut faire partie de sa famille d'une façon saine et sécuritaire, et c'est à cet égard que la

from finding ways to be able to heal, and healing often comes from restoration of relationships or setting boundaries that you are comfortable with in relationships.

Senator Frum: Incest may not be a crime that gets repeated, but before it is discovered I imagine it is a crime that is perpetrated over and over again. Until you catch the perpetrator, they probably have offended multiple times.

Mr. Ellerby: It is an excellent point, yes. Oftentimes you will see it has occurred a number of times or over a period of time, yes.

The Chair: Mr. Allan and Ms. Campbell, are there any comments you might wish to make to Dr. Ellerby's response to Senator Frum's question?

Ms. Campbell: I think I am clear. Restorative justice is wonderful, but I think that healing can be done, certainly, in incarceration; the father could be going through treatment; the family can be going through treatment and then they can come together afterward. It does not mean it has to be done outside of prison.

The Chair: Thank you very much. That concludes the discussion with this panel. Once again, I want to thank each of you. It is an enormous contribution to the work we are doing.

Ms. Campbell, the personal experience that you shared with us certainly makes the point as it cannot be made in any other way. It will be remembered.

Honourable senators, we will continue with our fifth panel of the day in our study of Bill C-10, and the matter before us with this panel, as with the previous panels today, concerns Part 2 dealing with sexual offences against children.

Honourable senators, we are pleased to have with us from the Respect Group Inc., Mr. Sheldon Kennedy, Co-Founder. Welcome back, Mr. Kennedy. Good to see you again. From Public Safety Canada we have Mr. Karl Hanson, Senior Research Officer. Welcome, Mr. Hanson.

Mr. Kennedy, I understand you have an opening statement you wish to make to the committee.

Sheldon Kennedy, Co-Founder, Respect Group Inc.: I do. Good afternoon and thank you for having me back. I am the co-founder of Respect Group Inc. I am here today to speak in support of Bill C-10, the safe streets and communities act, specifically Part 2, which calls to increase or impose mandatory minimum penalties and to increase maximum penalties for sexual offences with respect to children, thereby offering greater protection to Canada's most vulnerable.

réparation intervient. La réparation ne vient pas toujours de la conséquence; elle vient des moyens qui sont trouvés pour arriver à guérir, et la guérison vient souvent de la restauration des liens ou de l'établissement de limites de confort dans les relations.

Le sénateur Frum : L'inceste n'est peut-être pas un crime qui est commis à nouveau, mais, avant sa découverte, j'imagine que c'est un crime qui est commis à répétition. L'agresseur a probablement commis son crime à plusieurs reprises avant que l'on ne lui mette la main au collet.

M. Ellerby : C'est un excellent point, oui. On constate souvent que la chose s'est produite plusieurs fois ou sur une certaine période, oui.

Le président : Monsieur Allan et madame Campbell, avez-vous des commentaires à faire au sujet de la réponse de M. Ellerby à la question de M. Frum?

Mme Campbell : Je pense m'être exprimée clairement. La justice réparatrice est une chose extraordinaire, mais je pense que la guérison peut assurément se faire en milieu carcéral : le père peut suivre un traitement, la famille peut suivre un traitement et ils peuvent être réunis après. Il n'est pas nécessaire que cela ait lieu à l'extérieur de la prison.

Le président : Merci beaucoup. Voilà qui conclut la discussion avec ce groupe de témoins. Encore une fois, je tiens à remercier chacun d'entre vous. Vous avez énormément contribué à nos travaux.

Madame Campbell, ce que nous retenons de l'expérience personnelle dont vous nous avez fait part ne saurait nous être transmis d'aucune autre manière. Nous n'oublierons pas ce que vous avez dit.

Sénateurs, nous allons poursuivre notre étude du projet de loi C-10 en compagnie de notre cinquième groupe de témoins de la journée, et le sujet que nous allons aborder avec ce groupe de témoins, comme avec les groupes précédents, concerne la partie 2 portant sur les crimes d'ordre sexuel contre les enfants.

Honorables sénateurs, nous avons le plaisir de recevoir M. Sheldon Kennedy, cofondateur de Respect Group Inc. Bon retour parmi nous, monsieur Kennedy. Nous sommes contents de vous revoir. Nous recevons aussi M. Karl Hanson, agent principal de recherche à Sécurité publique Canada. Bienvenue, monsieur Hanson.

Monsieur Kennedy, on m'a dit que vous souhaitiez présenter une déclaration préliminaire au comité.

Sheldon Kennedy, cofondateur, Respect Group Inc. : Oui. Bonjour et merci de m'avoir invité de nouveau. Je suis le cofondateur de Respect Group Inc. Je suis ici aujourd'hui pour appuyer le projet de loi C-10, la loi sur la sécurité des rues et des communautés, et plus précisément la partie 2, qui vise à accroître ou à imposer des peines minimales obligatoires et à accroître les peines maximales pour les crimes de nature sexuelle commis contre les enfants, et ainsi protéger davantage les plus vulnérables au Canada.

When I finally filed a report of sexual assault against my junior coach in 1997 as an adult and professional hockey player, there were people in the media, hockey and the town where it happened who did not believe me. On top of having to battle with the fear and shame that sexual abuse brings, I had to deal with disbelievers. Children who are victimized spend years trying to explain what happened to them and working to restore their emotional well-being. Offenders, in my opinion, serve an inadequate amount of time, in some cases none, paying for these atrocities. Believe it or not, current sentencing laws for someone convicted of sexual assault against a child under age 16 carries no minimum mandatory penalty. This needs to change.

Currently, child sex offenders are also eligible for pardons. My abuser got three and a half years for his crimes and was released after only 18 months. He paid $50, got a rubber-stamp pardon, took off to Mexico with a clean record, a name change and a chance to start offending yet again. Now he is out on bail facing the same charges. Actually, his sentence hearing is tomorrow in Winnipeg.

That is what this government is trying to prevent. Is there a parent in this country who would have an issue with protecting their children from this child predator or others like him? Pardons should be eliminated for all child sex offenders, period.

Child victims of sexual assault often struggle with emotional issues — alcohol, drug dependency and suicide. They have to seek out their own specific forms of rehabilitation. In my case, it has been a 30-year struggle. I lost a lucrative professional hockey career; I have been in countless treatment centres; I lived a reckless lifestyle with significant loss to me, my friends, my family and my marriage. I am still receiving counselling on a regular basis, and it has taken all this time to become a productive member of society.

I believe that we need to toughen sentencing for child sex offences. They just do not seem in line with the damage they leave in their wake, not even close. The proposed legislation, for my perpetrator, would go from a 90-day minimum sentence to one year. The ceiling of a maximum sentence would remain at 10 years. By imposing increased minimum sentences, we are telling these perpetrators that they will go to jail. MMPs and maximums will provide direction to the courts and serve as an equal starting point.

Lorsque j'ai enfin déposé une plainte d'agression sexuelle contre mon entraîneur de la ligue junior en 1997 — j'étais alors un adulte et un joueur de hockey professionnel —, certains journalistes et gens du milieu du hockey et de la collectivité où les événements ont eu lieu ne m'ont pas cru. En plus d'être aux prises avec la peur et la honte qu'engendre une agression sexuelle, j'ai dû me battre contre les personnes qui ne me croyaient pas. Les enfants qui sont victimisés passent des années à essayer d'expliquer ce qui leur est arrivé et à retrouver leur bien-être sur le plan affectif. Les délinquants purgent à mon avis une peine inadéquate, et dans certains cas ne paient d'aucune manière pour les atrocités dont ils sont les auteurs. Croyez-le ou non, les dispositions législatives en vigueur concernant la détermination de la peine imposée à une personne déclarée coupable d'agressions sexuelles contre un enfant de moins de 16 ans ne prévoient aucune peine minimale obligatoire. Il faut que cela change.

À l'heure actuelle, les délinquants qui ont agressé sexuellement un enfant seront également admissibles au pardon. Mon agresseur a reçu une peine d'emprisonnement de trois ans et demi pour ses crimes et a été libéré après 18 mois. Il a payé une amende de 50 $, obtenu son pardon de l'administration et est parti pour le Mexique avec un casier judiciaire vierge, un nouveau nom et la possibilité de récidiver. Il est en ce moment en liberté sous caution, et les mêmes accusations ont été portées contre lui. En fait, son audience de détermination de la peine aura lieu demain à Winnipeg.

C'est ce genre de choses que le gouvernement essaie de prévenir. Y a-t-il un seul parent au pays pour qui le fait de protéger son enfant contre ce prédateur ou d'autres personnes comme lui poserait problème? La possibilité de pardon devrait être supprimée pour tous les délinquants ayant agressé sexuellement un enfant, un point c'est tout.

Les gens qui ont été victimes d'agressions sexuelles dans leur enfance sont souvent aux prises avec des problèmes affectifs : l'alcool, la toxicomanie et le suicide. Ils doivent trouver leurs propres moyens de réadaptation. Dans mon cas, c'est un combat que je mène depuis 30 ans. J'ai raté une carrière de joueur de hockey professionnel qui aurait pu être lucrative, j'ai fréquenté d'innombrables centres de traitement et j'ai adopté un mode de vie dangereux à l'origine de pertes qui m'ont touché et qui ont touché mes amis, ma famille, mon mariage. Je participe encore régulièrement à des séances de counseling, et il m'a fallu tout ce temps pour devenir un membre productif de la société.

Je crois que nous devons imposer des peines plus sévères pour les infractions de nature sexuelle commise contre les enfants. Les peines actuelles ne semblent tout simplement pas correspondre aux dommages que les actes causent, pas même un peu. Le projet de loi ferait passer la peine minimale imposée à mon agresseur de 90 jours à un an. La peine maximale serait encore une peine de 10 ans. En imposant des peines minimales accrues, le message que nous envoyons aux agresseurs, c'est qu'ils vont aller en prison. Les peines minimales obligatoires et les peines maximales vont guider les tribunaux et servir de point de départ commun.

Research shows that the rehabilitation rate for pedophiles is very low, if they could be rehabilitated at all. Why then would we not do everything we can to keep them off the streets for as long as we can? They are a serious threat to our children. They belong in jail for their heinous crimes.

We constantly tell our children and their caregivers to come forward and to tell someone. They need to know that the courage it takes to tell someone and report this will result in consistent convictions that will stick and that justice will be served. To me, the fundamental reason for change to these laws is simple — we cannot let these perpetrators walk freely among our youth organizations, our schools, our neighbourhoods and our workplaces. Children need to feel safe, and parents have to trust that the government is playing a role in protecting them.

Criminals need to be held accountable and be dealt with consistently with clearly defined consequences. In my mind, child protection is paramount. In closing, I want to thank this government for standing up for victims and finally taking action. It is about time someone gets tough on criminals.

The Chair: Thank you, Mr. Kennedy. Mr. Hanson?

Karl Hanson, Senior Research Officer, Public Safety Canada: I am a researcher with Public Safety Canada, and I have spent the best part of 20 years studying sex offenders, looking at recidivism rates, treatment effects and risk assessment.

I am here as a content expert. I am not commenting directly on this law, the wisdom or lack thereof for this particular piece of legislation. I am here to provide background information about basic facts on sex offenders, the recidivism rates, treatment effectiveness, programs that are offered. I am doing this in the form of some brief reports, which are in front of you. My remarks will basically be identification of these reports and what I think is significant about them.

The first one I would like you to look at is one entitled simply "Sex Offender Recidivism." It is a review using fairly large samples of what proportion of sex offenders are caught again for another sex crime after 5, 10, 15, 20 years in the community, and what you find is that between 10 and 15 per cent are caught for a new sex crime after about 5 years. It goes up to about 20 per cent after 10 years, and it goes up to maybe 25 to 30 per cent if you follow them for the rest of their life.

The other important thing is that sex offenders are not high-risk forever. The longer sex offenders go offence-free in the community, the less likely they are to eventually reoffend; so if someone has been offence-free for 10 or 15 years in the community, their probability

Les études montrent que le taux de réadaptation des pédophiles est très faible, si tant est qu'ils puissent même se réadapter. Pourquoi donc ne ferions-nous pas tout ce qui est en notre pouvoir pour leur enlever leur liberté le plus longtemps possible? Ils mettent vraiment nos enfants en danger. Ils doivent être emprisonnés pour les crimes haineux qu'ils commettent.

Nous répétons constamment à nos enfants et aux gens qui s'occupent d'eux de parler de ce qui leur arrive. Il faut qu'ils sachent que le courage nécessaire pour en parler à quelqu'un et pour porter plainte va être récompensé par des déclarations de culpabilité prononcées pour de bon et dans tous les cas et que justice va leur être rendue. À mes yeux, la raison fondamentale des modifications apportées aux dispositions législatives en question est simple : nous ne pouvons pas permettre aux agresseurs de fréquenter librement nos organismes pour les jeunes, nos écoles, nos quartiers et nos lieux de travail. Il faut que les enfants se sentent en sécurité et que les parents fassent confiance au gouvernement pour les protéger.

Il faut que les criminels soient tenus responsables et soient traités de façon uniforme, avec des conséquences clairement définies. Pour moi, la protection de l'enfant est une importance capitale. Pour conclure, j'aimerais remercier le gouvernement de prendre la défense des victimes et d'agir, enfin. Il est temps que quelqu'un serre la vis aux criminels.

Le président : Merci, monsieur Kennedy. Monsieur Hanson?

Karl Hanson, agent principal de recherche, Sécurité publique Canada : Je suis chercheur à Sécurité publique Canada, et j'ai passé une bonne partie des 20 dernières années à étudier des cas de délinquants sexuels et à examiner les taux de récidive, les effets du traitement et l'évaluation du risque.

Je suis ici pour témoigner à titre d'expert en matière de contenu. Je ne ferai pas de commentaires directement sur le projet de loi, sur le fondement ou l'absence de fondement de ce texte législatif en particulier. Je suis ici pour vous donner de l'information de base concernant les délinquants sexuels, les taux de récidive, l'efficacité des traitements et les programmes qui sont offerts. C'est quelque chose que je fais dans de brefs rapports que vous avez devant vous. Mes remarques reprendront en gros le contenu de ces rapports et ce qui en ressort d'important à mes yeux.

Le premier que j'aimerais que vous examiniez s'intitule tout simplement « Sex Offender Recidivism ». Il s'agit d'une étude portant sur des échantillons assez importants et concernant la proportion de délinquants sexuels qui sont repris pour avoir commis un autre crime de nature sexuelle après 5, 10, 15 ou 20 ans dans la collectivité, et, ce que l'on constate, c'est que de 10 à 15 p. 100 de ces délinquants commettent un nouveau crime du même genre après environ cinq ans. La proportion passe à environ 20 p. 100 après 10 ans, et elle atteint entre 25 et 30 p. 100 si l'on suit les délinquants pendant le reste de leur vie.

L'autre chose importante, c'est que les délinquants sexuels ne posent pas un risque élevé jusqu'à la fin des temps. Plus ils passent de temps dans la collectivité sans commettre d'infraction, moins ils sont susceptibles de récidiver, donc si une personne n'a pas

of committing a new sex crime becomes very similar to the rate of committing a new sex crime you would find among anyone convicted of a sex offence or anyone from Correctional Service of Canada.

The next one is the recidivism rate of female sex offenders. Sex crimes are mainly committed by males, 95 per cent, but about 5 per cent are committed by females, both in victimization surveys and in official court records. You find that the recidivism rates of female sex offenders are quite low, that relatively few females who are caught reoffend. They are even lower. You see numbers in the 1 per cent, 2 per cent, sometimes 3 per cent range after about five years, which is substantially lower than the 10 or 15 per cent you see with male sex offenders.

The next report is "What Works for Sexual Offenders," and it is a look at the effectiveness of treatment for sex offenders, and this involves both child molesters and rapists. You find that treatment on average reduces the recidivism rate. It does not reduce it to zero. A typical treatment program would reduce the rate from, say, 15 per cent to about 10 per cent or maybe 8 per cent, so it is a reduction in the recidivism rates, but it is not a reduction to zero.

We also find that the most effective treatments are delivered to the highest-risk offenders. This means not that the highest-risk offenders will eventually become the safest offenders but that you are able to effect the greatest change in the highest-risk offenders. The programs, as Dr. Ellerby said, should be the most intensive, and they are most effective in changing people who have the biggest problems to begin with. There are many sex offenders or some proportion of sex offenders whose initial risk at time of conviction is relatively low, and it is unlikely that intensive interventions will change what is essentially a low-risk group to begin with.

The next document was actually written by Dr. Ellerby, and it is a brief summary of practices in treatment for sex offenders in Canada. This is not a comprehensive survey, but it is a collection of people who responded to the practices survey.

The most important things in here have to do with the average length of treatment, which is somewhere around 180 hours. In practice, this is around four to six months of treatment delivered in an in-patient unit. If you are thinking of trying to get sentences that would line up with plausibly effective treatment, you have to create a window where the offender will have six months in an institution in a treatment program.

commis d'infraction pendant 10 ou 15 ans dans la collectivité, la probabilité qu'elle commette un nouveau crime de nature sexuelle se rapproche beaucoup du taux de nouveaux crimes de nature sexuelle qu'on observe chez toute personne déclarée coupable d'infractions sexuelles ou surveillée par le Service correctionnel du Canada.

Le rapport suivant porte sur le taux de récidive des délinquantes sexuelles. Les crimes de nature sexuelle sont surtout commis par des hommes, dans une proportion de 95 p. 100, mais il y en a environ 5 p. 100 qui sont commis par des femmes, d'après les enquêtes sur la victimisation et les dossiers officiels des tribunaux. On constate que le taux de récidive des délinquantes sexuelles est assez faible, que les femmes sont relativement peu nombreuses à se faire prendre de nouveau après avoir récidivé. La proportion est encore plus faible. Les chiffres sont de l'ordre de 1 p. 100, 2 p. 100 ou parfois 3 p. 100 après environ cinq ans, ce qui est passablement inférieur à la proportion de 10 à 15 p. 100 qu'on observe chez les délinquants sexuels de sexe masculin.

Le rapport suivant s'intitule « What Works for Sexual Offenders », et il porte sur l'efficacité du traitement offert aux délinquants sexuels, et cela inclut les agresseurs d'enfants et les violeurs. On constate que, en moyenne, le traitement a pour effet de réduire le taux de récidive. Il n'y a cependant pas absence de récidive après le traitement. Le programme de traitement typique fait passer le taux, disons, de 15 p. 100 à environ 10 p. 100 ou peut-être 8 p. 100, et c'est donc une réduction du taux de récidive, mais ce n'est pas une suppression de toute récidive.

Nous constatons aussi que les traitements les plus efficaces sont offerts aux délinquants présentant les risques les plus élevés. Cela signifie non pas que les délinquants qui posent les risques les plus élevés finissent par devenir les délinquants qui posent le moins de risque, mais plutôt qu'on arrive à produire les changements les plus importants chez les délinquants dont le risque est le plus élevé. Les programmes, comme l'a dit le Dr Ellerby, devraient dans ce cas être le plus intensifs, et ils sont le plus efficaces dans le cas des gens qui ont les problèmes les plus importants au départ. Il y a beaucoup de délinquants sexuels ou une certaine proportion de délinquants sexuels dont le risque au moment de la déclaration de culpabilité est relativement faible, et il est peu probable que des interventions intensives fassent changer ce qui constitue essentiellement un groupe à risque faible au départ.

Le document suivant a justement été rédigé par le Dr Ellerby, et il s'agit d'un bref résumé des pratiques en matière de traitement des délinquants sexuels au Canada. Il s'agit non pas d'une enquête approfondie, mais plutôt des réponses d'un groupe de gens ayant participé à l'enquête sur leurs pratiques.

Les choses les plus importantes dans ce rapport ont trait à la durée moyenne du traitement, qui se situe autour de 180 heures. Concrètement, il s'agit de quatre à six mois de traitement dans une unité interne. Si vous envisagez d'essayer de faire correspondre les peines avec la durée d'un traitement susceptible d'être efficace, il faut que vous prévoyiez que le délinquant passe six mois en établissement pour suivre un programme de traitement.

If you start with a two-year sentence, for example, one third of it is statutory release, the first third is assessment and moving around, and in the middle you probably have enough time to do a six-month treatment program. If you had a sentence of a year, it would be unlikely that you would be able to run a six-month treatment program, except if you are lucky and efficient in running a program, getting people into treatment and out in a period of time.

There are diverse programs. The programs are organized quite differently in different provinces. With a one-year sentence minimum, you are looking at a provincial sentence. Each province deals with those sentences and treatment resources quite differently, and there are also large urban-rural splits. If you are sentenced in or around Toronto, the resources are quite different than if you were in Sudbury. There is quite a bit of regional variation.

The final document here is a summary of research on sexual offenders who have used the Internet in the commission of their crimes. We look at two things here to the extent that sex offenders who use the Internet look different than other sex offenders, and in some ways they do, largely in the obvious ways. They tend to be better educated and they tend to be somewhat younger, which goes along with Internet use generally. Also, in terms of their criminal history, it tends to be lower than for other types of sex offenders, and their recidivism rates also look relatively lower, but not zero. They are most likely to reoffend with another Internet crime than a non-Internet crime.

That summarizes my basic topics that I would be pleased to talk about further. I am open to questions.

The Chair: Thank you, Mr. Hanson. We will now turn to questions from our committee members, beginning with the deputy chair, Senator Fraser.

Senator Fraser: Gentlemen, thank you both very much for being here. This is very important testimony.

Dr. Hanson, when we are talking about sex offender recidivism, is that all sexual offenders?

Mr. Hanson: That is correct.

Senator Fraser: Do you have data for sexual offences against children?

Mr. Hanson: Yes. A fuller report is available on the Internet and is referenced in the paper called "Sex Offender Recidivism" at the back, where we provide breakouts by various groups: child molesters, incest offenders, offenders with extra-familial victims, extra-familial victims who are boys, extra-familial victims who are girls, et cetera.

Si l'on prend une peine de deux ans, par exemple, le tiers de celle-ci est purgé par le délinquant en libération d'office, le premier tiers correspond à l'évaluation et au transfèrement, et, au milieu, il reste probablement suffisamment de temps pour un programme de traitement de six mois. Si la peine est de un an, il est peu probable qu'on arrive à offrir un programme de traitement de six mois, sauf si l'on est chanceux et si l'on mène le programme de façon efficace et que l'on est en mesure de faire commencer le traitement à temps pour qu'il soit terminé avant la fin d'une période donnée.

Il y a différents programmes. Ceux-ci sont structurés de façon passablement différente selon la province. Dans le cas d'une peine minimale d'un an, c'est une peine de ressort provincial. Chaque province s'occupe de ces peines et utilise les ressources de traitement de façons assez différentes, et il y a aussi des écarts marqués entre le milieu urbain et le milieu rural. Si la peine est infligée dans la région de Toronto, les ressources sont assez différentes de ce qu'elles seraient à Sudbury. Il y a beaucoup de différences entre les régions.

Le dernier document est un résumé d'une étude sur les délinquants sexuels qui ont utilisé Internet pour commettre leurs crimes. Nous examinons deux choses dans ce cas-ci en lien avec les différences de profils entre les délinquants sexuels qui utilisent Internet et ceux qui ne le font pas, et ils sont différents à certains égards, sans qu'il y ait de grandes surprises à ce chapitre. Habituellement, ils sont plus scolarisés et un peu plus jeunes, ce qui est le cas des utilisateurs d'Internet en général. Par ailleurs, leur casier judiciaire est habituellement moins chargé que celui des autres types de délinquants sexuels, et leur taux de récidive semble relativement faible, quoiqu'il ne soit pas nul. Ils sont plus susceptibles de commettre un nouveau crime en utilisant Internet que de commettre un autre type de crime.

Voilà qui résume les principaux sujets que je serais heureux d'approfondir. Je suis prêt à répondre aux questions.

Le président : Merci, monsieur Hanson. Nous allons maintenant passer aux questions des membres du comité, en commençant par la vice-présidente, c'est-à-dire le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Messieurs, merci beaucoup d'être venus. C'est un témoignage très important.

Monsieur Hanson, lorsqu'il est question de la récidive chez les délinquants sexuels, s'agit-il de tous les délinquants sexuels?

M. Hanson : Oui.

Le sénateur Fraser : Avez-vous des données sur les infractions sexuelles commises contre les enfants.

M. Hanson : Oui. Il y a un rapport complet sur Internet, et la référence de celui-ci se trouve dans le document intitulé « Sex Offender Recidivism », à la fin, où nous fournissons une répartition selon les différents groupes : les agresseurs d'enfants, les délinquants incestueux, les délinquants ayant fait une victime en dehors de leur famille, les victimes en dehors de la famille qui sont des garçons, les victimes en dehors de la famille qui sont des filles, et ainsi de suite.

The basic pattern is that if you just divide it between child molesters and rapists or adult victims and child victims, they are pretty similar. The average rates are pretty much the same. The group that has the high rates is the extra-familial boy victim child molesters, the group that some hockey coaches and priests belong to. That is the group that has the particularly high rate. It is also the group that is most likely to have more enduring deviant sexual preferences, pedophilia. The related victims, the acquaintance victims, the acquaintance victims of adults are much less likely to have these enduring problems with sexual preferences.

Senator Fraser: With respect to Internet sexual offenders, in my quick reading, while I was listening to you with an ear and a half and devoting half an eye to your paper, the most common Internet offences are related to children. We do not need to look for a breakout there. We can take what you have here as a pretty good guide.

Mr. Hanson: With respect to Internet sex offences, there are two main types. The most common one is some version of child pornography offences, either straight possession, distributing or making available.

There is also a smaller category, though I think more troubling, of people who are luring offenders, who are basically using the Internet to recruit. There are some differences between those groups as well.

Senator Fraser: What are the differences?

Mr. Hanson: With the recruiting types, the basic pattern of the recruiters is that they are adult males who are looking for sexual interactions with basically youth aged 15 to 17 years. The victims in these cases are youth who knowingly go for a sexual encounter with an adult. The adults do not fundamentally misrepresent their age. If they are 35, they may say they are 27, but they are not saying they are 15. The dynamic, therefore, is one of older males essentially tricking, recruiting or grooming teenagers, largely girls, sometimes boys, into sexual encounters, grooming them to be involved this way.

The Internet child pornography group are quite likely to have sexual preferences for children but also to have fairly high levels of self-control. They are less likely than other sexual offenders to have previous criminal histories. They are more likely to be employed and more likely to have attitudes that child molesting is a bad thing. They are more sort of pro-social, in many ways, but they are also more deviant sexually. There are quite different patterns.

La tendance fondamentale qui se dégage, c'est que, si l'on fait la répartition entre les agresseurs d'enfants et les violeurs ou entre les victimes d'âge adulte et des victimes qui sont des enfants, le nombre de cas est très semblable. Le taux moyen est à peu près le même. Le groupe dont le taux est le plus élevé est celui des garçons victimes d'un agresseur qui ne fait pas partie de la famille, c'est-à-dire le groupe auquel appartiennent certains entraîneurs de hockey et prêtres. C'est le groupe dont le taux est particulièrement élevé. C'est aussi le groupe qui est le plus susceptible de se caractériser par des tendances sexuelles perverses et persistantes, par la pédophilie. Les victimes qui ont un lien de parenté avec l'agresseur, les victimes qui connaissent leur agresseur et les victimes d'adultes qui les connaissent sont beaucoup moins susceptibles d'avoir ces problèmes persistants au chapitre des tendances sexuelles.

Le sénateur Fraser : En ce qui concerne les délinquants sexuels qui utilisent Internet, d'après ce que j'ai lu rapidement, pendant que je vous écoutais d'une oreille et jetais un œil sur le document que vous nous avez présenté en même temps, les infractions les plus courantes sur Internet sont en lien avec les enfants. Nous n'avons pas besoin d'une répartition à cet égard. Nous pouvons prendre ce que vous présentez ici comme un assez bon guide.

M. Hanson : En ce qui concerne les infractions de nature sexuelle commises au moyen d'Internet, il y a deux grands types. Le type le plus courant est celui des variations sur le thème de la pornographie juvénile, que ce soit la possession simple, la diffusion ou la facilitation de l'accès.

Il y a aussi une catégorie plus rare, quoi que plus troublante à mon avis, celle de délinquants qui utilisent essentiellement Internet pour faire du recrutement. Il y a certaines différences entre ces groupes également.

Le sénateur Fraser : Quelles sont ces différences?

M. Hanson : Dans le cas des gens qui font du recrutement, ce qui caractérise en général les recruteurs, c'est que ce sont des adultes de sexe masculin qui cherchent à avoir des contacts sexuels avec en gros des jeunes de 15 à 17 ans. Les victimes dans ces cas sont des jeunes qui choisissent sciemment d'avoir des relations sexuelles avec un adulte. Les adultes ne mentent pas nécessairement au sujet de leur âge. Si la personne a 35 ans, elle peut dire qu'elle en a 27, mais elle ne prétend pas en avoir 15. La dynamique est donc la suivante : des hommes plus vieux que leurs victimes trompent et recrutent des adolescents, surtout des filles, mais parfois des garçons, ou les préparent à avoir des contacts sexuels avec eux.

Le groupe des consommateurs de pornographie juvénile sur Internet est formé de gens très susceptibles d'éprouver du désir sexuel pour les enfants, mais également d'avoir une assez bonne emprise sur eux-mêmes. Ils sont moins susceptibles que les autres délinquants sexuels d'avoir des antécédents criminels. Ils sont également plus susceptibles d'avoir un emploi et d'affirmer qu'il est mal d'agresser les enfants. Ils sont en quelque sorte davantage prosociaux, à de nombreux égards, mais ils ont aussi des tendances sexuelles plus perverses. Les caractéristiques de ces gens divergent passablement.

The child pornography group look like child molesters in terms of their preferences, whereas the luring look more like sort of date rape or statutory rape types of individuals.

Senator Fraser: What about recidivism as between those two categories?

Mr. Hanson: At this point, the recidivism rates of both those categories look pretty similar. We do see specialization, though. To the extent to which a person is being convicted of a child pornography offence, the most likely recidivism is another child pornography offence. Whereas with the luring, there is some chance of a crossover, although the absolute numbers are still fairly small, they are in the 2 per cent to 3 per cent range.

Senator Runciman: Thank you to the witnesses. We have talked about recidivism, and we have heard testimony, not just with this legislation, but with other bills before this committee, with respect to the significant unreported sexual offences. How do you factor that into reaching conclusions here?

Mr. Hanson: It is always a problem when looking at detected offences versus undetected ones. What we know is that many offences are undetected.

What we do not know is how many offenders are undetected, which is a different question. Essentially, if you commit a lot of offences and the chance of being caught for any one offence is quite small, if you do it many times, you will eventually get caught. Think about speeding; you speed a lot of times and you eventually get caught.

The people who show up in our recidivism statistics are the most persistent offenders. I have done some projections of long-term recidivism rates and how much they underestimate the real rates. The short-term rates are probably substantial underestimates. I am not sure by how much, but I think they are substantial. The long-term rates, the 15- to 20-year rates, are pretty close. They are underestimates for sure, but they are not half. They would be more like 70 or 80 per cent of the real rates.

Senator Runciman: Have you done any research on convicted child sex offenders who have reoffended while on conditional release?

Mr. Hanson: Yes, I have done a couple of quite good studies on that. What do you want to know?

Senator Runciman: Should I be asking the question?

Mr. Hanson: They do reoffend. We did a national survey in about 1997 to 2000. We went across the country collecting about 200 cases of sex offenders on community supervision who

Le groupe des consommateurs de pornographie juvénile a des tendances semblables à celles des agresseurs d'enfants, tandis que les recruteurs ont plutôt le profil de ceux qui donnent rendez-vous à leur victime pour la violer ou qui se livrent au détournement de mineur.

Le sénateur Fraser : Comment le taux de récidive se compare-t-il pour ces deux catégories?

M. Hanson : À l'heure actuelle, le taux de récidive pour ces deux catégories est assez semblable. Il y a cependant une certaine spécialisation. Si une personne est déclarée coupable d'une infraction liée à la pornographie juvénile, elle est susceptible de commettre une autre infraction du même genre. Il y a toutefois une possibilité de changement de catégorie dans le cas des recruteurs, quoique les chiffres absolus soient encore assez peu élevés, de l'ordre de 2 à 3 p. 100.

Le sénateur Runciman : Merci aux témoins. Nous avons parlé de récidive, et nous avons entendu des témoignages, au sujet non seulement du projet de loi à l'étude, mais également d'autres projets de loi soumis au comité, selon lesquels il y a beaucoup d'infractions sexuelles qui ne sont pas déclarées. Comment en tenez-vous compte dans les conclusions que vous tirez ici?

M. Hanson : Cela pose toujours problème lorsqu'il s'agit d'examiner les infractions découvertes et celles qui ne le sont pas. Ce que nous savons, c'est qu'il y a beaucoup d'infractions qui passent inaperçues.

Ce que nous ne savons pas, c'est le nombre de délinquants qui ne se feront pas prendre, ce qui est une autre question. Essentiellement, si une personne commet beaucoup d'infractions et que la probabilité qu'elle se fasse prendre pour l'une ou l'autre de ces infractions est assez faible, si elle commet la même infraction à de nombreuses reprises, elle va finir par se faire prendre. Pensez aux excès de vitesse : si vous en faites souvent, vous allez finir par vous faire prendre.

Les gens au sujet desquels nous avons des chiffres concernant la récidive sont les délinquants les plus persistants. J'ai fait certaines projections des taux de récidive à long terme et calculé la mesure dans laquelle ces taux sont inférieurs aux taux réels. Les taux à court terme sont probablement beaucoup plus faibles que les taux réels. Je ne sais pas de combien, mais je pense que la différence est importante. Les taux à long terme, c'est-à-dire les taux sur une période de 15 à 20 ans, se rapprochent beaucoup. Ils sont assurément inférieurs aux taux réels, mais pas de moitié. Ils sont plutôt quelque chose comme 70 ou 80 p. 100 du taux réel.

Le sénateur Runciman : Avez-vous effectué des recherches sur les délinquants déclarés coupables de crimes sexuels contre des enfants qui ont récidivé pendant leur libération conditionnelle?

M. Hanson : Oui, j'ai fait deux ou trois assez bonnes études là-dessus. Que voulez-vous savoir?

Le sénateur Runciman : Devrais-je poser la question?

M. Hanson : Ils récidivent bel et bien. Nous avons effectué une enquête à l'échelle nationale de 1997 à 2000 environ. Nous avons parcouru le pays et recueilli des renseignements sur environ 200 cas

reoffended sexually, and then we looked at the detailed case analysis. This research project has improved the community supervision practices across the country.

We found a couple of things. First, in 70 per cent of the cases, the community supervision officer was worried about the case before they reoffended. On the other hand, 30 per cent were not worried; it was out of the blue: "He looked good to me and he reoffended." For 70 per cent of the cases, there was something like: "I was worried about this guy. He was doing things that bugged me."

Senator Runciman: You cannot charge for breach?

Mr. Hanson: Sometimes you can, but it is things like the attitude and what they are doing in their treatment group. Sometimes you can charge. Sometimes it is what they are talking about. They are saying things like, "I don't really like my treatment group. That Ellerby guy, he's hopeless. He keeps talking to me about all this sex stuff." They start talking like that. He is not in breach, but you worry about him. He is not cooperating or working with you any longer. He is sort of going off the edge.

With many of these cases, you are able to identify something. Many of the provinces have picked up a much more structured risk assessment for community supervision, which I think is a benefit in terms of protecting the public and helping the officers to know what to look for.

Senator Runciman: Speaking of benefit, there are some changes in the legislation that deal with conditions upon release. Do you have a view with respect to how beneficial they will be?

Mr. Hanson: As a public civil servant, I cannot directly comment on the merits of it, but I will make the general point that I think conditions matter and are a useful tool for community supervision. They give a message to the offenders about what behaviour we expect, in an explicit way. In the current legislation, there is quite a bit of flexibility in terms of putting conditions in, and I think they are one useful tool in a community supervision and intervention program.

[*Translation*]

Senator Chaput: I am pleased to find in your report answers to questions I asked earlier. On the first page of your main conclusions, you say the following:

de délinquants sexuels faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité qui ont récidivé, et nous avons ensuite examiné l'analyse de cas détaillée. Ce projet de loi a permis d'améliorer les pratiques de surveillance dans la collectivité un peu partout au pays.

Nous avons constaté deux ou trois choses. D'une part, dans 70 p. 100 des cas, l'agent de surveillance dans la collectivité était préoccupé par le cas avant que le délinquant ne récidive. D'autre part, 30 p. 100 n'avaient aucun souci; c'est arrivé sans prévenir : « Il me semblait bien aller, et il a récidivé. » Dans 70 p. 100 des cas, c'était quelque chose du genre : « Je me faisais du souci pour le gars. Il faisait des choses qui me dérangeaient. »

Le sénateur Runciman : On ne peut pas porter d'accusations pour manquement?

M. Hanson : Parfois on peut le faire, mais ce sont des choses comme l'attitude et leur comportement au sein du groupe de traitement. Parfois on peut porter des accusations. Parfois, ce sont les propos qu'ils tiennent. Ils disent des choses comme : « Je n'aime pas vraiment mon groupe de traitement. Ellerby ne comprend rien, il n'arrête pas de me parler de sexe. » Ils commencent à dire des choses du genre. Il n'y a pas de manquement en tant que tel, mais l'agent commence à se faire du souci au sujet du délinquant. Celui-ci ne collabore plus ou ne travaille plus avec lui. C'est comme s'il était en train de perdre les pédales.

Dans beaucoup des cas du genre, on arrive à cerner quelque chose. Bon nombre de provinces ont adopté un processus d'évaluation du risque beaucoup plus structuré pour ce qui est de la surveillance dans la collectivité, ce qui, je crois, est un avantage sur le plan de la protection du public et de l'aide aux agents pour qu'ils sachent à quoi être attentifs.

Le sénateur Runciman : Parlant d'avantage, le projet de loi contient des modifications relatives aux conditions de la libération. Avez-vous une opinion sur les avantages que ces modifications vont procurer?

M. Hanson : À titre de fonctionnaire, je ne peux pas formuler de commentaires directement sur le bien-fondé de ces modifications, mais je dirais que, en général, les conditions sont une chose importante et constituent un outil utile pour la surveillance dans la collectivité. Elles envoient un message aux délinquants quant au comportement que nous attendons d'eux, de façon explicite. La loi en vigueur permet une assez grande marge de manœuvre pour l'établissement de conditions, et je pense qu'il s'agit là d'un outil utile dans le cadre d'un programme de surveillance et d'intervention dans la collectivité.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Je suis heureuse de trouver dans votre rapport des réponses à des questions que j'ai posées au préalable. Vous dites, dans la première page de vos conclusions principales, et je cite :

> Overall, it is encouraging to note that Canadian programs for sex offenders use practices that are currently considered as the best in the area.

I am glad to see that. The conclusion is based on the 2009 survey. Also, here is another conclusion, on page 5:

> Given the overall practices identified in the survey, individuals who have sexually offended, their families, victims, program funders, policy makers, and the public can have increased confidence in services delivered in accordance with evidence-based practice.

That is also positive. That tells me that, in 2009, Canada was on the right track. Things were not perfect, but they were moving in the right direction, according to what you say here.

Then came the Annual Report of the Office of the Correctional Investigator, 2009-2010, which revealed that correctional programs tended to be less effective for Aboriginal inmates. Did you study that issue?

Mr. Hanson: That is a good question. Mr. Ellerby could answer that because he does a lot of work with Aboriginals in his treatment programs. But, overall, in order to make programs effective, therapeutic bonds must be formed with those involved. The difference in the Aboriginal context is not necessarily attributable to different crime-related factors, but rather the therapeutic commitment or bond. So yes, Aboriginals do experience more difficulty when it comes to commitment, but we do have specialized programs as well. However, those are less widespread than general programs.

Senator Chaput: What about mental health?

Mr. Hanson: It is interesting because not many sexual offenders have mental disorders. The percentage is slim, 5 per cent or thereabouts. Personality disorders are more common in sexual offenders. It is usually not schizophrenia or bipolar disorder, although they do exist. There are specialized treatment centres for psychiatric and crime-related issues, but that is not the norm.

Senator Chaput: What about children who were sexually abused?

Mr. Hanson: That was not the purpose of the survey. Generally speaking, that falls under the health network, not corrections.

[*English*]

The Chair: Senator Chaput, I am sorry; I will have to stop you on that point. Hopefully there will be time on the second round; and if you wish, I will include you.

> Dans l'ensemble, il est encourageant de constater que les programmes canadiens de traitement des agresseurs sexuels font appel aux pratiques qui sont actuellement considérées comme exemplaires dans le domaine.

Je suis heureuse de constater cela. C'était d'après le sondage de 2009. Aussi, à la page 5, l'autre conclusion que je cite :

> Compte tenu de l'ensemble des pratiques qui ont été décrites dans le sondage, les personnes ayant commis des infractions sexuelles, leur famille, les victimes, les bailleurs de fonds des programmes, les décideurs et le public peuvent avoir une grande confiance dans les services offerts qui sont conformes aux pratiques fondées sur des données probantes.

C'est bien aussi. Cela me dit qu'en 2009 le Canada était quand même sur la bonne voie. Ce n'était pas parfait, mais ça allait quand même en fonction de ce que vous nous dites ici.

Ensuite, il y a eu le rapport annuel de 2009-2010 du Bureau de l'enquêteur correctionnel qui expliquait que les programmes correctionnels ont tendance à être moins efficaces pour les détenus autochtones. Avez-vous étudié cette question?

M. Hanson : C'est une bonne question. M. Ellerby pourra y répondre parce qu'il travaille beaucoup avec les Autochtones dans ses programmes de traitement, mais en général, pour les programmes efficaces, il faut créer des liens thérapeutiques avec les intervenants. Ce n'est pas nécessairement les problèmes criminogènes qui sont tout à fait différents chez les Autochtones, mais c'est plutôt l'engagement ou le lien thérapeutique qui est le plus important. Donc, oui, il y a plus de problèmes avec l'engagement chez les Autochtones, mais nous avons des programmes spécialisés aussi. Ils sont toutefois moins répandus que les programmes en général.

Le sénateur Chaput : Et dans le cadre de la santé mentale?

M. Hanson : C'est intéressant, parce qu'il n'y a pas beaucoup de délinquants sexuels atteints de troubles mentaux. Il y a une mince proportion; 5 p. 100 ou quelque chose comme cela. C'est plutôt les troubles de la personnalité qui sont répandus chez les délinquants sexuels. Ce n'est pas la schizophrénie ou la maniaco-dépression. Il y en a. Il y a des centres spécialisés en ce qui a trait aux problèmes psychiatriques et criminogènes, mais ce n'est pas fréquent.

Le sénateur Chaput : Et dans le cas des enfants victimes d'abus sexuels?

M. Hanson : Ce n'était pas l'objectif de ce sondage. En général, cela fait partie du réseau de la santé, et non du réseau correctionnel.

[*Traduction*]

Le président : Sénateur Chaput, je suis désolé; je vais devoir vous interrompre ici. Espérons que nous aurons suffisamment de temps pendant le second tour; et, si vous le souhaitez, je vais inscrire votre nom.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mr. Hanson, I am still astounded by the difference in the recidivism rates according to the statistics we are seeing. Are the people in those sample groups part of Canada's correctional system?

Mr. Hanson: Yes, there were people under the jurisdiction of the Correctional Service of Canada, but a number of those statistics also come from other countries.

Senator Boisvenu: I understand. I also understand that those who agree to be monitored do so voluntarily?

Mr. Hanson: No, it is indicated in their criminal record.

Senator Boisvenu: I want to tell you about a case. A repeat offender in Quebec who had committed four sexual assaults and served a sentence in a provincial prison is then sent to a federal prison for the first time. He is monitored for 20 years and does not reoffend. The federal government is telling me that someone who committed four sexual crimes and who served their sentence in a federal prison is not a repeat offender. He had to have received a sentence of more than two years, so he had to already be incarcerated in a federal prison. He comes to you as a repeat offender, but he is not part of the statistics. You will monitor him for 20 years and if he does not commit a crime during those 20 years, he is not a repeat offender.

Now, I am looking at Mr. Langevin's questionnaires, and he is telling us that the recidivism rate is not 40 per cent, but more in the neighbourhood of 80 per cent. His statistics include all those who have received a sentence, in other words, those who received less than two years as well as those who received more than two years.

Mr. Hanson: Did you read my statements in response to that report?

Senator Boisvenu: That is not what I am saying. Does your chosen clientele fall exclusively under the jurisdiction of the federal prison system?

Mr. Hanson: No, not at all. The repeat offence is part of the RCMP's records. It is not related to the statistics.

Senator Boisvenu: That is not my question. These people are monitored over a period of 20 years. Did they receive a sentence under the federal system?

Mr. Hanson: Not initially.

Senator Boisvenu: Who are the other clients?

Mr. Hanson: At the provincial level, the Ontario penitentiary, the correctional site in British Columbia.

Senator Boisvenu: How do you recruit them?

Mr. Hanson: Studies are done, and the provincial intake centre carries out an initial assessment. There is also follow-up. The Philippe Pinel Institute has a database that we can access for analysis purposes.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Hanson, je suis toujours épaté de constater l'écart dans les statistiques qu'on nous présente sur la récidive. Les gens qui font partie de ces groupes d'échantillons sont-ils sous la responsabilité du système correctionnel canadien?

M. Hanson : Oui, il y a des gens sous la responsabilité des services correctionnels canadiens, mais plusieurs de ces statistiques proviennent aussi d'autres pays.

Le sénateur Boisvenu : Je comprends. Je comprends également que les gens qui adhèrent à ce suivi le font de façon volontaire?

M. Hanson : Non, c'est dans le dossier criminel.

Le sénateur Boisvenu : Je vous fais part du cas suivant : un récidiviste québécois ayant commis quatre agressions sexuelles et emprisonné dans une prison provinciale, séjourne pour la première fois dans une prison fédérale, fait l'objet d'un suivi pendant 20 ans et ne récidive pas. Le gouvernement fédéral me dit que quelqu'un qui a commis quatre crimes à caractère sexuel et qui vient purger une peine dans un pénitencier fédéral n'est pas un récidiviste. Il faut qu'il ait écopé d'une sentence de plus de deux ans, donc qu'il soit déjà incarcéré dans une prison fédérale. Il arrive chez vous en tant que récidiviste, mais il ne figure pas dans les statistiques. Vous allez le suivre pendant 20 ans et s'il ne commet pas de crime pendant 20 ans il n'aura jamais récidivé.

Maintenant, j'arrive avec les questionnaires de M. Langevin qui nous dit que le taux de récidive n'est pas de 40 p. 100, mais bien plutôt de 80 p. 100. Il inclut dans ses calculs tous les gens ayant écopé d'une sentence, c'est-à-dire aussi bien ceux ayant fait l'objet d'une sentence de moins de deux ans que ceux ayant fait l'objet d'une sentence de plus de deux ans.

M. Hanson : Avez-vous lu mes réponses concernant ce rapport?

Le sénateur Boisvenu : Ce n'est pas ce que je dis. Est-ce que votre clientèle choisie est strictement de la clientèle sous la responsabilité du système carcéral fédéral?

M. Hanson : Non, pas du tout. La récidive figure dans les dossiers de la GRC. Ce n'est pas lié aux statistiques.

Le sénateur Boisvenu : Ma question n'est pas là. Ces gens sont suivis sur une période de 20 ans; est-ce qu'ils ont écopé d'une sentence au niveau fédéral?

M. Hanson : Initialement, non.

Le sénateur Boisvenu : Quels sont les autres types de clients?

M. Hanson : Au niveau provincial, pénitencier de l'Ontario, site correctionnel en Colombie-Britannique.

Le sénateur Boisvenu : Vous les recrutez comment?

M. Hanson : Il y a des études, puis on fait une évaluation initiale au centre de réception provincial. Il y a des suivis aussi. L'Institut Philippe Pinel a une banque de données dont on peut disposer pour les analyses.

Senator Boisvenu: I am asking because the Canadian prison system does not have any data on the number of criminals in provincial prisons.

Mr. Hanson: They have considerable data, but generally speaking —

Senator Boisvenu: There is no data.

Mr. Hanson: There is no data because the Correctional Service of Canada does not have the figures as they relate to recidivism at the provincial level. That is not in the databases, but the figures in this report come from the RCMP.

Senator Boisvenu: Which is under federal jurisdiction, not provincial.

Mr. Hanson: No, I also have all the provincial offences, regardless of whether they originate at the provincial or federal level.

Senator Boisvenu: I do not want to contradict you, but I do not believe so.

Mr. Hanson: Very well. That is a question that should be put to the RCMP.

[*English*]

Senator Angus: I have a couple of questions just so I understand this complex area. You have distinguished directly between what you characterize as rape cases of abuse and child molestation. Can you explain to me what falls into the two categories?

Mr. Hanson: Yes; it is not a 100 per cent distinction. When I talk about rape, I am talking about usually adult men who are sexual assaulting largely adult women against their will. It would be a woman who is typically capable of consenting but does not.

When talking about child molesting, you are talking about, again, typically adult males. The victims in this case are younger to the point where we make the presumption that they are not capable of consenting. Even if they say yes or no, it is hard to get a 12-year-old to give informed consent for this type of activity. In child molesting, in most cases the activity does not have overt force. It might, but it is less likely. It more likely has incentives, relationship and grooming. It is a different pattern. The victims are typically girls between the ages of about 10 and 14, and boys slightly older, say 12 to 15. Those are the big groups that we are talking about. There would also be a certain group who are a little older under relationships of trust — that is, coaches and schoolteachers.

Senator Angus: Both of you support the legislation, as I understand it.

Mr. Hanson: I am neutral because I am a civil servant.

Le sénateur Boisvenu : Je suis curieux, parce que le système carcéral canadien n'a pas de données sur le nombre de criminels emprisonnés au niveau provincial.

M. Hanson : Ils ont beaucoup de données, mais en général...

Le sénateur Boisvenu : Il n'y en a pas de données.

M. Hanson : Il n'y a pas de données parce que le Service correctionnel du Canada n'a pas les chiffres pour les cas de récidive au niveau provincial. Cela ne figure pas dans les bases de données, mais les chiffres de ce rapport proviennent de la GRC.

Le sénateur Boisvenu : Qui est du niveau fédéral, non provincial.

M. Hanson : Non, j'ai aussi toutes les infractions provinciales, peu importe l'origine provinciale ou fédérale.

Le sénateur Boisvenu : Je ne veux pas vous contredire, mais je ne crois pas.

M. Hanson : D'accord. C'est une question qui devrait être posée à la GRC.

[*Traduction*]

Le sénateur Angus : Je voudrais simplement poser deux ou trois questions pour mieux comprendre cette question complexe. Vous avez établi une distinction entre ce que vous appelez des cas de viol et les agressions d'enfants. Pouvez-vous m'expliquer ce qui appartient aux deux catégories?

M. Hanson : Oui; ce n'est pas une distinction absolue. Lorsque je parle de viol, je parle habituellement d'hommes d'âge adulte qui agressent sexuellement surtout des femmes d'âge adulte contre leur gré. Il s'agit de femmes qui sont habituellement capables de donner leur consentement, mais pas dans ce cas.

Lorsqu'on parle d'agressions d'enfants, il s'agit encore une fois habituellement d'hommes d'âge adulte. Les victimes dans ce cas-ci sont plus jeunes, assez jeunes pour que nous présumions qu'elles ne sont pas en mesure de donner leur consentement. Qu'elle dise oui ou non, il est difficile pour une personne de 12 ans de donner son consentement éclairé à l'égard de ce genre d'activités. Pour ce qui est de l'agression d'enfants, dans la plupart des cas, l'activité ne suppose pas un recours explicite à la force. C'est possible, mais c'est moins probable. Il est plus probable qu'il y ait des incitatifs, une relation et une préparation. Les caractéristiques sont différentes. Les victimes sont habituellement des filles de 10 à 14 ans et des garçons un petit peu plus vieux, disons de 12 à 15 ans. Ce sont les grands groupes dont nous parlons. Il y aurait aussi un certain groupe composé de gens un peu plus vieux qui ont une relation de confiance, c'est-à-dire les entraîneurs et les enseignants.

Le sénateur Angus : Vous êtes tous les deux partisans du projet de loi, d'après ce que je comprends.

M. Hanson : Je suis neutre, puisque je suis fonctionnaire.

Senator Angus: Right, but that is inherent in what you have been telling us, however. What I am drawing from some of your testimony is that these sentences are fine, as long as they are accompanied by treatment. It is treatment that I am interested in.

Mr. Kennedy, I would like to ask you just a couple of questions because your case has been so highly publicized in the media, and so on, especially the perpetrator. As you say, he has been in and out, down in Mexico and received all this cushy treatment, and now he is back in the justice system and is being sentenced tomorrow. Did he receive treatment, to your knowledge, during his period in prison? Would it make a difference?

Mr. Kennedy: I think there is a difference between being offered treatment and actually doing it. A lot of offenders and a lot of criminals are offered all kinds of programs, but they do not have to do it. I know Graham did not do it.

Senator Angus: Even when they are in the jails?

Mr. Kennedy: Yes, even when they are in the jails. We are all about change. We are looking at the individuals here and the minimum sentences. Maybe they are in prison for a year. They will get out, so we all hope that they can change. We want to do everything in our power to make sure these people change, but change takes time. If we look at any drug addiction treatment centres, we work with a lot of adolescents who are abuse victims and end up at drug treatment centres. A lot of times, these kids are in there for a year, receiving intensive treatment all day long.

Senator Angus: I want to understand what this treatment is. We have Dr. Hanson's interesting reports here. We have not digested them all, but I am getting the sense, in going over them, that the treatment involves testosterone-lowering medication, and so on. Is that right? Are these offences libido related?

Mr. Hanson: If you look at what is involved in the treatment programs, the bulk of it is sitting around and talking about things. There is the use of anti-androgen or testosterone-lowering medication for certain cases. There are two classes of them. One is the drug that people use for prostate cancer, which is used for lowering testosterone levels. The most common ones are the SSRIs, which are selective serotonin re-uptake inhibitors, which are antidepressants primarily, that have a sex drive reducing secondary effect. Those are commonly used as well.

A comprehensive treatment program would include counselling and, in selective cases, anti-androgen or sex drive reducing medications as well.

Le sénateur Angus : D'accord, mais c'est inhérent à ce que vous nous avez dit, cependant, la conclusion que je tire de certaines choses que vous avez dites dans votre témoignage, c'est que les peines sont adéquates, pourvu qu'elles s'assortissent d'un traitement. C'est le traitement qui m'intéresse.

Monsieur Kennedy, j'aimerais vous poser simplement deux ou trois questions, parce que votre cas a beaucoup retenu l'attention des médias, et ainsi de suite, surtout votre agresseur. Comme vous dites, il a tout de suite été libéré, il est allé au Mexique et il a été traité aux petits oignons, et maintenant il est de nouveau devant la justice et doit recevoir sa peine demain. A-t-il suivi un traitement, d'après ce que vous savez, pendant son séjour en prison? Est-ce que cela changerait quelque chose?

M. Kennedy : Je pense qu'il y a une différence entre le fait de se voir offrir un traitement et le fait de le suivre. Beaucoup de délinquants et beaucoup de criminels se voient offrir toutes sortes de programmes, mais ils n'ont pas à les suivre. Je sais que Graham ne l'a pas fait.

Le sénateur Angus : Même quand ils sont en prison?

M. Kennedy : Oui, même quand ils sont en prison. Tout ce qui nous importe, c'est le changement. Nous examinons les cas individuels et la question des peines minimales. Les délinquants sont emprisonnés pendant peut-être un an. Lorsqu'ils sortent, nous espérons tous qu'ils puissent changer. Nous voulons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour nous assurer que ces gens changent, mais il faut du temps pour changer. Si nous prenons par exemple n'importe quel centre de traitement de la toxicomanie, nous travaillons auprès de beaucoup d'adolescents qui sont des victimes de violence qui aboutissent dans les centres de traitement de la toxicomanie. Bien souvent, ces jeunes y passent un an à recevoir des traitements intensifs toute la journée.

Le sénateur Angus : J'aimerais comprendre en quoi le traitement consiste. Nous avons devant nous les rapports intéressants de M. Hanson. Nous n'avons pas intégré tout ce qu'ils contiennent, mais j'ai l'impression, après les avoir survolés, que le traitement consiste entre autres en la prise d'un médicament qui abaisse le taux de testostérone. Est-ce exact? Est-ce que les infractions en question sont liées à la libido?

M. Hanson : Si vous jetez un coup d'œil sur ce qui se passe dans le cadre des programmes de traitement, il s'agit surtout de parler de différentes choses. On utilise des antiandrogènes et des médicaments qui abaissent le taux de testostérone dans certains cas. Il y en a deux catégories. L'un des médicaments utilisés, c'est celui que les gens utilisent pour traiter le cancer de la prostate, et il est utilisé pour abaisser le taux de testostérone. Les plus courants sont les inhibiteurs spécifiques du recaptage de la sérotonine, qui sont surtout utilisés comme antidépresseurs et qui ont pour effet secondaire de réduire le désir sexuel. Ces médicaments sont couramment utilisés aussi.

Un programme de traitement complet inclurait aussi du counseling et, dans certains cas particuliers, un médicament antiandrogène ou qui réduit le désir sexuel.

Senator Angus: Does our system or does any of this treatment include some kind of clinical castration? I have heard and it has been suggested to me that for these recidivists and for these repeating offenders of this ilk that you describe, that is the only way to treat them. This sounds like a broad brush, but it has been suggested to me by a former attorney general familiar with the field that that is the way to treat them, namely, some clinical form of castration. Is this accurate or am I mad?

Mr. Hanson: I do not think that is accurate.

Senator Angus: Is it possible in our system, or can we do that?

Mr. Hanson: We have cases of people who present requesting surgical castration. Some of those cases are accepted, and that is what happens.

The issue deals with the reversibility of the effects. Testosterone is produced in various parts of the body, the testes being the biggest producer but not the only producer. There are famous cases of people who have had their testicles removed and who then get hormone replacements, essentially, and reoffend. You can also reverse the effects using anabolic steroids that are available at many of the gyms in town.

If an offender is motivated to subvert the castration, there are lots of opportunities to do so. The cases that are accepted are those where people who have strong sex drive preoccupations want this reduced and for whom there is a chance that they will continue to want to have this reduced for the foreseeable future.

Senator Angus: Thank you.

[*Translation*]

Senator Dagenais: Thank you for being with us today. I was very interested in what you had to say, and I appreciate how important it is to protect our children from predators.

Bill C-10 is a step in the right direction. I would like to hear your thoughts on abusers' potential reintegration into society. Obviously, we cannot keep them locked up forever. What should we do to keep them far away from children, off the streets? We do need to keep them off the streets after all. I would like to hear your thoughts on that specifically.

[*English*]

Mr. Kennedy: I think we need to have a consequence, absolutely, and we need to keep them off the street. I was listening before to the comments that maybe it is a parent. We need time for that rehabilitation, if that is what is going to happen, to take place.

Any research around these issues is not great. We are dealing with sex offenders. They are master manipulators. We talk about the castration stuff. Well, there are many other ways for these individuals to reoffend.

Le sénateur Angus : Est-ce que notre système ou l'une ou l'autre de ces formes de traitement inclut une quelconque castration clinique? J'ai entendu dire que c'est la seule façon de traiter les récidivistes et les délinquants du type que vous décrivez. C'est une affirmation qui peut sembler grossière, mais un ancien procureur général qui connaît bien le domaine m'a dit que c'est la seule façon de les traiter, c'est-à-dire une forme quelconque de castration clinique. Est-ce exact, ou est-ce que je délire?

M. Hanson : Je ne pense pas que ce soit exact.

Le sénateur Angus : Est-ce que c'est possible dans le cadre de notre système, ou encore est-ce que nous pouvons faire ce genre de choses?

M. Hanson : Il y a des cas de gens qui présentent une demande de castration chirurgicale. Dans certains des cas, la demande est accueillie, et c'est ce qui se passe.

L'enjeu concerne la réversibilité des effets. La testostérone est produite dans différentes parties du corps, les testicules étant la principale source, mais pas la seule. Il y a des cas bien connus de gens qui se sont fait enlever les testicules et qui ont ensuite pris des hormones de remplacement, essentiellement, et récidivé. Il est également possible de contrer les efforts en utilisant des stéroïdes anabolisants, lesquels sont accessibles dans beaucoup de salles d'entraînement en ville.

Si le délinquant veut surmonter les effets de la castration, beaucoup de possibilités s'offrent à lui. Les cas où la demande est accueillie sont ceux de gens qui sont préoccupés par la force de leur désir sexuel et qui veulent le réduire et dont il est probable qu'ils souhaiteront toujours que leur désir sexuel soit limité dans un avenir prévisible.

Le sénateur Angus : Merci.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Je vous remercie d'être venus nous rencontrer. Je vous ai écouté avec intérêt et je comprends qu'il est très important de protéger nos enfants des prédateurs.

Le projet de loi C-10 est un pas dans la bonne direction. J'aimerais vous entendre sur la réinsertion possible des agresseurs dans la société. Évidemment, on ne peut pas envisager de les garder en prison toute leur vie. Que devrait-on faire pour les tenir loin des jeunes, loin de la rue? Il faut les retirer de la rue quand même. J'aimerais vous entendre sur ce point précis.

[*Traduction*]

M. Kennedy : Je pense qu'il faut qu'il y ait une conséquence, certainement, et qu'il faut que nous les privions de leur liberté. J'ai écouté tout à l'heure les commentaires selon lesquels c'est parfois un parent. Il nous faut prévoir du temps pour que la réadaptation, si c'est ce qui va se produire, se fasse.

Aucune étude sur ces questions n'est très fiable. Il s'agit de délinquants sexuels. Ce sont des gens qui sont passés maîtres dans l'art de la manipulation. Nous parlons de castration. Eh bien, il y a beaucoup d'autres façons pour ces personnes de récidiver.

What I want to really focus on is that we need to empower society on sex offenders and the way they operate. That is our biggest defence. We miss the damage that it has. We have talked about the criminal. We need to talk about the victims and the damage that this has on our young people and the downstream effects it has on our society and into our jail systems. Many of our abused become criminals. I have spoken in many maximum prisons across this country, and many of the individuals had been abused themselves. Somehow, we need to make a consequence and have a consequence for individuals who say, "If I make the choice to offend against a child, then this is what will happen." Right now, there is no consequence.

Senator Lang: One aspect of this we have to take into account, and it is coming through loud and clear, is that these offences, in most part, are premeditated. These are, as Mr. Kennedy has pointed out, master manipulators, and it is thought out, and the offence takes place not once, not twice, not three times but a multitude of times as they go through life — with that one individual, if not more.

To you, Mr. Kennedy, and our previous witness, Ms. Campbell, I really have to thank you for your courage for coming forward, as you have, over the last number of years to bring this forward and bring it into the public forum to the point where we are having this discussion, which I find quite shocking and distasteful, but the reality is that it is an issue that must be dealt with.

I would like to ask you a question. Knowing where you have been, where you are and looking ahead here in Canada, with the legislation that is being brought forward, looking back to what happened to you, if that legislation had been in place, and the publicity that has come forward over the last number of years on this issue and younger people are more informed on these matters, do you think a young Sheldon Kennedy today would be able to deal with this issue a lot sooner than what you have had to do?

Mr. Kennedy: Thank you for the kind words.

I do not think that sex offences are happening more in our society as we open up the paper every day and see it on the front page. I do believe that our young people and older people are feeling safer to come forward.

When I look at my situation in the town of Swift Current, 20,000 people, a hockey coach operating in there, he was abusing kids before he ever got to me, and the institution knew about it. There were a lot of people that knew what Graham James was doing within that town, but they did not have the confidence to act on their gut. They had a gut feeling that something was wrong.

Ce sur quoi je veux vraiment mettre l'accent, c'est sur le fait que nous devons donner des moyens à la société de s'occuper des délinquants sexuels et de leur mettre les bâtons dans les roues. C'est notre principal moyen de défense. Nous oublions les dommages qui sont faits. Nous avons parlé des criminels. Il faut que nous parlions des victimes et des dommages que cela fait chez nos jeunes et des effets que cela a ensuite sur notre société et sur notre système carcéral. Beaucoup de nos victimes de violence deviennent des criminels. J'ai parlé à des gens dans beaucoup de prisons à sécurité maximale du pays, et beaucoup des personnes qui s'y trouvent ont-elles-mêmes été victimes de violence. Nous devons trouver un moyen de faire en sorte qu'il y ait une conséquence pour que les gens se disent : « Si je fais le choix de commettre un crime contre cet enfant, voilà ce qui va se passer. » À l'heure actuelle, il n'y a aucune conséquence.

Le sénateur Lang : Un aspect de la question dont nous devons tenir compte, et on le dit haut et fort, c'est que les infractions en question sont pour la plupart préméditées. Il s'agit, comme M. Kennedy l'a souligné, de gens qui sont passés maîtres dans l'art de la manipulation, et la chose est réfléchie, et l'infraction a lieu non pas une fois, ou deux fois ou trois fois, mais une multitude de fois pendant leur vie, pour une seule personne, sinon encore plus souvent.

À vous, monsieur Kennedy, et à notre témoin précédent, Mme Campbell, je dois vraiment dire merci du courage dont vous avez fait preuve en parlant, comme vous l'avez fait, au cours des dernières années, de ce qui vous est arrivé et en parlant suffisamment en public pour que nous ayons cette discussion aujourd'hui, discussion que je trouve assez choquante et dégoûtante, mais le fait est qu'il s'agit d'une question qui doit être réglée.

J'aimerais vous poser une question. Sachant ce que vous avez vécu, où vous vous situez en ce moment et ce que vous envisagez pour l'avenir au Canada, attachez-vous au projet de loi qui est proposé; si vous revenez sur ce qui vous est arrivé et imaginez que le projet de loi aurait déjà été adopté à l'époque, et avec l'attention qui a été prêtée à la question depuis un certain nombre d'années et le fait que les jeunes sont mieux informés qu'avant sur ces questions, pensez-vous que le jeune Sheldon Kennedy serait aujourd'hui capable de s'attaquer au problème beaucoup plus rapidement que ce que vous avez dû faire?

M. Kennedy : Je vous remercie de vos aimables paroles.

Je ne pense pas qu'il se commet aujourd'hui plus d'infractions d'ordre sexuel qu'auparavant, même si, chaque jour, de telles infractions font les manchettes. Je crois que les victimes jeunes et moins jeunes de notre société craignent moins de se manifester.

Prenez, par exemple, ce que j'ai vécu à Swift Current, une ville de 20 000 habitants. Avant même qu'il ne s'en prenne à moi, l'entraîneur de hockey avait agressé d'autres enfants, et l'établissement qui l'employait le savait. Beaucoup de personnes étaient au courant des gestes que posait Graham James dans cette ville, mais elles n'avaient pas suffisamment confiance en elles pour

I think the education and the mass education prevention piece is huge, and I think that Graham James operated for such a long time because no one knew what to do or would do anything.

We have come a long way. I think this bill will bring the justice system up to speed to kind of where we have come as a society as to the understanding of these issues. When I go back to no consequence, I look at what we were dealing with and probably will deal with tomorrow, which is a conditional sentence. Graham James will walk again. That is not right. I look at the damage that it has on our victims and society. A lot of times we are focused on the criminal. What about the victims? We are trying to do research on the victims or the criminals. Probably 90 per cent of cases are not even reported. I get phone calls every day, "This happened to me. That happened to me," and you look at where they end up, and that is the sad part.

Something like this being in place will deter somebody possibly from making that choice. More importantly, it will give the victim the confidence to come forward, knowing that something will happen. Many times they do not come forward because they know nothing will happen, so they say, "Why bother?" I think that is the more important piece here. Yes, change has to happen with the criminal and the offender, but, more importantly, I think it will give our victims the confidence to move more cases and to lay charges or file complaints.

Senator Lang: In your opening remarks, Mr. Kennedy, you stated, and I believe I heard correctly, that the rehabilitation for pedophiles has a very low success rate. Can you tell me what you are basing that statement on?

Mr. Kennedy: Yes. I got that statement through research that we have done at Respect Group. I can provide you with that. All the people and the professionals that I have ever talked to in the field talk about pedophilia having a very low, if any, rehabilitation rate. That is where I got that.

The Chair: If you could provide that to us, it would be much appreciated.

Mr. Kennedy: We will.

Senator Lang: I would like to move to Mr. Hanson, if I could, for just one question here. In your research paper on sex offender recidivism — and I would just as soon use the word "repeat" because I think that is the word that the general public would understand — you say in the policy implications that the level of

suivre leur instinct. Au fond d'elles-mêmes, elles sentaient que quelque chose clochait. Je crois que la question de l'éducation et de la prévention par l'éducation des masses est extrêmement importante, et j'estime que, si Graham James a pu sévir pendant une si longue période, c'est parce que personne ne savait quoi faire ou n'osait faire quoi que ce soit.

Nous avons fait beaucoup de chemin. À mon avis, le projet de loi dont nous parlons permettra au système de justice de se mettre en phase avec le degré de compréhension que notre société a acquis à l'égard de ces questions. Lorsque je parle du fait que de tels gestes n'entraînent aucune conséquence, je fais allusion à ce avec quoi nous étions aux prises, et à ce avec quoi nous serons probablement encore aux prises demain, à savoir les peines d'emprisonnement avec sursis. Graham James sera de nouveau libre. Cela est injuste. Je vois le tort qu'il a causé à ses victimes et à la société. Bien souvent, nous dirigeons toute notre attention sur le criminel. Qu'en est-il des victimes? Nous tentons de mener des recherches sur les victimes ou les criminels. On peut probablement affirmer que 90 p. 100 des cas d'agression ne sont même pas signalés. Tous les jours, des gens me téléphonent pour me dire : « J'ai été victime de ceci, il m'est arrivé cela », et vous voyez ce qu'il advient d'eux. C'est cela qui est triste.

Si quelque chose du genre est mis en place, on dissuadera possiblement certaines personnes de poser de tels gestes, mais surtout, cela donnera aux victimes le courage de se manifester, car elles auront la certitude que ce geste aura des conséquences. Bien souvent, elles se disent : « À quoi bon? », car elles savent que, même si elles se manifestent, cela ne donnera rien. À mes yeux, il s'agit là du point le plus important — certes, il faut que les choses changent en ce qui a trait au criminel ou au délinquant, mais surtout, il faut donner aux victimes la confiance dont elles ont besoin pour qu'elles puissent déposer davantage de plaintes et qu'un plus grand nombre d'agresseurs soient accusés et poursuivis, et je crois que le projet de loi le permettra.

Le sénateur Lang : Monsieur Kennedy, durant votre déclaration préliminaire, vous avez affirmé, si je ne m'abuse, que le taux de réussite des programmes de réadaptation pour les pédophiles était très bas. Pouvez-vous m'indiquer sur quoi se fonde une telle affirmation?

M. Kennedy : Oui. Cette affirmation découle d'une recherche menée par Respect Group. Je peux vous fournir une copie de cette recherche. Toutes les personnes et tous les professionnels avec lesquels j'ai discuté sur le terrain disent la même chose : le taux de réadaptation des pédophiles est très bas, voire nul. Voilà mes sources.

Le président : Si vous pouviez nous fournir une copie de ce document, nous vous en serions très reconnaissants.

M. Kennedy : Nous le ferons.

Le sénateur Lang : J'aimerais maintenant poser une seule question à M. Hanson, si vous le permettez. Dans votre rapport de recherche sur les délinquants sexuels qui récidivent — et je pourrais aussi bien parler de délinquants sexuels qui « commettent de nouvelles infractions », car je crois qu'il s'agit d'une expression

sexual recidivism in sex offenders is lower than is commonly believed. You make this statement, and I read the number of people that have reoffended and I go through this paragraph and I see a substantial number. What were you expecting before you said that it was lower than what you thought it would be?

Mr. Hanson: A number of studies have been done where we take groups of people like yourself, and I have done it with police officers and the general public, and before I present these results, for example, I will put up the blank tables and ask them to fill them in. Typically, in that case, you will find, for example, when I have a category of, say, a repeat high-risk sex offender, and I ask what they think is their observed rate, and I am not talking about the hidden problems but the observed sexual recidivism rate after five years, typically I get numbers in the range of 60 per cent, 70 per cent or 80 per cent, whereas the observed numbers are more like 30 per cent. It is a comparison between the expectations in the general public, and there are a number of surveys asking about what the general public's expectations are, and the actual numbers.

Senator Lang: Mr. Chair, I have a bit of a problem with that because that type of an approach diminishes the fact that it is at 14 per cent after five years. For every 100 individuals, there are 14 repeat offenders. That is 14 young people out there, if not more.

The Chair: Is that a question?

Senator Lang: Why would you present it that way? It diminishes the importance of the report to me. I thought 14 per cent was high.

The Chair: The question is, why did you present it that way?

Mr. Hanson: I presented it that way because my experience with groups like this and the public is that their expectation was a lot higher than 14 per cent. I am not saying that 14 per cent is not higher than we want. One per cent is higher than we want. I am not diminishing the seriousness of it, but I think we should base our policy on evidence. If we ask people prior to being presented with evidence what those numbers are, they will often come up with numbers that are much bigger than 14 per cent. That is why I presented it in that way. It was surprising to me.

Senator Lang: You make it sound like we made a good deal if we look at these numbers.

que le grand public comprend mieux —, vous affirmez, dans la section concernant les répercussions sur les politiques, que le taux de récidive des délinquants sexuels est plus bas que ce que l'on croit habituellement. Plus loin dans le paragraphe qui contient cette affirmation, vous nous fournissez le nombre de récidivistes, et je constate qu'il s'agit d'un nombre important. Que vouliez-vous dire en affirmant que ce nombre était moins élevé que vous ne l'auriez cru?

M. Hanson : Nous avons mené un certain nombre d'études auprès de groupes composés de personnes comme vous, auprès de groupes de policiers et de groupes de personnes du grand public. Avant de leur présenter, par exemple, le tableau contenant les résultats, nous leur demandons d'inscrire dans des tableaux vierges les résultats auxquels ils s'attendent. En règle générale, dans de tels cas, si nous leur demandons, par exemple, d'indiquer le taux de récidive observé en ce qui concerne, disons, un délinquant sexuel récidiviste à risque élevé — et je parle non pas de problème cachés, mais uniquement du taux de récidive observé chez les délinquants sexuels après cinq ans —, les répondants mentionnent habituellement un taux de l'ordre de 60, 70 ou 80 p. 100, alors que le taux observé est davantage de l'ordre de 30 p. 100. Il s'agit de comparer les chiffres réels avec ceux auxquels s'attend le grand public, et bon nombre de sondages sont menés à cet égard.

Le sénateur Lang : Monsieur le président, j'ai un peu de difficulté à admettre ce type de démarche, car elle minimise le fait que le taux de récidive après cinq ans s'élève à 14 p. 100. Sur 100 personnes qui commettent une infraction d'ordre sexuel, 14 récidiveront — cela signifie qu'il y aura 14 jeunes victimes, voire davantage.

Le président : S'agit-il d'une question?

Le sénateur Lang : Pourquoi présentez-vous les choses de cette manière? À mes yeux, cela mine l'importance du rapport. J'estime que 14 p. 100 est un taux élevé.

Le président : La question est la suivante : pourquoi présentez-vous les choses de cette manière?

M. Hanson : Si j'ai présenté les choses de cette façon, c'est que, d'après ce que j'ai pu observer, les groupes de ce genre et le grand public s'attendent à ce que le taux soit beaucoup plus élevé que le taux réel, à savoir 14 p. 100. Je ne suis pas en train de dire que nous n'aimerions pas que ce taux soit plus bas. Un taux de 1 p. 100 serait encore trop élevé. Je ne minimise pas la gravité de la chose, mais j'estime que les politiques devraient être fondées sur des éléments probants. Lorsque nous demandons à des personnes de nous indiquer le taux auquel ils s'attendent avant que nous leur présentions des éléments probants quant au taux réel, ils indiquent bien souvent un taux beaucoup plus élevé que celui de 14 p. 100. C'est la raison pour laquelle j'ai présenté les choses de cette façon. Cela m'a surpris.

Le sénateur Lang : À vous entendre, on a l'impression que ces chiffres sont tout à fait admissibles.

The Chair: Mr. Kennedy, from your comments it is obvious that you feel that sentences for sexual offences against children are too lenient. What guides us in determining whether they are too lenient?

As I suspect you are well aware, the Criminal Code sets out the fundamental principle of sentencing. Section 718.1 reads:

> A sentence must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender.

That is what guides sentencing. What do those terms mean to you?

Mr. Kennedy: It means that we have a lack of understanding of the damage the crime does to the victim. Most of these offenders do not have a criminal past and are of high standing within organizations, be they a hockey coach, a priest or a teacher, so there is a bit of a responsibility there. To me that means that there is a lack of understanding of the severity of the crime.

The Chair: That deals with the gravity of the offence, but is the responsibility or accountability of the offender significant to you?

Mr. Kennedy: Under the current law we must consider the sensitivity and the responsibility of the offender. I have heard that this law is all about the offender and that there is nothing in it about the victim, and that is the biggest change that needs to be made. We need to start focusing on the victims.

We do need to provide treatment to help people change. I am a firm believer in change; I have had to do that myself. However, how many times do we talk about offenders and leave out the victims? Most often the victims are children who do not have a voice and are easy to walk over. That absolutely needs to change.

The Chair: Thank you for that.

[*Translation*]

Senator Chaput: I want to come back to Public Safety Canada's 2010 report, based on the 2009 survey data. I want to repeat that, according to that report, Canada was heading in the right direction, because through Canada's existing programs and practices, and I quote:

> . . . reductions in sexual victimization can occur so that we can all contribute to making our society safer.

Now we have Bill C-10, which seeks to make the public even safer and provide better protection to victims and children.

Le président : Monsieur Kennedy, d'après les commentaires que vous avez formulés, il est évident que vous êtes d'avis que les peines infligées aux personnes ayant commis une agression sexuelle à l'endroit d'un enfant sont trop clémentes. Qu'est-ce qui nous oriente au moment de déterminer si une peine est trop clémente ou non?

Je suppose que vous savez très bien que le Code criminel énonce le principe fondamental en matière de détermination des peines. L'article 718.1 énonce ce qui suit :

> La peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant.

Voilà ce qui oriente la détermination de la peine. Qu'est-ce que cette disposition signifie pour vous?

M. Kennedy : Elle signifie que nous ne comprenons pas le tort qu'un acte criminel cause à la victime. La plupart des délinquants dont nous parlons n'ont pas d'antécédents criminels, et occupent un poste d'autorité au sein de diverses organisations — ce sont des entraîneurs de hockey, des prêtres ou des enseignants, c'est-à-dire des personnes qui assument des responsabilités non négligeables. À mes yeux, cela signifie que l'on ne comprend pas la gravité d'un tel crime.

Le président : Cela concerne la gravité de l'infraction, mais j'aimerais savoir si la responsabilité du délinquant revêt de l'importance à vos yeux.

M. Kennedy : D'après les lois en vigueur, nous devons prendre en considération la sensibilité et la responsabilité du délinquant. D'après ce que j'ai entendu, le projet de loi dont nous parlons n'en a que pour les délinquants — il passe sous silence les victimes, et il s'agit là de la principale chose que nous devons changer. Nous devons commencer à mettre l'accent sur les victimes.

Nous devons traiter les délinquants pour les aider à changer. Je crois fermement que l'on peut changer — j'ai dû le faire moi-même. Cependant, bien trop souvent, nous nous intéressons aux délinquants, et faisons fi des victimes. Dans la plupart des cas, les victimes sont des enfants qui n'ont pas la possibilité de s'exprimer, et il est facile de les négliger. Cela doit absolument changer.

Le président : Merci de vos propos.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : J'aimerais revenir au rapport de 2010 de Sécurité publique Canada, basé sur les données du sondage de 2009. Je répète que, d'après ce rapport, le Canada était dans la bonne direction car, d'après les programmes et les pratiques canadiennes existantes, et je cite :

> [...] il est possible de réduire la victimisation sexuelle et, ainsi, de contribuer à rendre notre société plus sécuritaire.

Nous arrivons maintenant avec le projet de loi C-10, qui veut rendre les choses encore plus sécuritaires pour le public et aussi mieux protéger les victimes et les enfants.

What repercussions could Bill C-10 have on public safety and victim protection? Is it possible to quantify its effects and consequences? Public safety and victim protection are the objectives.

Mr. Hanson: Unfortunately, I do not have an answer for you. There are no figures out there, as far as I know, to measure how effective Bill C-10 will be with respect to public safety.

Senator Chaput: In a few years' time, is there any way you would be able to produce a report with quantifiable data on the repercussions of the bill currently before us?

Mr. Hanson: In the future.

[*English*]

Senator Runciman: Mr. Hanson, I was intrigued when you said that most child sex offenders are not mentally ill but rather have a personality disorder. Most people considering the horrors of so many of these crimes would think that the individuals perpetrating these offences have a screw loose, to be honest.

Where does that analysis come from?

Mr. Hanson: By "major mental disorder" I mean a series of disorders that have to do with lack of contact with reality. These are disorders that make people unable to perceive what is there and cause them to hear things that are not there and to think things that just cannot be true.

Those types of disorders are serious and debilitating, but they are not overly represented among sex offender populations. Yes, these individuals have pathology. If you want to diagnosis it, you can often give it various labels, but they are not problems that have to do with lack of contact with reality. They know what they are doing, they know what they are doing is wrong, but they choose to do it and are convicted in criminal courts as opposed to being found not criminally responsible by reason of insanity.

Senator Runciman: One of the conclusions of the Internet sexual offenders research summary paper is that the risk of contact sexual offending among online sex offenders is low. You do indicate that the usual risk assessment tools are not necessarily helpful.

A previous witness, Ms. Campbell, cited an example that questions the conclusion you have reached here, and that is the Holly Jones murder in Toronto with which some of us are very familiar. That individual had no record of offending but was online practising these habits. It apparently finally drove him to steal young Holly off the street and murder her.

Quelles pourraient être les répercussions du projet de loi C-10 sur la sécurité du public et la protection des victimes? Sera-t-il possible de quantifier les effets du projet de loi C-10 et ses conséquences? On parle de la sécurité du public et de la protection des victimes.

M. Hanson : Malheureusement, je n'ai aucune réponse à votre question. Il n'y a pas de chiffres, selon moi, pour évaluer l'efficacité du niveau de sécurité publique pour le projet de loi C-10.

Le sénateur Chaput : Y aurait-il moyen, dans quelques années, que vous nous présentiez un rapport qui puisse quantifier les répercussions du projet de loi que nous étudions?

M. Hanson : À l'avenir.

[*Traduction*]

Le sénateur Runciman : Monsieur Hanson, vous avez piqué ma curiosité en affirmant que la plupart des agresseurs d'enfants étaient des gens atteints non pas d'une maladie mentale, mais d'un trouble de la personnalité. La plupart des gens qui constatent les horreurs commises par bon nombre de ces criminels sont d'avis, en toute honnêteté, que les personnes qui commettent de tels crimes ont le cerveau détraqué.

D'où provient cette analyse?

M. Hanson : Par « trouble mental grave », j'entends une série de troubles ayant trait à une perte de contact avec la réalité. De tels troubles rendent les personnes qui en sont atteintes incapables de percevoir la réalité — ces personnes entendent des choses qui n'existent pas, et pensent à des choses qui sont tout simplement déraisonnables.

Les troubles de ce genre sont graves et débilitants, mais ne sont pas exagérément présents au sein des populations de délinquants. Certes, ces personnes sont malades, et on peut souvent, si l'on tient à poser un diagnostic, leur affubler telle ou telle étiquette, mais leur état pathologique n'est pas lié à un problème de perte de contact avec la réalité. Ces personnes savent ce qu'elles font, elles savent que les actes qu'elles posent sont répréhensibles, mais elles choisissent de les poser, et sont déclarées coupables de leurs actes par un tribunal pénal, par opposition aux personnes jugées non criminellement responsables pour cause d'aliénation mentale.

Le sénateur Runciman : D'après l'une des conclusions du sommaire de recherche sur les cyberdélinquants sexuels, le risque qu'un cyberdélinquant sexuel commette une infraction sexuelle avec contact est faible. En outre, vous indiquez que les outils d'évaluation habituels ne sont pas nécessairement utiles.

Un témoin qui s'est présenté devant le comité, à savoir Mme Campbell, a cité un exemple qui remet en question la conclusion à laquelle vous êtes arrivé. Cet exemple est celui du meurtre de Holly Jones, commis à Toronto, et dont quelques-uns d'entre nous avons beaucoup entendu parler. Le meurtrier ne possédait aucun antécédent criminel, mais sévissait en ligne. Selon les apparences, cela l'a amené, en fin de compte, à enlever la jeune Holly et à l'assassiner.

How do you rationalize that kind of incident with the conclusion you have reached here?

Mr. Hanson: The conclusions in this report are international comparisons largely based on OPP data out of the threat assessment group in Orillia. They kept track for a number of years of people who had been convicted of these crimes and were existing in the sex offender registry to see who came back and what for.

Senator Runciman: Mr. Kennedy**,** I believe that you recently testified in Washington before a congressional committee. I think that much of this is driven by the Penn State situation, which in some respects is analogous to what occurred with you, people knowing but not doing or saying anything about it.

Based on your visit to the United States, are things being considered in that jurisdiction that perhaps are not being considered in Canada today and should be in the future?

Mr. Kennedy: The committee was looking for types of preventative solutions to empower bystanders. Institutions, be it Scouts, churches or sports organizations, have as much responsibility to protect youth as the perpetrator had to not make bad choices.

We carried the message down there. They wanted to know where we are here. We gave them a clear message. It is a good measuring stick of where we have come in this country on these issues. We can congratulate ourselves for continuing to be the leaders in looking at these issues, as we are today, because everyone is pulling on the rope.

I carried a message to them of hard work and change that has happened, and it is all for the better. If we look at most of our organizations, we are all moving in the right direction. I believe that this bill and the penalties around it need to get caught up to where we are on the prevention side of the issue.

Senator Runciman: Essentially Canada is leading the way. Is that your conclusion?

Mr. Kennedy: I would have to say absolutely.

Senator Cowan: Welcome and thank you for your contributions to our discussions.

I wanted to respond by way of an assurance. Mr. Kennedy, in your understandable frustration over many years over your own experience, and the experience you live every day in dealing with

À la lumière de la conclusion à laquelle vous êtes arrivé, avez-vous une explication logique à fournir en ce qui concerne un tel incident?

M. Hanson : Les conclusions du rapport auquel vous faites allusion découlent de comparaisons effectuées à l'échelle internationale, et qui se fondent en grande partie sur des données de la PPO obtenues de l'organisation d'évaluation des menaces d'Orillia. Cette organisation a suivi pendant un certain nombre d'années des personnes ayant été déclarées coupables de tels crimes et figurant dans le registre des délinquants sexuels pour déterminer quelles personnes récidivaient et pour quelle raison elles étaient réincarcérées.

Le sénateur Runciman : Monsieur Kennedy**,** si je ne m'abuse, vous vous êtes récemment présenté devant un comité du Congrès à Washington. Je crois que cela découle en grande partie de ce qui s'est passé à l'Université Penn State, ainsi donc qui rappelle à certains égards ce qui vous est arrivé — les gens savaient ce qui s'était passé, mais n'ont rien dit ni rien fait à cet égard.

À la lumière de votre séjour aux États-Unis, pouvez-vous nous dire si on tient compte là-bas de facteurs dont on fait abstraction au Canada, et que nous devrions prendre en considération dans l'avenir?

M. Kennedy : Le comité en question était à la recherche de solutions de nature préventive permettant de donner aux personnes qui sont au courant d'actes criminels les moyens d'agir. Les institutions — qu'il s'agisse des scouts, de l'Église ou des organisations sportives — ont la responsabilité de protéger les jeunes, de la même façon que les délinquants ont la responsabilité de ne pas faire de mauvais choix.

Nous avons transmis le message là-bas. Le comité voulait savoir à quel point nous en étions ici. Nous leur avons transmis un message sans ambigüité. Il s'agit d'un bon moyen d'évaluer les progrès réalisés au Canada sur ces questions. Nous pouvons nous féliciter du fait que nous continuons à être des chefs de file au moment de nous pencher sur ces questions, car tout le monde met la main à la pâte.

J'ai dit au comité que nous avions travaillé fort, que des changements étaient survenus, et que les choses avaient changé pour le mieux. Nous constatons que la plupart de nos organisations vont dans la bonne direction. J'estime que le projet de loi et les sanctions qu'il prévoit doivent être en phase avec le point où nous en sommes rendus au chapitre de la prévention.

Le sénateur Runciman : Pour l'essentiel, le Canada montre la voie à suivre. Est-ce cela votre conclusion?

M. Kennedy : Je dois dire que c'est tout à fait le cas.

Le sénateur Cowan : Je vous souhaite la bienvenue, et je vous remercie de contribuer aux discussions du comité.

Il y a quelque chose dont j'aimerais vous assurer. Monsieur Kennedy, votre frustration est compréhensible, compte tenu de ce que vous avez vécu il y a de nombreuses années, et de ce que vous

other people who have gone through the same kind of thing that you did, the focus always seems to be on the perpetrator and not on the victim, and we need to focus more on the victim.

I suggest to you that we are all trying to do that, but if we focus entirely on the incarceration point we have to recognize that incarceration ends at some point. You mentioned Graham James. He got out of jail and bad stuff happened. When we are looking at treatment programs and ways of identifying perpetrators before they actually commit crime, we really are trying to help victims and not only the actual victims but trying to prevent damage to future victims.

I ask you to accept the assurance that all of us are struggling with this. If we sometimes appear to be talking more about the perpetrators and the criminals than we are about the victims, it is only in an attempt to provide better prevention before a crime occurs and prevent a repetition of crimes for others in the future.

Mr. Kennedy: I accept that, and I have said this in hearings before. I am all about change, but I do know one thing: Change takes time and change comes from a consequence. Sometimes we need a consequence to change. If we do not have a consequence, why would we want to change?

I am all about that, and I am in total agreement with recognition and understanding that these individuals will get out and they will be in our society. How do we best equip them so they will not reoffend? How do we best protect our organizations and our organizations that serve youth to recognize these individuals if they are walking freely amongst them? This is important.

One of the things I want to get across, and which I think is a huge point, is the damage that this does downstream within our society to our individuals and our kids, and we see lots of kids killing themselves. I am not sure why, but a lot of times, through Facebook and social media, we can link to those suicides.

Senator Angus: To follow up, Mr. Kennedy, in your questioning with Senator Lang, without wanting in any way to cast any wrong things vis-à-vis tomorrow's court proceeding, you did evince the view that Mr. James would walk again. I think it is directly relevant to what we are doing here. Is it because you feel

vivez chaque jour au moment de rencontrer d'autres personnes qui ont traversé le même genre d'épreuves que vous. En effet, il semble que l'on mette toujours l'accent non pas sur la victime, mais sur l'auteur du crime, et nous devons nous intéresser davantage aux victimes.

Ce que je veux vous dire, c'est que nous tentons tous de le faire, mais que nous ne pouvons pas concentrer tous nos efforts sur l'incarcération, car nous devons tenir compte du fait qu'une incarcération prend fin à un moment ou à un autre. Vous avez mentionné Graham James. Il est sorti de prison, et des incidents déplorables sont survenus. Lorsque nous examinons des programmes de traitement et des moyens de détecter les délinquants éventuels avant qu'ils ne commettent effectivement un acte criminel, nous tentons véritablement d'aider les victimes, et non pas uniquement les victimes proprement dites — nous tentons également de prévenir que d'autres actes criminels ne fassent de nouvelles victimes.

Je veux vous assurer que nous déployons tous des efforts considérables à cet égard. Si nous pouvons parfois donner l'impression de parler davantage des auteurs d'actes criminels que des victimes, c'est simplement parce que nous tentons de mieux prévenir les crimes et de prévenir la récidive de manière à éviter que d'autres personnes ne deviennent des victimes dans l'avenir.

M. Kennedy : Je suis d'accord avec cela, et je l'ai dit à d'autres occasions. Je suis tout à fait en faveur du changement, mais il y a une chose dont je suis sûr : le changement exige du temps, et découle d'une cause. Parfois, il faut qu'une personne subisse les conséquences de ses actes pour qu'elle puisse changer. Si nos gestes n'ont aucune conséquence, pourquoi voudrions-nous changer?

Il s'agit là de mon point de vue, et je suis tout à fait d'accord avec le fait que l'on doit reconnaître et comprendre que ces personnes seront libérées et réintégreront la société. Quels sont les meilleurs outils que nous pouvons leur donner de manière à éviter qu'elles ne récidivent? Quelles sont les meilleures mesures que nous pouvons prendre pour protéger les organisations, et les organisations au service des jeunes, de manière à ce qu'elles puissent repérer ces délinquants en liberté qui peuvent faire partie d'elles? Cela est important.

L'un des messages que je souhaite faire passer, et j'estime qu'il s'agit d'un élément extrêmement important, tient à ce que cela a des répercussions en aval dans la société, chez les gens, chez les jeunes. Nous constatons que beaucoup de jeunes se suicident. Je ne suis pas certain de comprendre pourquoi cela se produit, mais bien souvent, grâce à Facebook et aux médias sociaux, nous pouvons apprendre des choses à propos de ces suicides.

Le sénateur Angus : Monsieur Kennedy, j'aimerais revenir sur ce que vous avez dit en réponse à une question du sénateur Lang. Je ne veux pas nuire de quelque façon que ce soit à la procédure judiciaire de demain, mais je constate que vous avez formulé le point de vue selon lequel M. James allait de nouveau s'en tirer. Je

the present law is too weak and there is not a mandatory sentence for the judge to give him tomorrow, or is there another reason for saying that?

Mr. Kennedy: I am not a lawyer. We are hearing that that is what will happen. I think there is a lot of play here, and absolutely the laws need to change around individuals such as Graham James and others.

Again, I think a lot of times the crimes that Graham James has done are written off. I can assure you it is not just me and the five others he has offended. There are many more who have not come forward, and there are lots of Graham James types out there. It just happens that this is the high-profile case. We will see tomorrow. If Graham James walks tomorrow, we will see a public outcry that calls for tougher and stronger sentencing.

Senator Angus: He may not walk. There are penalties on the books now that he could be given, are there not? I believe he has pleaded guilty for those alleged offences.

Mr. Kennedy: We will have to see tomorrow I guess.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My question is for you, Mr. Kennedy. It was very brave of you to come here today to speak about your experience publicly. I commend you. Unfortunately, there are many who will never be able to do the same, as we know. As you mentioned earlier, that is a shame because keeping quiet allows perpetrators to continue preying on victims.

Beyond tougher laws and sentences, I want to know what you think we can do, as a society, to encourage victims to break their silence. What more can we do to get victims to speak up? As you said, there are many more who say nothing.

[*English*]

Mr. Kennedy: When we look at many of the victims, a lot of times their trust has been shattered. They need to be able to trust the justice system. They need to trust that if they come forward something will be done.

The thing that is lacking the most around these issues within our society is education. If we walk down the street in Toronto, Ottawa or Calgary or any little town and ask individuals whether they can give the definition of abuse, bullying and harassment and the signs to watch out for pedophiles, what are the odds we would get the right answer? They would not be very good.

crois que cela est en lien direct avec ce dont nous discutons ici. Si vous avez affirmé cela, est-ce parce que vous estimez que les lois en vigueur sont très clémentes et que le juge n'aura pas la possibilité d'imposer une peine minimale obligatoire, ou est-ce pour une autre raison?

M. Kennedy : Je ne suis pas avocat. Nous entendons dire que c'est ce qui va se passer. Je crois qu'il y a beaucoup d'éléments qui entrent en jeu, et qu'il faut absolument changer les lois en ce qui concerne des personnes comme Graham James et d'autres.

Je le répète, je crois que bien des crimes que Graham James a commis ont été radiés. Je peux vous assurer que moi-même et les cinq autres personnes qui se sont manifestées ne sommes pas ses seules victimes. Il y a beaucoup d'autres victimes qui ne se sont pas manifestées, et il existe beaucoup d'autres Graham James. Il se trouve simplement que l'affaire Graham James a eu un grand retentissement. Nous verrons ce qui se passera demain — si Graham James s'en tire, cela provoquera un tollé au sein de la population, et on exigera qu'une peine plus sévère et plus dure lui soit imposée.

Le sénateur Angus : Il ne s'en tirera peut-être pas. Il existe bien une peine qu'on pourrait lui infliger, non? Si je ne m'abuse, il a plaidé coupable aux accusations portées contre lui.

M. Kennedy : Je suppose que nous devrons attendre à demain pour connaître la suite.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma question s'adresse à vous, monsieur Kennedy. Vous avez été très courageux de venir sur la place publique pour parler de votre cas, et je vous en félicite. On sait que plusieurs personnes, malheureusement, ne le feront jamais. Comme vous l'avez dit plus tôt, c'est dommage parce que cela permet à des prédateurs de continuer à agir.

À part des lois et des peines plus sévères, j'aimerais vous entendre sur ce que notre société pourrait faire pour inciter les victimes à briser le silence. Que pourrait-on faire de plus pour inciter les victimes à parler? Parce que, comme vous le dites, il en reste encore beaucoup qui n'ont pas parlé.

[*Traduction*]

M. Kennedy : Il faut que les victimes puissent faire confiance au système de justice — dans bien des cas, cette confiance a été brisée. Elles doivent croire que, si elles se manifestent, quelque chose se passera.

Sur ces questions, la plus grave lacune au sein de la société a trait à l'éducation. Si nous abordions les gens dans la rue à Toronto, à Ottawa, à Calgary ou dans n'importe quelle petite ville, et que nous leur demandions de définir la violence, l'intimidation ou le harcèlement, ou que nous leur demandions de mentionner des indices pouvant nous permettre de déceler un pédophile, il y a fort à parier que le taux de bonnes réponses ne serait pas très élevé.

We need to educate the masses. We need to empower the bystanders with a consequence. We have to know that if we are coming forward, as tough as it is for a kid to come forward, and it is not easy, they need to know they will be heard. They need to know it is not their fault. That is one of the most important reasons that these individuals spend some time in jail. If a year is a minimum sentence that is a good amount of time to think about it, but it really differentiates. Those kids need to know that it is not their fault, and it needs to be clear.

The Chair: Senators, that concludes our time with this panel and, Mr. Hanson, I want to thank you. It was an interesting contrast that each of you brought to us today with your analytical approach and studies. All of that data is extremely important to us.

Mr. Kennedy, you bring another element; it is the personal experience and, as others have said, you are brave and bold to be able to do that publicly. We know you want a public good to come from what you have had to endure. We appreciate it, and we have listened carefully.

Mr. Kennedy: Thank you.

The Chair: Our next witness will be Minister Kenney.

Colleagues, we will continue with our study of Bill C-10, the safe streets and communities act. The matter before us with this panel concerns Part 5 of Bill C-10, and that, of course, relates to the vulnerable foreign workers. We did have panels appear yesterday on this subject, but just to refresh your memories, I will quickly give you an overview of this particular part.

Part 5 of Bill C-10 proposes to amend the Immigration and Refugee Protection Act to provide that the objectives of the act will be to protect public safety and to maintain the security of Canadian society. Additional proposed amendments would preclude situations in which foreign nationals might be exploited or become victims of human trafficking in this country. This amendment would provide immigration officers with the discretion to refuse to authorize foreign nationals to work in Canada if, in their opinion, the foreign national is at risk of being a victim of exploitation or abuse.

As I said, yesterday we did have two panels of witnesses. We are extremely pleased; I know with his schedule it was not easy to be here today, but we very much appreciate having the Honourable Jason Kenney, P.C., M.P., Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, with us. Welcome, minister.

Nous devons éduquer le grand public. Nous devons instaurer des conséquences de manière à donner aux observateurs les moyens d'agir. Les gens doivent savoir que, s'ils se manifestent — si difficile que cela puisse être pour un enfant de le faire —, ils seront entendus. Ils doivent savoir qu'ils ne sont responsables de rien. Il s'agit de l'un des principaux facteurs qui expliquent que ces personnes passent du temps en prison. Une peine minimale d'une durée d'un an laisse beaucoup de temps à la personne pour réfléchir à cela, mais cela change vraiment les choses. Les jeunes victimes doivent savoir qu'elles ne sont pas responsables de ce qui leur est arrivé, et il faut que cela soit clair.

Le président : Sénateurs, cela met fin à la partie de la réunion consacrée au présent groupe de témoins. Monsieur Hanson, je tiens à vous remercier. Il était intéressant d'observer le contraste entre votre façon d'aborder les choses et celle de l'autre témoin. Aujourd'hui, vous nous avez fait profiter de votre démarche analytique et des études que vous avez menées, et toutes ces données sont extrêmement importantes pour nous.

Monsieur Kennedy, quant à vous, vous nous avez fait profiter de votre expérience personnelle et, comme d'autres personnes l'ont dit, il faut être courageux et déterminé pour être en mesure de faire publiquement ce que vous avez fait. Nous savons que vous voulez que les épreuves que vous avez subies puissent profiter au public. Nous comprenons cela, et nous vous avons écouté attentivement.

M. Kennedy : Merci.

Le président : Le prochain témoin est le ministre Kenney.

Collègues, nous allons poursuivre notre étude du projet de loi C-10, intitulé Loi sur la sécurité des rues et des communautés. En compagnie du prochain groupe de témoins, nous allons nous pencher sur des questions ayant trait à la partie 5 du projet de loi C-10, laquelle concerne, bien entendu, les travailleurs étrangers vulnérables. Hier, nous avons entendu des témoins à ce sujet, mais je vais faire un bref résumé de cette partie du projet de loi de manière à vous rafraîchir la mémoire.

La partie 5 du projet de loi C-10 propose que la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés soit modifiée de manière à ce qu'elle énonce que l'un de ses objectifs consiste à protéger la sécurité publique et à garantir la sécurité de la société canadienne. D'autres modifications proposées ont pour but d'empêcher que des étrangers ne soient victimes d'exploitation ou du trafic de personnes au Canada. Ces modifications donneraient aux agents d'immigration le pouvoir discrétionnaire de refuser d'autoriser des étrangers à travailler au Canada si, à leur avis, ces personnes risquent d'être victimes d'exploitation ou de mauvais traitements.

Comme je l'ai mentionné, nous avons entendu hier deux groupes de témoins. Nous sommes extrêmement heureux d'accueillir l'honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, qui s'est présenté ici même si, comme nous le savons, il n'était pas facile pour lui de le faire en raison de son horaire. Bienvenue, monsieur le ministre.

Joining the minister, from Citizenship and Immigration Canada, we have Mr. David Manicom, Director General, Immigration Branch; Mr. Bradley Pascoe, Senior Policy Advisor, Temporary Resident Policy and Program; and Ms. Nisrin Nasrallah, Counsel. Welcome to all. We are very pleased to have you.

Minister, I know you have an hour of time with us, and we want to take full advantage of it. If you have an opening statement, we would be delighted to hear it.

Hon. Jason Kenney, P.C., M.P., Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism: Thank you. Mr. Chair and honourable senators. I just got in from a flight from Rome this morning, I am heading out to Vancouver in a couple of hours, and I have caught a cold, so please bear with me if I am not entirely coherent. My officials, I know, will be in my stead.

Thank you for the invitation to speak to you today about the sections under Bill C-10 that pertain to my ministry.

[*Translation*]

Canada's immigration system is renowned for its openness and generosity. But openness and generosity do not mean a free-for-all where anything goes.

[*English*]

Canadians want an immigration system that treats people fairly and equally. What they do not want is a system that can be used to exploit and victimize vulnerable people. The current system does not give our visa officers the tools they need to prevent the exploitation of foreign nationals destined for Canada. This is wrong and it must be fixed.

Currently, the Minister of Citizenship and Immigration has discretionary authority, under the Immigration and Refugee Protection Act, to allow an individual who would otherwise be inadmissible to enter Canada. Foreign criminals and, for example, people with serious medical conditions who under the law are inadmissible, I can use authority to permit to enter Canada. However, there is no authority for the minister to deny work permits to those who would otherwise be entitled if we believe there are grounds that they may face exploitation, for example.

[*Translation*]

What that means is that, under the current legislation, we cannot deny a permit to an applicant who meets all other requirements under IRPA — even if we are convinced that there is a strong

Le ministre est accompagné de trois représentants de Citoyenneté et Immigration Canada, à savoir M. David Manicom, directeur général, Direction générale de l'immigration; M. Bradley Pascoe, conseiller principal en politique, Politiques et programmes à l'intention des résidents temporaires, et Mme Nisrin Nasrallah, avocate. Bienvenue à vous tous. Nous sommes très heureux que vous soyez parmi nous.

Monsieur le ministre, je sais que vous avez une heure de votre temps à nous consacrer, et nous voulons en profiter pleinement. Si vous avez une déclaration préliminaire à faire, nous serons ravis de l'entendre.

L'honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme : Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs. Je suis revenu de Rome ce matin, je dois me rendre à Vancouver dans quelques heures, et j'ai attrapé le rhume. Je vous demande donc d'être indulgent à mon égard si je ne m'exprime pas de façon tout à fait cohérente. Mes collègues, je le sais, me seront très utiles.

Je vous remercie de m'avoir invité à vous parler aujourd'hui des dispositions du projet de loi C-10 qui concernent Citoyenneté et Immigration Canada.

[*Français*]

Le système d'immigration du Canada est reconnu pour son ouverture et sa générosité. Toutefois, ouverture et générosité ne sont pas synonymes de laisser-aller où tout est permis.

[*Traduction*]

Les Canadiens veulent d'un système d'immigration qui traite les gens de manière équitable et juste. Ils ne veulent pas d'un système qui puisse servir à exploiter les personnes les plus vulnérables. Le système actuel n'accorde pas à nos agents des visas les outils dont ils ont besoin pour prévenir l'exploitation de ressortissants étrangers désirant travailler au Canada. Nous devons corriger cette lacune.

Actuellement, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui a été délégué en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés pour permettre l'admission au Canada d'une personne qui, autrement, serait interdite de territoire, par exemple une personne déclarée coupable d'une infraction criminelle à l'étranger ou une personne atteinte d'un grave problème de santé. Toutefois, le ministre n'a pas le pouvoir de refuser d'octroyer un permis de travail à une personne qui y est admissible si, par exemple, il estime qu'il y a des motifs de croire qu'elle pourrait être victime d'exploitation.

[*Français*]

Cela signifie que, en vertu de la législation actuelle, nous ne pouvons pas refuser d'octroyer un permis à un demandeur qui satisfait à toutes les autres exigences de la LIPR, soit la Loi sur

possibility that, upon entry into Canada, that person may be placed in a situation where they will be exploited or abused.

[*English*]

Quite frankly, I believe this is absurd. As the government, it is our responsibility to ensure that people who come to Canada can pursue their lives without fear for their safety. This responsibility compels us to address this paradox in the current legislation.

Bill C-10 would allow us to do just that. Specifically, it would help protect vulnerable foreign workers from being subjected to potential abuse and exploitation by giving immigration officers — highly trained individuals who have delegated authority and who exercise it in an unfettered way — the authority to deny work permits to those applicants who may be at risk doing that kind of work in Canada.

We propose to change the current objective in IRPA, section 3(1)*(h)*, from protecting "the health and safety of Canadians" to protecting "public health and safety." We have proposed this change because we recognize that the Government of Canada has a responsibility to protect the health and safety of everyone who is in our country legally, not only Canadian citizens and permanent residents.

[*Translation*]

Consistent with this objective, we have proposed amendments to IRPA that would allow the Minister of Citizenship and Immigration to issue written instructions to immigration officers, giving them the authority to deny work permits to applicants who are vulnerable to abuse or exploitation. These instructions would be based on clear public policy objectives and would be supported by evidence that shows the risk of humiliating or degrading treatment.

[*English*]

The minister's instructions would not target specific work applicants directly. Rather, these instructions would apply to applicants of a particular occupation or a group of applicants who could be identified as vulnerable to abuse or exploitation. Instructions would potentially address not only high-risk work settings but also characteristics that would make foreign workers particularly vulnerable to abuse and exploitation, and I believe that female workers are more likely to face that kind of exploitation than men.

Right now, there is evidence that shows that some innocent foreign nationals are being brought into Canada on temporary work permits to work in the sex trade and are managed by

l'immigration et la protection des réfugiés, même si nous sommes convaincus qu'il existe une forte possibilité que cette personne, après être entrée au Canada, puisse se retrouver dans une situation où elle serait victime d'exploitation ou d'abus.

[*Traduction*]

Honnêtement, c'est tout à fait absurde. En tant que gouvernement, il est de notre responsabilité de veiller à ce que les gens qui viennent au Canada puissent amorcer leur nouvelle vie sans craindre pour leur sécurité, et cette responsabilité nous oblige à mettre fin à ce paradoxe dans la législation actuelle.

Le projet de loi C-10 nous permettrait d'atteindre cet objectif. Plus précisément, il nous aiderait à protéger d'une exploitation ou d'un abus possible les travailleurs étrangers vulnérables, en donnant aux agents d'immigration — des personnes hautement qualifiées auxquelles des pouvoirs ont été délégués et qui les exercent sans entrave — le pouvoir de refuser de délivrer un permis de travail aux personnes qui pourraient être à risque si elles exerçaient le type de travail en question au Canada.

Nous proposons de modifier l'objectif actuel de l'alinéa 3*h*) de la LIPR afin qu'il ne consiste plus à protéger « la santé et la sécurité des Canadiens », mais bien à protéger « la santé et la sécurité du public ». Nous avons proposé cette modification parce que nous reconnaissons qu'il incombe au gouvernement du Canada de protéger la santé et la sécurité de quiconque se trouve dans notre pays légalement, et non seulement des citoyens canadiens et des résidents permanents.

[*Français*]

En respectant cet objectif, nous avons proposé des modifications à la loi qui permettraient au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration d'émettre des instructions écrites à l'intention des agents d'immigration pour leur donner le pouvoir de refuser d'octroyer un permis de travail aux demandeurs vulnérables aux abus ou à l'exploitation. Ces instructions viseraient l'atteinte d'objectifs d'intérêt public clairement définis et seraient appuyées par des éléments de preuve démontrant le risque de traitement humiliant ou dégradant.

[*Traduction*]

Les instructions du ministre ne viseraient pas directement des demandeurs de permis de travail en particulier. Elles s'appliqueraient plutôt aux demandeurs qui font un travail en particulier, ou un groupe de demandeurs qui pourraient être identifiés comme étant vulnérables aux abus ou à l'exploitation. Les instructions pourraient également permettre de tenir compte non seulement des installations de travail présentant un haut risque, mais également des caractéristiques qui rendraient les travailleurs étrangers particulièrement vulnérables aux abus et à l'exploitation, et j'estime que les femmes peuvent être davantage à risque que les hommes.

Actuellement, il existe une quantité considérable de preuves selon lesquelles des ressortissantes étrangères innocentes viennent travailler au Canada au moyen d'un permis de travail temporaire

organized crime. These women are then exploited through coerced activity in this deplorable trade. The ability to deny work permits to vulnerable workers would enable the government to better protect these applicants by keeping them out of these types of situations in Canada in the first place.

[*Translation*]

I want to assure the honourable senators that this legislation includes many checks and balances to ensure that the ministerial instructions are applied objectively.

First, immigration officers would need to apply the instructions on a case-by-case basis, and each application for a work permit would be assessed on its own merits.

Any decision to refuse a work permit would also need to be supported by evidence that shows the risk of humiliating or degrading treatment. In addition, any decision by an immigration officer to refuse a work permit in Canada would require the concurrence of a second immigration officer to ensure that the right decision was being made.

[*English*]

Should an individual be refused, it is also possible that they could be granted a work permit if they apply to come to Canada to work in another occupation or in a different situation that did not put them in the same risk.

Further written instructions would help define specifically who would be considered vulnerable. As I stated, this decision would depend on the situation or the context, not on the occupation. Generally, though, a person who may be subject to humiliating or degrading treatment, or who may be at risk of abuse or exploitation, would be considered a vulnerable person.

Our immigration officers are very skilled at recognizing applicants who might be at risk. Armed with an appropriate ministerial instruction and the evidence to support their decision, officers would be able to help ensure that exploitation does not occur under government authorization.

Without these amendments, my ministry has no discretionary authority to deny a work permit to someone who meets all of these requirements to enter Canada, even if immigration officers believe there is a strong possibility of exploitation and abuse. This is what I say is absurd. If a young woman applying for a work permit out of Kiev, in our mission in Ukraine, arrives and it is clear to the visa officer that she will be working in Canada ostensibly as an exotic dancer, and if there is circumstantial evidence surrounding the file that suggests that she will be managed by people of bad faith, to put it mildly, I think it is unconscionable for the law to require that visa officer to issue the

pour travailler dans l'industrie du sexe, et sont sous l'emprise du crime organisé. Ces femmes sont ensuite exploitées dans le cadre d'activités forcées dans ce secteur déplorable. La capacité de refuser d'accorder un permis de travail aux travailleurs vulnérables permettrait au gouvernement de protéger ces demandeurs en les empêchant de se retrouver dans ce type de situation au Canada.

[*Français*]

Je tiens à assurer les honorables sénateurs que le texte de loi comprend de nombreuses vérifications et de nombreux bilans destinés à veiller à ce que les instructions ministérielles soient appliquées de façon objective.

Dans un premier temps, les agents d'immigration devront appliquer ces instructions au cas par cas, et chaque demande de permis de travail sera évaluée selon les caractéristiques qui lui sont propres.

Toute décision de refuser d'accorder un permis de travail devra être étayée par des preuves montrant les risques de traitements humiliants ou dégradants. En outre, toute décision de l'agent d'immigration de refuser d'accorder un permis de travail au Canada nécessitera l'approbation d'un second agent d'immigration pour s'assurer que la bonne décision a été prise.

[*Traduction*]

Si une personne essuie un refus, elle pourra tout de même se voir accorder un permis de travail si elle demande à venir au Canada pour travailler dans une autre profession, ou dans une situation différente ne l'exposant pas au même type de risque.

Les instructions écrites permettraient de définir plus particulièrement quelles personnes seraient considérées comme vulnérables et, comme je l'ai dit, cela dépendrait de la situation ou du contexte, et non de la profession. De manière générale, cependant, une personne qui pourrait être à risque de subir des traitements humiliants ou dégradants, ou susceptible d'être victime d'abus ou d'exploitation, serait considérée comme étant une personne vulnérable.

Nos agents d'immigration sont très compétents lorsqu'il est question de savoir si un demandeur pourrait être à risque. Munis des instructions ministérielles appropriées et des éléments de preuve à l'appui de leur décision, les agents seront en mesure d'aider à faire en sorte que l'exploitation ne se fasse pas avec l'autorisation du gouvernement.

Sans ces modifications, le ministère que je représente n'aurait pas le pouvoir discrétionnaire de refuser d'accorder un permis de travail à une personne qui répond à toutes les exigences pour entrer au Canada, même si l'agent d'immigration croit qu'il existe une forte possibilité d'abus ou d'exploitation. C'est cette situation que j'ai qualifiée d'absurde. Prenons, à titre d'exemple, le cas d'une jeune femme qui dépose une demande de permis de travail à la mission canadienne de Kiev, en Ukraine. À son arrivée au Canada, son dossier sera examiné par un agent des visas. Si, aux yeux de ce dernier, il ne fait aucun doute que la jeune femme travaillera au pays à titre de danseuse exotique, et si des éléments de preuve

permit even if they think there is a good likelihood that person will end up in a de facto human trafficking situation where she will be systemically abused and exploited.

Better oversight will go further to ensure that temporary foreign workers come to Canada to work in genuine jobs and will minimize the chance that they will be exploited or abused.

[*Translation*]

In closing, Mr. Chair, honourable senators, what Canadians want is an immigration system that treats people fairly and equally. They do not want an immigration system that can be used to exploit vulnerable people.

Today, I ask the honourable senators to help us move this legislation forward quickly so that these desperately needed measures can be put into place.

[*English*]

Perhaps I can say a final note about the inclusion of these provisions in this broader criminal justice bill. In fact, the government had introduced these provisions as a separate bill on two separate occasions in previous Parliaments. There was insufficient support in the House of Commons in both instances to advance the bill. That is why, together with other measures as part of an election platform commitment of the governing party, there was an undertaking to put forward these measures for accelerated passage early in the life of this new Parliament. That explains their inclusion in this bill.

Mr. Chair, I am happy to take any questions that senators may have.

The Chair: Thank you, Mr. Kenney, for those opening comments.

Colleagues, the minister will have to leave in roughly 50 minutes, and I know all of you are anxious to ask questions of him. Please keep that in mind with your questions. Keep them concise. The officials will be remaining after the minister leaves, and of course they are available as well for any questions that come up during this period.

Without further ado, I begin with the deputy chair, Senator Fraser.

Senator Fraser: Welcome to a little touch of winter between two cities that are not as wintery as Ottawa.

circonstancielle liés au dossier permettent de croire qu'elle sera prise en charge par des gens de mauvaise foi — j'emploie ici un euphémisme —, je crois qu'il est déraisonnable que les dispositions législatives contraignent l'agent des visas en question à délivrer le permis de travail à l'intention de la jeune femme s'il est d'avis qu'il y a de fortes chances que cette dernière se retrouvera, de fait, dans une situation de trafic de personnes, et fera l'objet de mauvais traitements et d'une exploitation systématiques.

Une surveillance accrue contribuera à nous assurer que les travailleurs étrangers temporaires qui viennent au Canada occupent des emplois réels, et à réduire au minimum les risques qu'ils fassent l'objet d'exploitation ou d'abus.

[*Français*]

En terminant, monsieur le président, honorables sénateurs, les Canadiens veulent un système d'immigration qui traite chaque personne d'une manière équitable et juste. Ils ne veulent pas d'un système d'immigration qui puisse être utilisé pour exploiter les personnes vulnérables.

Aujourd'hui, je demande aux honorables sénateurs de nous aider à faire avancer ce projet de loi afin que ces mesures nécessaires soient mises en place le plus rapidement possible.

[*Traduction*]

Je pourrais peut-être formuler une dernière observation à propos de l'inscription de ces dispositions au sein du présent projet de loi général en matière de justice pénale. En fait, le gouvernement a présenté ces dispositions dans le cadre d'un projet de loi distinct à deux occasions durant des législatures antérieures. Chaque fois, le projet de loi a fait l'objet d'un vote à la Chambre des communes, et chaque fois, il a été rejeté. C'est la raison pour laquelle ces mesures, conjointement avec d'autres mesures qui faisaient partie de la plate-forme électorale du parti actuellement à la tête du gouvernement, ont été présentées à un stade précoce de la présente législature en vue d'une adoption accélérée. Cela explique pourquoi elles font partie du projet de loi.

Monsieur le président, je serai heureux de répondre à toute question que voudront bien me poser les sénateurs.

Le président : Merci, monsieur Kenney, de ces observations préliminaires.

Collègues, le ministre devra nous quitter dans plus ou moins 50 minutes, et je sais que vous tenez tous beaucoup à lui poser des questions. Veuillez garder cela présent à l'esprit au moment où vous poserez vos questions — assurez-vous qu'elles sont brèves. Après le départ du ministre, ses collègues demeureront parmi nous, et seront bien sûr disposés à répondre à toute question que nous leur adresserons durant cette partie de la séance.

Sans plus tarder, je cède la parole à la vice-présidente, le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Bienvenue. J'espère que vous apprécierez votre escale entre deux villes où l'hiver n'est pas aussi rude qu'il l'est à Ottawa.

It is this business about the instructions. You have just said that they would not target specific work permit applicants directly; rather, they would apply to applicants of a particular occupation or a group of applicants.

Are you telling us there that, by instruction, you could ban work permits applying to whole groups of occupations? Let us take exotic dancers as a possible example.

Mr. Kenney: The minister's instructions could identify particular occupations that the minister believes represent an elevated risk for exploitation or abuse. The assessment would be made on an individual basis, based on each application for a work permit by an applicant. It is not to ban entire occupations but to identify occupations as factors to be considered on a case-by-case basis. Did I get that right, Mr. Manicom?

David Manicom, Director General, Immigration Branch, Citizenship and Immigration Canada: Yes.

Senator Fraser: No one here is in support of human trafficking. The objective is lovely. What we are looking at is the means of trying to get there.

What might we take to be characteristics that would make foreign workers particularly vulnerable, apart from being a woman, presumably a young woman?

Mr. Kenney: That would be the subject of the ministerial instructions. Essentially, public servants would draft, for the minister's consideration, a set of instructions that would be issued to our visa officers, which would constitute indices of what would elevate risk of abuse or exploitation of a temporary foreign worker in Canada. One of the indices would be certain occupational categories. I clearly foresee exotic dancers being on that list.

Another might be a concern that the employers might have links to organized crime. Do you have other ideas of possible indices, Mr. Manicom?

Mr. Manicom: Yes, it might include things like the youth or poverty background of the individual concerned. We could easily think of two relatively extreme examples, but you have a 30-year-old international headliner who travels and works in very high-end, if you will, institutions versus an 18-year-old Romanian from a very poor village destined to a club that we have evidence has been linked to organized crime. In the interview, what she has been told, how much money she has been told she will make, what fee she may

Ma question porte sur les instructions. Vous venez de mentionner qu'elles viseraient non pas directement des demandeurs de permis de travail en particulier, mais plutôt des demandeurs ou un groupe spécifique de demandeurs faisant un travail en particulier.

Êtes-vous en train de nous dire que vous pourriez, au moyen d'une instruction, interdire la délivrance de permis de travail à tout membre d'une catégorie professionnelle spécifique, par exemple à toute danseuse exotique?

M. Kenney : Le ministre pourrait, au moyen d'une instruction, cibler telle ou telle activité professionnelle qui, à ses yeux, pose un risque élevé de donner lieu à de l'exploitation ou des mauvais traitements. L'évaluation pourrait être effectuée au cas par cas, en fonction de chaque demande de permis de travail. Il s'agit non pas d'exclure en bloc telle ou telle activité professionnelle, mais de mettre en évidence s'ils devront faire l'objet d'une analyse au cas par cas. Est-ce bien cela, monsieur Manicom?

David Manicom, directeur général, Direction générale de l'immigration, Citoyenneté et Immigration Canada : Oui.

Le sénateur Fraser : Personne ici n'est favorable au trafic de personnes. L'objectif est louable; ce qui nous intéresse, ce sont les moyens requis pour le réaliser.

Quels pourraient être les facteurs qui pourraient être pris en considération — hormis le fait d'être une femme et, vraisemblablement, une jeune femme — au moment de conclure qu'un travailleur étranger peut être considéré comme particulièrement vulnérable?

M. Kenney : Il s'agit là d'une question qui sera abordée dans le cadre d'instructions ministérielles. Pour l'essentiel, des fonctionnaires rédigeront, à l'intention du ministre, l'ébauche d'une série d'instructions qui pourraient être communiquées aux agents des visas et fournir des indices quant aux facteurs pouvant accroître le risque qu'un travailleur étranger temporaire fasse l'objet de mauvais traitements ou d'exploitation au Canada. À coup sûr, l'un de ces indices tiendra à la catégorie professionnelle. De toute évidence, je prévois que la catégorie des danseuses exotiques figurera sur cette liste.

Un autre indice pourrait concerner la probabilité qu'un employeur soit lié au crime organisé. Pouvez-vous mentionner d'autres types d'indices éventuels, monsieur Manicom?

M. Manicom : Oui. Le fait qu'un demandeur est jeune, ou qu'il provient d'un milieu pauvre, pourrait constituer un indice. Deux exemples relativement extrêmes me viennent spontanément à l'esprit, à savoir celui d'une personne de 30 ans jouissant d'une notoriété à l'échelle internationale, qui est appelée à voyager et travaille au sein d'une institution, disons, très respectée, par opposition à celui d'une Roumaine de 18 ans provenant d'un village très pauvre et indiquant qu'elle travaillera pour un

have paid to those arranging her travel, would enable the visa officer to interpret the instructions in a way that would lead to a refusal.

Senator Fraser: Why would you be taking these positions via instructions rather than regulations?

Mr. Kenney: First, instructions are more flexible, so we can adjust them to fill gaps as they arise. The regulatory process now is time-consuming and rigid. It takes up to 18 months to adopt regulations. First, we do not want to wait 18 months to help prevent the exploitation of vulnerable women in particular. There is an industry out there both of crooked consultants and of agents overseas, in this particular industry, twinned up with organized criminal networks that will do whatever they can to exploit whatever barriers we erect. We want to be flexible. The ministerial authority instruction gives us the ability to do that. It gives the same effect; both of them are grounded by the law. Both of them are authorities by the minister. There is a robust legal framework around the ministerial instructions. They would be published and subject to commentary.

Senator Fraser: If we have time for a second round.

Senator Runciman: Thank you to the witnesses. Minister, we had a witness here yesterday who was suggesting that Canada should let people in and hope we can stamp out the exploitation here. To you or your officials, how easy is it to rescue people, even find them, when they have been brought here by human traffickers? What is the experience?

Mr. Kenney: I read some of that testimony and found it quite disturbing, to be honest with you. Obviously, vulnerable women are already too often trafficked into Canada. While our police services undoubtedly do their best to identify such cases of exploitation, clearly, women are put at risk. Our government has responded to the vulnerability of women in particular in these situations in 2006 and later in 2008, creating a public policy to allow for temporary resident permits that ensure status for I think up to 18 months, plus coverage under the Interim Federal Health Program for individuals in Canada who apparently have been trafficked into the country and are facing exploitation. In other words, if they need to get out of the situation, they go to the police or another authority and they say, "I am in a forced prostitution situation, and I am being exploited." We have made it so that they will no longer be subject to removal from the country. They will

établissement qui, selon les éléments probants disponibles, a des liens avec le crime organisé. L'agent des visas pourra, à la lumière de ce que cette jeune femme lui aura dit durant l'entrevue, par exemple à propos du salaire qu'on lui a promis ou des sommes qu'elle a pu verser aux personnes ayant organisé sa venue au pays, interpréter les instructions de manière à rejeter la demande de permis de travail.

Le sénateur Fraser : Pourquoi recourir à des instructions plutôt qu'à des dispositions réglementaires pour prendre de telles mesures?

M. Kenney : Tout d'abord, un régime d'instructions est beaucoup plus souple, et nous permet de nous adapter afin de combler les lacunes au fur et à mesure où elles voient le jour. À l'heure actuelle, le processus réglementaire est chronophage et rigide — l'adoption de dispositions réglementaires exige jusqu'à 18 mois. Nous ne voulons pas attendre 18 mois avant de contribuer à prévenir l'exploitation des personnes, plus particulièrement celle des femmes vulnérables. À l'étranger, plus particulièrement dans ce secteur d'activités, il existe une foule de conseillers et d'agents malhonnêtes entretenant des liens avec le crime organisé qui feront tout ce qu'ils peuvent pour contourner tout obstacle que nous dresserons. Nous voulons être souples, et les instructions ministérielles nous donnent la capacité de l'être. Les instructions ministérielles et les dispositions réglementaires ont le même effet, sont toutes deux fondées en droit et découlent toutes deux du pouvoir du ministre. Les instructions ministérielles sont fondées sur un cadre législatif solide. Elles seront publiées, et on pourra fournir des observations à leur égard.

Le sénateur Fraser : Si le temps nous permet de faire un deuxième tour.

Le sénateur Runciman : Merci aux témoins. Monsieur le ministre, un témoin qui s'est présenté hier devant le comité a affirmé que nous devrions permettre aux gens d'entrer au Canada, et espérer parvenir à enrayer l'exploitation qui sévit ici. J'aimerais que vous ou l'un de vos collègues nous dise dans quelle mesure il est possible de secourir — voire seulement de repérer — des gens qui ont été amenés au pays par des individus exerçant la traite des personnes? Quels sont les résultats à cet égard?

M. Kenney : J'ai lu une partie du témoignage dont vous parlez, et je vous dirai honnêtement que je l'ai trouvé plutôt troublant. De toute évidence, il arrive déjà trop souvent que des femmes vulnérables fassent l'objet du trafic de personnes au Canada. Sans aucun doute, les services policiers du pays font tout leur possible pour déceler de tels cas d'exploitation, mais les femmes sont manifestement à risque. Le gouvernement a pris des mesures en ce qui concerne de telles situations, plus particulièrement en ce qui a trait à la vulnérabilité des femmes. En 2006 et en 2008, il a instauré une politique publique visant à accorder le statut de résident permanent pour une période maximale, si je ne m'abuse, de 18 mois, en plus d'une protection sous le régime du Programme fédéral de santé intérimaire, aux gens se trouvant au Canada et ayant, selon les apparences, fait l'objet du trafic de personnes ou risquant d'être exploités. En d'autres termes, si ces gens doivent

have at least temporary status to sort things out and will have federal health coverage in the meantime. We have provided a legal bridge for women like that.

I encourage you to pick up a copy of some of the free publications out there, like *NOW* magazine in Toronto, the left-wing rag. Go to the back 20 pages and you will see dozens of advertisements advertising young Asian girls, they call them, in particular, who are available presumably for prostitution. I would ask the people who made that testimony last night, what about those girls? What about the vulnerable Romanian or Eastern European girl that ends up in a seedy strip club in Canada? Notwithstanding the best efforts of the police to interdict in this business, it still goes on. Our view is that this legislation is an additional tool to try to prevent the exploitation of women before they get to Canada.

Senator Runciman: Their view was quite the opposite and that we should solve the problem once they were here, which was perplexing, to say the least.

I think you talked briefly about some of the employment categories that are under review that especially impact women and get them into the sex trades. Can you tell us more about what is happening there currently with respect to especially vulnerable women? I think we heard testimony yesterday with respect to the exotic dancer category. Steps have already been taken there. Are there other areas prone to abuse?

Mr. Kenney: There are general concerns about some temporary foreign workers in various occupations being vulnerable. We often hear this concern expressed by some advocates with respect to the live-in caregiver program. I believe the vast majority of employers of live-in caregivers are good and honest, generous employers who respect their contract obligations and the best interests of the caregiver, but undoubtedly there are sometimes instances where women find themselves in that particular occupation facing exploitive employers, which is why, by the way, we have worked out information sharing agreements with the provinces. If they report to us an abusive employer of a live-in caregiver, we can then deny that person access to the program in the future. Here is an example of where these instructions might apply. If the visa officer looks at the context and believes that the applicant for caregiver status has been misled or maybe is being offered employment by an unscrupulous employer who has a bad

s'extirper de la situation dans laquelle ils se trouvent, ils peuvent aller rencontrer la police ou une autre autorité et signaler qu'on les oblige à se prostituer et sont victimes d'exploitation. Nous avons pris les mesures requises pour que ces personnes ne puissent plus faire l'objet d'une mesure de renvoi. Durant la période où nous nous pencherons sur leur cas, nous leur accorderons à tout le moins le statut de résident temporaire et une assurance-santé fédérale. Nous avons pris des mesures législatives afin d'aider les femmes qui se trouvent dans une telle situation.

Je vous encourage à consulter un exemplaire de l'une de ces publications gratuites que l'on trouve un peu partout, par exemple le magazine *NOW*, cette feuille de chou gauchiste de Toronto. Passé les 20 premières pages, vous y trouverez des dizaines de petites annonces proposant les services de jeunes filles, plus particulièrement de jeunes asiatiques, comme on les appelle. Il s'agit vraisemblablement de prostituées. J'aimerais que les gens qui ont témoigné hier soir devant le comité nous disent ce qu'ils pensent de la situation de ces filles, de ces filles vulnérables de Roumanie ou d'Europe de l'Est qui finissent par devenir stripteaseuses dans un établissement miteux au Canada. Cela continue de se produire, malgré tous les efforts que déploie la police pour appliquer la loi dans ce secteur. À nos yeux, le projet de loi constitue un outil supplémentaire pour prévenir l'exploitation de ce type de femmes avant qu'elles n'arrivent au Canada.

Le sénateur Runciman : Le point de vue des témoins en question était à l'opposé du vôtre — ils avançaient que nous devrions régler le problème une fois que ces femmes arrivent au pays. Cela m'a laissé perplexe, c'est le moins que l'on puisse dire.

Je crois que vous avez dit quelques mots à propos de certaines des catégories d'emploi faisant l'objet d'un examen, Ces catégories concernent particulièrement les femmes et l'industrie du sexe. Pouvez-vous nous en dire davantage à propos de ce qui se passe actuellement à cet égard, plus particulièrement en ce qui a trait aux femmes vulnérables? Si je ne m'abuse, nous avons entendu hier un témoignage touchant la catégorie des danseuses exotiques. Des mesures ont déjà été prises relativement à cette catégorie. Y en a-t-il d'autres susceptibles de donner lieu à des mauvais traitements?

M. Kenney : De façon générale, la vulnérabilité des travailleurs étrangers temporaires de divers secteurs d'activités professionnelles soulève des préoccupations. Des préoccupations de ce genre sont souvent soulevées par certains défenseurs des droits des travailleurs étrangers relativement au Programme des aides familiaux résidants. Je crois que la vaste majorité des employeurs d'aides familiaux résidants sont des personnes louables, honnêtes et généreuses qui respectent leurs obligations contractuelles et l'intérêt supérieur de leurs employés, mais il ne fait aucun doute que, dans certains cas, des femmes qui occupent cet emploi sont aux prises avec des employeurs qui les exploitent, et je souligne au passage que c'est la raison pour laquelle nous avons conclu avec les provinces des ententes d'échange de renseignements. Si on nous signale le fait qu'un employeur d'aides familiaux résidants inflige des mauvais traitements à son employé, nous pouvons lui refuser l'accès au programme dans l'avenir. Voici un exemple de situations où les

track record, if they look up on the Internet to see this particular employer has a questionable background and the visa officer believes there is evidence that the caregiver might be exploited in that particular situation, then they could deny the work permit.

There are other occupations. This is not just about exotic dancers. In principle, the ministerial instructions could be applied to other occupations, but we would expect in most instances it would apply to applications seeking to come in under the occupational category of exotic dancer.

Senator Runciman: What has the experience been in terms of success in Canada in prosecuting persons who have been involved in human trafficking, especially including if they are non-citizens, and deporting them from Canada? What is the track record there?

Mr. Kenney: I do not have statistics at hand. I would say I am not aware of a large number of successful prosecutions in that regard. There is a high-profile one that came to light on the north shore of Vancouver recently, I believe, where a Canadian woman I believe of African origin had employed two caregivers in what they claimed was essentially a form of slavery, where there were allegations of physical abuse. Periodically, we get these allegations, not just allegations but criminal charges, but I think they are relatively few and far between.

Mr. Manicom: The data available shows a fairly small in number if you are looking explicitly at foreign nationals. The number of criminal convictions is quite small.

Senator Runciman: What about deportations subsequent to conviction?

Mr. Kenney: The law is that if a foreign national here as a permanent or temporary resident is convicted of a crime that would carry a sentence of 10 years or more, then they are subject to removal, typically at the end of their sentence. Anyone who is convicted of human trafficking would be subject to removal, but, again, I do not think we see a lot of convictions.

Senator Cowan: Minister, welcome. I wanted to get to the issue of ministerial instructions and regulations, but just on the exotic dancer issue, I had understood that very few exotic dancer applications, if that is the right term, have been granted in the last

instructions ministérielles pourraient s'appliquer : si un agent des visas estime, à la lumière des renseignements contextuels dont il dispose, que la personne présentant une demande en vue d'obtenir le statut d'aide familiale résidante a été induite en erreur ou s'est peut-être vu offrir un emploi par un employeur sans scrupules, dont les antécédents sont peu recommandables, si l'agent des visas consulte Internet et constate que les antécédents de l'employeur en question sont douteux et conclut que des éléments probants permettent de croire que l'aide familial résidant pourrait être victime d'exploitation, il peut refuser de délivrer le permis de travail.

D'autres activités professionnelles sont visées. Les danseuses exotiques ne sont pas les seules personnes visées. En théorie, les instructions ministérielles pourraient s'appliquer à d'autres activités professionnelles, mais nous nous attendons à ce que, dans la plupart des cas, elles s'appliqueront aux demandes visant l'obtention d'un permis de travail dans la catégorie professionnelle des danseuses exotiques.

Le sénateur Runciman : Quel est le taux de réussite au Canada en ce qui a trait aux poursuites intentées contre les gens ayant été impliqués dans le trafic de personnes — particulièrement en ce qui concerne les gens qui n'ont pas la citoyenneté canadienne — et aux mesures d'expulsion prises contre eux? Quel est le bilan à cet égard?

M. Kenney : Je n'ai pas les statistiques sous la main. Je dois dire que, à ma connaissance, le nombre de poursuites fructueuses à cet égard n'est pas très élevé. Une affaire de ce genre a eu un grand retentissement récemment. L'affaire s'est déroulée sur la rive nord de Vancouver, si je ne m'abuse. Deux aides familiaux résidants ont allégué avoir été employés par une Canadienne d'origine africaine, je crois, dans des conditions essentiellement assimilables à l'esclavage, et avoir fait l'objet de violence physique. De telles allégations sont formulées de temps à autre, allégations donnant lieu à des accusations au pénal, mais je pense que de tels cas sont relativement peu fréquents.

M. Manicom : Les données dont nous disposons indiquent, en ce qui concerne expressément les ressortissants étrangers, que le nombre de déclarations de culpabilité est assez faible.

Le sénateur Runciman : Qu'en est-il des expulsions subséquentes à des déclarations de culpabilité?

M. Kenney : Les dispositions législatives prévoient qu'un étranger qui se trouve au pays à titre de résident permanent ou temporaire et qui est déclaré coupable d'une infraction criminelle passible d'une peine d'emprisonnement minimale de 10 ans est susceptible de faire l'objet d'une mesure de renvoi, habituellement à l'issue de sa peine. Toute personne déclarée coupable de trafic de personnes est susceptible d'être frappée d'une mesure de renvoi, mais, là encore, je ne pense pas que le nombre de déclarations de culpabilité soit très élevé.

Le sénateur Cowan : Bienvenue, monsieur le ministre. Je voulais aborder la question des instructions ministérielles et des dispositions réglementaires, mais j'aimerais revenir sur la question des danseuses exotiques. J'avais cru comprendre que, au cours des

couple of years. Can you give me some sense of how many applications for permits would have been made in the last two years and how many were granted?

Mr. Kenney: Back in 2003, just to give you some context, 250 work permits were issued for exotic dancers at our overseas missions. Last year, it was eight, so the number has come down quite considerably in the last few years. I believe that is in part because our visa officers are perhaps more attentive or are more closely examining these applications and applying what we call the bona fides test, which is grounded in the Immigration and Refugee Protection Act. The eight could become zero and we could avoid it going back up to 250 with the kind of instructions we propose in the legislation.

Senator Cowan: Without these amendments, you have been able to move it down from 250 to 8. The likelihood of going back up in the current environment would seem to me to be unlikely.

I will get to my main point, because time is limited, and that is to pursue the question that Senator Fraser raised with you. There is a difference between ministerial instruction and regulations, and regulations are subject to scrutiny and have to be tabled in Parliament and have, I would have thought, a greater recognition in the law. You mentioned that this gives you greater flexibility, and it takes 18 months to get regulations. Is it not true that cabinet could simply decide on its regulations and they are then published in the *Canada Gazette* and they become effective? Is that not the situation?

Mr. Kenney: Unfortunately, the regulatory process is not that simple. It requires that all sorts of analyses be done and then prepublication for comments and then final publication, which on average takes between 12 and 18 months. Ministerial instructions are published. We do invite public comment on them. The minister is accountable to Parliament for the exercise of that authority, just as he is with regulatory authority. Quite frankly, I think it is a distinction without a big difference between regulations and ministerial instructions. We have been using ministerial instructions since we amended the Immigration and Refugee Protection Act in 2008 without any controversy.

Senator Cowan: Are they used apart from the Immigration and Refugee Protection Act?

deux ou trois dernières années, un très faible nombre de demandes présentées par des danseuses exotiques — si c'est bien ainsi qu'on les appelle — avaient été approuvées. Pouvez-vous me donner une idée du nombre de demandes de permis qui ont été présentés au cours des deux dernières années, et du nombre de demandes qui ont été approuvées?

M. Kenney : Je mentionnerai, simplement pour mettre les choses en contexte, que 250 permis de travail ont été délivrés par les missions canadiennes à l'étranger à des danseuses exotiques en 2003. L'an dernier, huit permis de travail ont été délivrés à des danseuses exotiques — le nombre a donc diminué considérablement au cours des quelques dernières années. Je crois que cela est attribuable en partie au fait que les agents des visas sont peut-être plus vigilants au moment de traiter les demandes de ce type, ou les examinent de façon plus méticuleuse, et appliquent ce que nous appelons le critère relatif à l'authenticité, inscrit dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Le type d'instructions proposées dans le projet de loi pourrait permettre de faire passer le nombre de demandes de huit à zéro, et d'éviter qu'il revienne à 250.

Le sénateur Cowan : Vous avez été en mesure de faire passer de 250 à 8 le nombre de demandes sans les modifications que vous proposez. Il me semble peu probable, dans le contexte actuel, qu'il se mette à remonter.

Comme le temps dont je dispose est limité, je passerai à ma question principale, qui fait suite à celle que le sénateur Fraser vous a posée. Il existe une différence entre des instructions ministérielles et des dispositions réglementaires — ces dernières doivent faire l'objet d'un examen minutieux, doivent être présentées au Parlement et sont, du moins je le présume, davantage fondées en droit. Vous avez mentionné que les instructions vous procurent une plus grande souplesse, et que l'adoption de dispositions réglementaires exige 18 mois. N'est-il pas vrai que le Cabinet pourrait simplement décider de modifier les dispositions réglementaires, et que ces modifications seraient ensuite publiées dans la *Gazette du Canada* et entreraient en vigueur? N'est-ce pas de cette façon que les choses se passent?

M. Kenney : Hélas, le processus de réglementation n'est pas aussi simple. Il exige que l'on effectue toutes sortes d'analyses, que l'on procède à une publication préalable aux fins de la formulation de commentaires, et que l'on effectue ensuite la publication finale — ce processus exige, en moyenne, de 12 à 18 mois. Les instructions ministérielles font l'objet d'une publication. Nous invitons le public à formuler des commentaires à leur égard. Le ministre est tenu de rendre des comptes au Parlement en ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir, tout comme il doit rendre des comptes en ce qui a trait à l'exercice de son pouvoir en matière de réglementation. En toute franchise, j'estime qu'il n'existe pas une grande différence entre une disposition réglementaire et une instruction ministérielle. Le gouvernement a recours aux instructions ministérielles depuis la modification, en 2008, de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, et elles n'ont pas soulevé la moindre controverse.

Le sénateur Cowan : Sont-elles utilisées indépendamment de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés?

Mr. Kenney: I am talking about in the context of. I do not know about other ministries or other statutes, but in IRPA, in 2008 Parliament gave the minister the power to issue instructions. We have done so quite effectively, for example, to limit the number of new applications coming in for federal skilled workers, substantially reducing that backlog. The point is that we have applied it in several instances. We have used that power since 2008 in several instances. I am not aware, frankly, of any controversy. I have been minister here for over three years, and I have never had one question in the house about it.

Senator Cowan: Your position would be that regulations and ministerial instructions have essentially the same effect and the same impact.

Mr. Kenney: Yes, except the ministerial instructions, we find, are faster moving and more flexible.

Senator Lang: I would like to move to another area. One always scrutinizes decisions such as this to ensure that whatever decisions are taken are fair and there is a second opinion that is perhaps given when you are making decisions of this kind because you are dealing with people, their lives and futures.

I understand a second visa officer's advice is required to make a recommendation binding in respect of whether an individual is allowed to come or not. Is that correct? Perhaps you could expand on that.

Mr. Kenney: Yes, as I mentioned, what we are proposing is that a visa officer would deny a work permit to an applicant only when there is evidence to cause the officer to believe that the applicant would face degrading or humiliating treatment in Canada. That negative decision would then be reviewed by a second visa officer to have a check and balance in place. Yes, there is a check and balance there.

Senator Jaffer: Thank you, minister, for being here and thank you for the comprehensive way in which you are looking at immigration, especially on the issue of fraudulent marriage. I again urge you to look at the issue of forced marriages as part of this package.

When we talk about trafficking, we often look at sexual exploitation but not at the exploitation of workers. The Human Rights Committee is planning to go to Ghana, where we will be looking at the abduction of young children to be forced into work. That is a good step.

M. Kenney : Elles sont utilisées dans le cadre de cette loi. Je ne sais pas ce qu'il en est en ce qui concerne d'autres ministères ou d'autres lois, mais pour ce qui est de la LIPR, en 2008, le Parlement a conféré au ministre le pouvoir de délivrer des instructions. Nous avons exercé ce pouvoir de façon passablement efficace, par exemple, pour limiter le nombre de nouvelles demandes présentées au programme fédéral pour les travailleurs qualifiés, ce qui nous a permis de réduire l'arriéré de façon importante. En fait, nous avons appliqué plusieurs fois ce pouvoir. Depuis 2008, nous y avons recouru à plusieurs occasions. En toute franchise, à ce que je sache, cela n'a soulevé aucune controverse. Je suis à la tête du ministère depuis plus de trois ans, et on ne m'a jamais posé la moindre question à ce sujet à la Chambre des communes.

Le sénateur Cowan : Vous êtes d'avis que l'effet et l'incidence d'une disposition réglementaire et d'une instruction ministérielle sont essentiellement semblables.

M. Kenney : Oui, à cette différence près que, à nos yeux, les instructions ministérielles exigent moins de temps, et sont plus souples.

Le sénateur Lang : J'aimerais passer à un autre sujet. On doit toujours examiner sous toutes les coutures les décisions de ce genre, et veiller à ce qu'elles soient justes, et qu'un deuxième avis soit formulé à leur égard, car ces décisions touchent des personnes, leur vie et leur avenir.

Je crois comprendre que, pour qu'une recommandation touchant le fait d'autoriser ou non une personne à entrer au pays puisse avoir force exécutoire, il faut qu'elle soit confirmée par un autre agent des visas. Est-ce exact? Vous pourriez peut-être nous en dire plus long à ce propos.

M. Kenney : Oui, comme je l'ai mentionné, nous proposons qu'un agent des visas ne puisse refuser de délivrer un permis de travail à un demandeur que si des éléments probants le mènent à conclure que le demandeur risque de subir un traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine au Canada. Par la suite, cette décision négative devrait être examinée par un deuxième agent des visas, qui servirait de contrepoids. Oui, un système de freins et contrepoids est en place.

Le sénateur Jaffer : Merci, monsieur le ministre, de vous être présenté ici, et merci d'examiner les questions relatives à l'immigration de façon approfondie, surtout en ce qui concerne les mariages frauduleux. Je vous exhorte de nouveau à vous pencher sur la question des mariages forcés dans le cadre de cet ensemble de mesures.

Lorsqu'il est question de trafic de personnes, nous examinons souvent les cas d'exploitation sexuelle, mais faisons abstraction des questions liées à l'exploitation des travailleurs. Le comité des droits de la personne prévoit se rendre au Ghana afin de se pencher sur la question de l'enlèvement de jeunes enfants que l'on veut obliger à travailler. Il s'agit d'une bonne initiative.

Minister, I believe it was you who put in temporary residence permits for victims of trafficking. Will that still be in existence?

Mr. Kenney: Yes. As I mentioned, I believe the temporary resident permit was initially six months, and then we extended that to 18 months. That is an extraordinary instrument to allow a person who is facing falling out of status to stay in Canada during that period. We have also allowed them to qualify for the Interim Federal Health Program, so if they have been abused in the trafficking situation they could then get health care.

Senator Jaffer: I have no issue with what you said earlier about exotic dancers. That is not where I spend my time working. However, I work with live-in caregivers and agricultural migrant workers, especially in the Lower Mainland of B.C.

With clause 206 that you are setting out, you are also setting out our values. In the same way, you are setting out our values of how the live-in caregivers and how the migrant workers are to be treated.

Now I have a situation in the Lower Mainland where I am working with Mexican migrant workers who are being blacklisted because they are trying to organize a union. I believe you know about this issue. My concern is whether they will be able to get in because they have trouble.

Where I have difficulty is this: If I understand the process, the employer needs to apply under Human Resources Development for a labour market opinion to say that he cannot find a Canadian to do the job. That is where he applies and the labour market opinion says there is not a Canadian to do this work and the employer can go abroad to get the worker. In this bill, I would have liked more emphasis to say the employer will not get the permit if there are concerns that the employer will bring in an employee to traffic.

Why did you put the burden on the employee rather than the employer?

Mr. Kenney: Under the law, my ministry either admits or does not admit people into Canada. The employer is already in Canada. We cannot control that. We can control whether the person applying comes into the country, so we use the statutory authority that we have.

If I could say though, senator, we share your concern that other temporary foreign workers, as I indicated, may face vulnerable situations, which is why we changed the regulations.

Monsieur le ministre, si je ne m'abuse, c'est vous qui avez instauré la délivrance de permis de résident temporaire aux victimes de la traite des personnes. Est-ce que cela demeurera en vigueur?

M. Kenney : Oui. Comme je l'ai mentionné, le permis de résident temporaire était initialement d'une durée de six mois, je crois, puis nous l'avons prolongé à 18 mois. Il s'agit d'un outil extraordinaire qui nous permet d'autoriser une personne dont le statut est sur le point d'arriver à échéance de demeurer au Canada pendant une certaine période. En outre, nous avons pris des mesures pour que ces personnes puissent être admissibles au Programme fédéral de santé intérimaire, de sorte qu'elles puissent avoir accès à des soins de santé si elles ont subi des mauvais traitements pendant qu'elles faisaient l'objet de la traite de personnes.

Le sénateur Jaffer : Ce que vous avez dit plus tôt à propos des danseuses exotiques ne me pose aucun problème. Il ne s'agit pas d'une catégorie professionnelle à laquelle je m'intéresse dans le cadre de mon travail. Par contre, je travaille auprès d'aides familiaux résidants et de travailleurs migrants du secteur de l'agriculture, particulièrement dans la vallée du bas Fraser de la Colombie-Britannique.

En proposant l'article 206, vous énoncez également nos valeurs. De la même manière, vous énoncez nos valeurs quant à la manière dont doivent être traités les aides familiaux résidants et les travailleurs migrants.

Cela dit, dans la vallée du bas Fraser, où je travaille, il existe un problème en ce qui concerne les travailleurs migrants mexicains — on les a placés sur une liste noire parce qu'ils tentent de mettre sur pied un syndicat. Je crois que vous êtes au courant de ce problème. Ce qui me préoccupe, c'est leur capacité de créer un syndicat, car ils ont de la difficulté à le faire.

Mon problème est le suivant : si j'ai bien compris le processus, l'employeur doit demander à Ressources humaines et Développement des compétences Canada un avis relatif au marché du travail et indiquer s'il est capable de recruter un Canadien apte à combler l'emploi qu'il a à offrir. Si l'avis relatif au marché du travail indique qu'aucun Canadien n'est en mesure d'occuper l'emploi en question, l'employeur peut embaucher un travailleur étranger. J'aurais aimé que le projet de loi insiste davantage sur le fait que l'employeur n'obtiendra pas le permis qu'il réclame si l'on craint qu'il fasse venir un employé afin de faire le trafic de personnes.

Pourquoi avez-vous placé le fardeau sur l'employé plutôt que sur l'employeur?

M. Kenney : Selon les dispositions législatives, le ministère que je représente approuve ou rejette l'admission de personnes au Canada. L'employeur se trouve déjà au pays. Nous n'avons aucune emprise là-dessus. Par contre, nous avons une emprise sur la personne qui présente une demande afin d'entrer au pays, et nous utilisons donc les pouvoirs législatifs dont nous disposons.

Cela dit, sénateur, je peux vous dire que nous partageons votre préoccupation relative au fait que d'autres travailleurs étrangers temporaires pourraient, comme je l'ai indiqué, se retrouver dans

They came into effect last year. It was pre-published in 2010. Last year we brought in new regulations that allow my ministry to essentially blacklist employers who have been reported to us by the provincial governments as having abused the rights of temporary foreign workers.

Part of the complexity in our federation is that provincial governments oversee and regulate labour standards and employment conditions. We do not have the authority to do that. We have gone to the provinces through bilateral information sharing agreements and asked them to identify a bad employer of temporary foreign workers. We will then prevent that employer from having access to labour market opinions and work permits for at least a period of two years.

That has been put in place as an additional safeguard, but obviously, as it relates to human trafficking, if an employer were to be convicted of a human trafficking violation that would automatically add them to our blacklist so they would not have access to work permits. In a sense, we have done what you are asking us to do.

Senator Jaffer: I am glad to hear that.

I do not know how instructions work. This is new for me. May I ask you to look in the instructions and if a vulnerable woman comes to the top of the list, has the interview and then you have decided that she will be trafficked into Canada, can she then stay in the line rather than having to go back to the bottom of the line? She obviously needs to find another employer, but I am asking you to fast-track her when she comes up the second time.

Mr. Kenney: The short answer would be no, but it is not necessary because we are talking here about work permits in the Temporary Foreign Worker Program that move quite quickly. If that initial application were denied on these grounds, she could apply for a different and legitimate job that would be approved typically in a couple of months. Our average processing time for work permits overseas is six weeks. It is not like the Permanent Resident Program, where she would have to get in the back of a seven-year queue. She would have that considered within a couple of months.

une situation où ils pourraient être vulnérables, et c'est la raison pour laquelle nous avons modifié les dispositions réglementaires. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur l'an dernier, et avaient fait l'objet d'une publication préalable en 2010. L'an dernier, nous avons adopté de nouvelles dispositions réglementaires qui, pour l'essentiel, autorisaient le ministère à placer sur une liste noire les employeurs qui, selon des renseignements transmis par les gouvernements provinciaux, avaient violé les droits des travailleurs étrangers temporaires.

Les gouvernements provinciaux sont responsables de la supervision et de la réglementation relative aux normes du travail et aux conditions de travail — cela fait partie de la complexité de la fédération canadienne. Le gouvernement fédéral n'a pas compétence à cet égard. Nous avons conclu des ententes bilatérales d'échange de renseignements avec les provinces, et leur avons demandé de fournir l'identité de mauvais employeurs de travailleurs étrangers temporaires. Il nous revient ensuite d'empêcher cet employeur d'accéder aux avis relatifs au marché du travail et de se voir délivrer des permis de travail pour une période d'au moins deux ans.

Ce système a été mis en place à titre de mesure supplémentaire de protection, mais de toute évidence, un employeur qui serait déclaré coupable d'une infraction liée au trafic de personnes verrait automatiquement son nom inscrit à la liste noire de manière à ce qu'il n'ait plus accès aux permis de travail. Dans une certaine mesure, nous avons fait ce que vous nous demandez de faire.

Le sénateur Jaffer : Je suis ravie d'entendre cela.

Je ne sais pas comment fonctionnent les instructions. Il s'agit de quelque chose de nouveau pour moi. J'aimerais que vous répondiez, à la lumière des instructions, à la question suivante : si une femme vulnérable figure au sommet de la liste, mais que, à la suite d'une entrevue, on conclut qu'elle fera l'objet du trafic de personnes au Canada, pourra-t-elle demeurer au sommet de la liste, ou sera-t-elle reléguée à la fin de celle-ci? De toute évidence, cette femme a besoin de trouver un autre employeur, mais je vous demande d'accélérer le traitement de sa demande lorsqu'elle en présentera une nouvelle.

M. Kenney : En un mot, la réponse à votre question est non, mais cela n'a aucune incidence, car ce dont il est question ici, c'est des permis de travail dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires, et le traitement des demandes se fait assez rapidement dans le cadre de ce programme. Si une première demande était rejetée pour les motifs que vous avez mentionnés, la personne pourrait présenter une demande visant un autre emploi, un emploi légitime, type de demande qui est habituellement approuvée en deux ou trois mois. Les demandes de permis de travail présentées à l'étranger sont traitées, en moyenne, en six semaines. Les délais de traitement ne sont pas les mêmes que ceux du Programme des résidents permanents — dans le cadre de ce programme, la personne en question perdrait sa place, et devrait attendre quelque sept années. Sa demande serait examinée dans un délai de deux ou trois mois.

Senator Jaffer: Is there an appeal process after the two officers have decided that this person will not be given a work permit?

Mr. Kenney: The second visa officer would review a negative decision on these ministerial instructions with respect to degrading treatment, so yes, there would be a review. In terms of appeal, any refusal on a temporary resident visa application, including a work permit appeal, is subject to an application for judicial review to the Federal Court.

Senator Angus: Minister, I want to be sure I understand correctly. These proposed amendments are not aimed at refugees. It is people in the normal course applying for entry into Canada, so it is not a case of people who are *in extremis*.

Mr. Kenney: No, not at all.

Senator Angus: I believe you said this yourself, but I want to make sure. The trigger for this was the exotic dancer category and the issues that came up when Minister Sgro was involved and there was a lot of publicity around it; is that correct? You have been able to reduce it to eight. How did that happen?

Mr. Kenney: Shall we say that since the current government took office, I and my predecessor ministers, Solberg and Finley, have encouraged officials to look closely at work permit applications in the exotic dancer category to ensure that they meet the statutory test of the bona fides. Our visa officers have exercised a rigorous review of these applications.

Senator Angus: That is notwithstanding what you referred to as the absurd paradox, where in effect the paperwork is right and the boxes have been ticked.

Mr. Kenney: I will be honest with you. The provisions in this bill would give us clear legal authority not to worry about having to be sued by sleazy strip club owners for having denied these permits. I think we need a stronger legal authority. Also, I mentioned the number of oversees permits issued, but there are also a number of renewals that happened within Canada.

To go back to the same years in comparison, in 2003, while 250 of these exotic dancer visas were issued overseas, 431 were renewed in Canada, for a total of 681; whereas last year, 8 were issued overseas and 85 renewed in Canada, for a total of 93. Those numbers are still not negligible. I would like it to be zero.

Le sénateur Jaffer : La personne dont la demande de permis de travail a été rejetée peut-elle interjeter appel de la décision prise par les deux agents?

M. Kenney : Le deuxième agent des visas doit examiner une décision négative à la lumière des instructions ministérielles touchant un traitement dégradant, alors oui, la première décision fait l'objet d'un examen. Pour ce qui est d'interjeter appel, je mentionnerai que toute personne dont la demande de visa de résident temporaire — ce qui comprend les demandes de permis de travail — a été rejetée peut présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

Le sénateur Angus : Monsieur le ministre, je veux être certain que j'ai bien compris. Les modifications proposées visent non pas les réfugiés, mais les personnes qui suivent la procédure normale consistant à présenter une demande en vue d'entrer au Canada — ainsi, il ne s'agit pas de personnes qui se trouvent dans une situation extrême.

M. Kenney : Non, pas du tout.

Le sénateur Angus : Je pense que vous l'avez dit vous-même, mais je voulais m'en assurer. Ce qui a déclenché tout cela, c'est la catégorie des danseuses exotiques, les problèmes découlant du rôle de la ministre Sgro et la publicité qui a entouré tout cela, n'est-ce pas? Vous avez été en mesure de réduire le nombre à huit. Comment avez-vous fait cela?

M. Kenney : On pourrait dire que, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel, mes prédécesseurs, M. Solberg et Mme Finley et moi avons encouragé les fonctionnaires à examiner minutieusement les demandes de permis de travail de la catégorie des danseuses exotiques de manière à s'assurer qu'elles répondent au critère législatif relatif à l'authenticité. Les agents des visas ont procédé à un examen rigoureux des demandes de ce genre.

Le sénateur Angus : Et ce, indépendamment du fait que la paperasse a été remplie en bonne et due forme et que les cases ont été cochées, ce que vous avez qualifié de paradoxe absurde.

M. Kenney : Je vais être honnête avec vous. Les dispositions du projet de loi nous confèrent un pouvoir juridique clair, au titre duquel nous n'avons pas à nous inquiéter d'éventuelles poursuites intentées par de louches propriétaires de bars de stripteaseuses au motif que nous avons refusé de délivrer des permis de travail. À mon avis, nous avons besoin d'un pouvoir juridique plus solide. En outre, j'ai mentionné le nombre de permis délivrés à l'étranger, mais il faut également souligner qu'un certain nombre de permis sont renouvelés au Canada.

À cet égard, je vais établir des comparaisons en me fondant sur les deux mêmes années que plus tôt : en 2003, 250 visas de danseuses exotiques ont été délivrés à l'étranger, et 431 ont été renouvelés au Canada, pour un total de 681; l'an dernier, huit visas de ce genre ont été délivrés à l'étranger, et 85 ont été renouvelés au Canada, pour un total de 93. Cependant, on ne peut pas encore dire que ces chiffres sont négligeables — j'aimerais les ramener à zéro.

Senator Angus: You can do it under the present law, but it will make it much more efficient and clear.

Mr. Kenney: We cannot consider the occupational category under the present law. We have to look at other factors. Our officers have to exercise great discretion in that.

Senator Angus: Being from Quebec, I have to ask you this, minister. I understand there has been some delegation of the authority to Quebec in matters of immigration of this nature, or will this apply directly to permits for coming into Quebec?

Mr. Manicom: Quebec has authorities with regard to the issue of a certificat d'acceptation du Québec to approve the labour market opinion, but the actual issuance of the work permit abroad is a federal authority and would apply in this case.

Senator Angus: If they get that federal permit or the one who is not challenged in wherever it is, Budapest, they still have to have the Quebec acceptance certificate to get into Montreal?

Mr. Manicom: It comes first. It is roughly equivalent to HRSDC's role more than the CIC's role.

The Chair: I have a brief supplementary on an issue raised by Senator Angus, when he spoke of the role of the visa immigration officers. I noticed in your opening comment, minister, that you referred to these highly trained immigration officers. That stands in sharp contrast to something we heard yesterday from Professor Macklin, who, in her words, said that she felt those immigration officers were ill-equipped to perform the role that is indicated in this bill, the role they would undertake.

The suggestion seems to be that somewhere in the bureaucracy there was another group better suited to make these decisions. What is your comment on that?

Mr. Kenney: She is probably thinking that Queen's law professors would make the decisions.

I will refer that to Mr. Manicom because he can describe how our officers are trained. He is now the director general of policy. He most recently ran our largest visa operation in the world in India and has engaged in the training of dozens of visa officers.

Mr. Manicom: There are two primary elements. The first is the formal training in the act and regulations and then practice training at these offices before they go abroad working under mentors and senior managers.

Le sénateur Angus : Vous pourriez le faire sous le régime des dispositions législatives en vigueur, mais celles que vous proposez rendront cela beaucoup plus efficient et beaucoup plus clair.

M. Kenney : Nous ne pouvons pas tenir compte de la catégorie professionnelle dans le cadre des dispositions législatives en vigueur — nous devons examiner d'autres facteurs. Les agents doivent exercer un énorme pouvoir discrétionnaire à cet égard.

Le sénateur Angus : Monsieur le ministre, comme je suis du Québec, je dois vous poser la question suivante : vu que, d'après ce que je crois comprendre, certains pouvoirs ont été délégués au Québec en ce qui a trait à ce type de questions relatives à l'immigration, est-ce que ce dont vous parlez s'appliquera directement aux permis requis pour venir travailler au Québec?

M. Manicom : Le Québec détient des pouvoirs en ce qui concerne la délivrance d'un certificat d'acceptation du Québec approuvant l'avis relatif au marché du travail, mais la délivrance proprement dite d'un permis de travail à l'étranger relève du gouvernement fédéral, et s'appliquerait dans une telle situation.

Le sénateur Angus : Si une personne obtient, à Budapest ou à quelque endroit que ce soit, ce permis délivré par le gouvernement fédéral ou celui qui n'est pas contesté, elle doit tout de même obtenir le certificat d'acceptation du Québec avant de débarquer à Montréal, n'est-ce pas?

M. Manicom : Il est délivré en premier. On pourrait assimiler cela au rôle joué par RHDCC plutôt qu'à celui joué par CIC.

Le président : J'ai une brève question supplémentaire à poser à propos d'un sujet évoqué par le sénateur Angus, à savoir le rôle des agents des visas. J'ai remarqué, monsieur le ministre, que vous avez fait allusion, durant votre déclaration préliminaire, au fait que les agents d'immigration étaient des employés hautement qualifiés. Cela tranche avec ce que nous a dit hier madame Macklin, selon laquelle — et ce sont ses propres termes — ces agents d'immigration sont mal outillés pour assumer les fonctions énoncées dans ce projet de loi, pour jouer le rôle qu'ils seront appelés à jouer.

Cela semble indiquer qu'il existait un autre groupe d'employés au sein de la bureaucratie qui était mieux à même de prendre de telles décisions. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

M. Kenney : Elle croit probablement que les professeurs de droit de l'Université Queen's devraient prendre les décisions.

Je vais demander à M. Manicom de répondre à cette question, car il peut décrire la formation que reçoivent les agents. Il est à présent le directeur général des politiques. Jusqu'à tout récemment, il a dirigé, en Inde, le plus important bureau canadien des visas à l'étranger, et a participé à la formation de dizaines d'agents des visas.

M. Manicom : La formation comporte deux volets principaux. Dans un premier temps, on transmet des connaissances d'usage en ce qui concerne les dispositions législatives et réglementaires, puis des connaissances pratiques. Ce volet de la formation se fait dans nos bureaux. Par la suite, les agents sont envoyés à l'étranger, où ils travailleront sous la gouverne de mentors et de cadres supérieurs.

Then there is the visa office specific element of the training. Depending on the visa office size, there will be varying degrees of formality. That is working closely to understand the socio-economic situation in the country at hand. It is continually receiving intelligence-related information on trafficking networks, various criminal enterprises, the evolution of socio-economic and political instability issues. Then there is the experience gained by reviewing hundreds of documents and interviewing hundreds of individuals over the course of their development.

Perhaps I might mention that my very first posting was in Moscow just as the Soviet Union was crumbling. We had a large number of applications from exotic dancers. The industry in Canada clearly saw a group of people vulnerable to exploitation. We interviewed them in bulk on special days. It was very sad work, but our only tool to refuse applications was whether or not the individual was likely to return. We had no tool like this one, the bona fides test. In some cases, again, we had relatively older professionals, if you will, who had worked in high-end supper clubs that we were less concerned about, and then we had 18 year-old country girls.

Senator Angus: They were likely to return where, back to Russia?

Mr. Kenney: The test applied under the immigration act by our visa officers under the authority I delegate to them is whether or not someone is, on the balance of probabilities, likely to leave Canada at the end of their period of authorized stay. They are trained to look at all sorts of factors, assets in the country of origin, family ties, employment, travel history, et cetera. Those are the factors. These numbers have gone down because our visa officers have been aggressively applying the bona fides tests to these particular applications, but, as I say, this is not a fail-safe solution to the problem.

Senator Baker: First, I would like to congratulate the minister on the great job he is doing on behalf of the Government of Canada — you will note I said on behalf of the Government of Canada — and also to congratulate him on the officials that he has with him here today, who are excellent officials. A moment ago, I saw one of the officials whisper in the minister's ear, and I imagine it was to correct the minister when the minister said that

Dans un deuxième temps, l'agent participe au volet de sa formation qui concerne spécifiquement le bureau des visas où il évoluera. Le nombre de formalités variera selon la taille du bureau des visas. Il s'agit de s'évertuer à comprendre la situation socioéconomique du pays où l'on se trouve. Il s'agit de recevoir continuellement de l'information des services de renseignement sur les réseaux de trafic, les diverses activités criminelles et l'évolution des questions liées à la conjoncture socioéconomique et à l'instabilité politique. Enfin, il s'agit pour les agents d'acquérir de l'expérience, au fil de leur perfectionnement, en examinant des centaines de documents et en faisant subir une entrevue à des centaines de personnes.

Je devrais peut-être mentionner que ma toute première affectation a été à Moscou, à l'époque où l'Union soviétique s'effondrait. Le bureau où je travaillais recevait un grand nombre de demandes de danseuses exotiques. De toute évidence, des Canadiens de l'industrie avaient bien vu qu'ils trouveraient là un groupe de personnes vulnérables et susceptibles d'être exploitées. Nous recevions ces danseuses en groupe durant des journées spécialement prévues à cette fin. C'était un travail très triste, et l'unique critère de rejet d'une demande consistait à déterminer si la personne était susceptible ou non de revenir au pays. Nous ne disposions pas d'un outil comme celui que constitue le critère de l'authenticité. Là encore, dans certains cas, nous avions affaire à des professionnelles relativement âgées, si je puis dire, qui avaient travaillé dans des cabarets haut de gamme et qui nous préoccupaient moins, et puis, dans d'autres cas, nous avions affaire à des jeunes filles de la campagne âgées de 18 ans.

Le sénateur Angus : Lorsque vous dites « susceptibles de revenir au pays », vous voulez dire en Russie?

M. Kenney : Le critère qu'appliquent les agents des visas sous le régime des dispositions législatives en matière d'immigration et en application du pouvoir que je leur délègue consiste à déterminer si, selon la prépondérance des probabilités, une personne est susceptible de quitter le Canada à la fin de la période où elle est autorisée à y demeurer. Durant leur formation, les agents apprennent à examiner toute une gamme de facteurs, lesquels comprennent notamment les éléments d'actif détenus par l'intéressé dans son pays d'origine, ses attaches familiales, son emploi et ses antécédents en matière de voyage. Il s'agit là de facteurs à prendre en considération. Les chiffres que j'ai mentionnés ont diminué parce que les agents des visas ont appliqué fermement le critère relatif à l'authenticité au moment d'examiner les demandes de ce genre; cela dit, comme je l'ai mentionné, il ne s'agit pas d'une solution absolument sûre à ce problème.

Le sénateur Baker : Tout d'abord, j'aimerais féliciter le ministre de l'excellent travail qu'il fait pour le compte du gouvernement du Canada — notez bien que j'ai dit « pour le compte du gouvernement du Canada ». De plus, je tiens à féliciter les personnes qui l'accompagnent aujourd'hui — il s'agit d'excellents fonctionnaires. Il y a quelques instants, j'ai remarqué que l'un d'entre eux avait chuchoté quelque chose à l'oreille du ministre — je

they have the right of appeal to the Federal Court of Canada. I imagine the official said that they have the right to seek leave to appeal.

Mr. Kenney: What I said was that they have a right to apply for judicial review, which is to seek leave. I said the right to apply for judicial review, which is what the right is. I am not sure what you were correcting me about.

Mr. Manicom: I would never correct you, minister.

Senator Baker: See how great those officials are, minister!

Mr. Kenney: They correct me all the time, Senator Baker.

Senator Baker: Perhaps Mr. Manicom could comment on this because I notice that over the years he has been quoted in judgments on behalf of the minister, and his decisions have been judged to be reasonable.

The standard of "in the officer's opinion," I notice, Minister, you said a moment ago it was on a balance of probabilities; in other words, the officer will receive his or her instructions from the minister after the other regulations have been complied with and then the standard of judgment, Mr. Manicom, would be the reasonableness. Did he or she unreasonably fetter his or her discretion? Would that be the test?

Mr. Manicom: I defer to our counsel.

Nisrin Nasrallah, Counsel, Citizenship and Immigration Canada: I do not understand the question.

Senator Baker: If we are talking about an appeal or the right to seek leave to appeal to the Federal Court, under the Federal Courts Rules, the appeal to the court on the minister's decision — it is not the minister's decision, it is the officials' decision — the standard by which that decision would be judged, it would be a request by the appellant to overturn the minister's decision. In judging whether or not to overturn it, what would be the standard that would actually be put to the court? Is this, as I said before, the unfettered discretion?

Ms. Nasrallah: This is a very complex area of law, actually.

The Chair: Senator Baker, the officials will remain after the minister leaves. Would you rather wait for the response then?

Senator Baker: That is a good idea, so the minister can be subjected to questioning.

suppose qu'il tenait à corriger quelque chose qu'il avait dit, à savoir que les demandeurs avaient le droit d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale du Canada. Je suppose que le fonctionnaire lui a dit qu'ils avaient plutôt le droit de demander l'autorisation d'interjeter appel.

M. Kenney : Ce que j'ai dit, c'est que ces personnes avaient le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire, ce qui revient à demander l'autorisation d'interjeter appel. J'ai dit que ces personnes avaient le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire, et c'est en cela que consiste ce droit. Je ne suis pas certain de comprendre la correction que vous essayez d'apporter.

M. Manicom : Je n'oserais jamais corriger ce que vous avez dit, monsieur le ministre.

Le sénateur Baker : Vous voyez, monsieur le ministre, à quel point ces fonctionnaires sont excellents!

M. Kenney : Ils passent leur temps à corriger mes propos, sénateur Baker.

Le sénateur Baker : M. Manicom pourra peut-être formuler des observations à propos de ce que je vais dire, car j'ai remarqué, au fil des ans, qu'il était cité dans le cadre de décisions prises pour le compte du ministre, et ses décisions ont été jugées raisonnables.

En ce qui concerne la norme relative à l'avis de l'agent, j'ai remarqué, monsieur le ministre, que vous avez évoqué, il y a quelques instants, la prépondérance des probabilités. En d'autres termes, l'agent recevra les instructions ministérielles après qu'il aura été établi que les dispositions réglementaires ont été observées, puis la norme applicable à la décision, monsieur Manicom, sera celle du caractère raisonnable — l'agent a-t-il déraisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire? S'agit-il bien là du critère applicable?

M. Manicom : À ce sujet, je m'en remettrai à notre avocate.

Nisrin Nasrallah, avocate, Citoyenneté et Immigration Canada : Je ne comprends pas la question.

Le sénateur Baker : En ce qui a trait à un appel ou au droit de demander l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale, selon les Règles des Cours fédérales, l'appel interjeté relativement à la décision du ministre — il s'agit non pas de la décision du ministre, mais de celle des agents —, la norme selon laquelle cette décision sera jugée... il s'agirait d'une requête présentée par l'appelant en vue de faire casser la décision du ministre. Au moment de déterminer si cette décision doit être cassée ou non, quelle sera la norme appliquée par le tribunal? S'agit-il, comme je l'ai mentionné, de celle de l'exercice sans entrave du pouvoir discrétionnaire?

Mme Nasrallah : Il s'agit, en fait, d'un secteur de droit très complexe.

Le président : Sénateur Baker, les fonctionnaires demeureront parmi nous après le départ du ministre. Ne préférez-vous pas qu'ils répondent à cette question à ce moment-là?

Le sénateur Baker : C'est une bonne idée. De cette façon, nous pourrons continuer de poser des questions au ministre.

The Chair: Are you fine with that?

Senator Baker: Absolutely.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Welcome, minister.

I think that Canadians are very open to immigration, making Canada a very hospitable country, just like Quebec.

I think that Canadians are glad to see that you are reviewing the country's immigration strategy, especially as it pertains to individuals who enter the country under false pretences and those who, upon arrival in Canada, fall victim to exploitation or enter the world of organized crime.

Canadians are shocked to learn that those are two areas where the immigration system can have some holes.

So I want to commend you for the work you are doing. People are saying that it is time for Canada to tighten up its immigration system.

My question has to do with victims; you know what concerns me in that regard. I know that you work very closely with immigrant groups and that you are active in the Montreal area. How did you — or your colleagues at the department — consult with victims or victims' advocacy groups, and how did they respond to the objectives set out in the bill?

Mr. Kenney: I believe the current government first proposed these measures in a bill back in 2007. At the time, anti-human trafficking activists were consulted and they completely agreed with the measures proposed.

My colleague in the House of Commons, Joy Smith, who is leading the charge against human trafficking, organized roundtables with cultural community agencies, especially those that work with victims of human trafficking. All of those people supported these measures. They also supported the bill brought forward in the last Parliament; that piece of legislation sought to impose minimum sentences on anyone who trafficked persons under 18 years of age. Other measures are called for, but I have not heard from any anti-trafficking activists who oppose these efforts.

Senator Chaput: When we talk about humiliating or degrading treatment, the example that is given is sexual exploitation. What is the true definition of "humiliating" or "degrading"?

Mr. Kenney: The ministerial instructions pertaining to that provision of the legislation will be more comprehensive. Obviously, the act needs to have more general criteria, but the

Le président : Cela ne vous pose pas de problème?

Le sénateur Baker : Pas du tout.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Bienvenue, monsieur le ministre.

Je pense que les Canadiens sont très ouverts à l'immigration ce qui fait que le Canada est un pays très accueillant, tout comme le Québec.

Je pense que les Canadiens sont contents de voir que vous révisez la stratégie en matière d'immigration, particulièrement en ce qui concerne les gens qui entrent sous de faux prétextes et ceux qui, une fois rentrés, se font exploiter ou se joignent au crime organisé.

Ce sont deux facettes de l'immigration où les Canadiens sont choqués de voir que notre système peut être relativement poreux, à l'occasion.

Je vous félicite donc pour le travail que vous faites. Les gens disent qu'il était temps que le Canada ait plus de rigueur dans le système d'immigration.

Ma question concerne les victimes; vous connaissez ma préoccupation à ce sujet. Je sais que vous êtes très près des groupes d'immigrants et actif dans la région de Montréal. Quelles ont été les consultations que vous avez tenues — ou vos collègues du ministère — avec les victimes ou les gens qui représentent les intérêts des victimes et quel a été l'accueil que ces gens ont réservé aux objectifs du projet de loi?

M. Kenney : Je crois que le gouvernement actuel a d'abord proposé ces mesures dans un projet de loi en 2007. À cette époque, on a consulté les militants qui s'impliquent dans la lutte contre le trafic des personnes et ils sont tout à fait d'accord avec les mesures que nous proposons.

Ma collègue à la Chambre des communes, Mme Joy Smith, un leader important dans le domaine de la lutte contre le trafic de personnes, a organisé des tables rondes avec les organismes représentant les communautés culturelles, particulièrement avec ceux et celles qui travaillent avec les victimes du trafic de personnes. Toutes ces personnes étaient d'accord avec ces mesures. Elles étaient également d'accord avec le projet de loi adopté lors de la dernière législature pour imposer une peine minimale à ceux et celles qui font du trafic de personnes de moins de 18 ans. Il y a d'autres mesures à apporter, mais je n'ai pas entendu d'opposants parmi les militants qui s'inquiètent du trafic de personnes.

Le sénateur Chaput : Quand il est question de subir un traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, l'exemple qui est donné est l'exploitation sexuelle. Quelle est vraiment la définition de « dégradant » ou « attentatoire » à la dignité humaine?

M. Kenney : Les instructions ministérielles, qui seront émises quant à cet article de la loi, seront plus détaillées. Évidemment, au niveau de la loi, il faut avoir des critères plus généraux, mais dans

ministerial instructions will provide a bit more detail. Perhaps one of my colleagues would like to comment further on how we define humiliation.

[*English*]

Bradley Pascoe, Senior Policy Advisor, Temporary Resident Policy and Program, Citizenship and Immigration Canada: Certainly the bill is not meant to be exclusive to sexual exploitation. It could be humiliating and degrading treatment that goes beyond that. I think there is some language that that phrase mimics either elsewhere in the act or in some other act. There is some legislative basis for it. Some court decisions have expounded on that, and certainly in preparing any specific instructions we would look to those sources to ensure that the instructions are consistent with the case law.

Senator Chaput: However, at the present time that is all you can say? You have not really done that work yet?

Mr. Pascoe: No.

Senator Chaput: Thank you.

Senator Fraser: I was going to ask if we could have references to any jurisprudence, case law, whatever you have, using these phrases in other legislation, specifically addressing this "humiliating or degrading" question. I said yesterday they are words where the definition can be in the eye of the beholder. It would be nice to know what we are being asked to legislate. What you think is degrading I might not and vice versa.

[*Translation*]

Senator Dagenais: Thank you, minister, for taking the time to meet with us between two flights.

There is no doubt among the general public that we must not wait until people arrive here before we intervene and protect them, and in some cases, protect ourselves as well. Some people would probably not consider coming to Canada if their employers or other organizations did not dangle certain things in front of them. How can we, as a country, effectively combat the efforts of those involved in human trafficking and who make these enticing promises so that people are brought to Canada?

Mr. Kenney: Could you clarify the question please?

Senator Dagenais: Basically, what can we do to prevent organizations from making enticing promises so that people are brought here?

Mr. Kenney: I did not hear the translation, and I am not familiar with the French word *miroiter*.

les instructions ministérielles, nous serons un peu plus précis. Peut-être qu'un de mes collègues aurait des commentaires supplémentaires à savoir comment nous définissons l'humiliation.

[*Traduction*]

Bradley Pascoe, conseiller principal en politique, Politiques et programmes à l'intention des résidents temporaires, Citoyenneté et Immigration Canada : À coup sûr, le projet de loi ne vise pas exclusivement l'exploitation sexuelle — il vise les traitements dégradants ou attentatoires à la dignité humaine, ce qui va au-delà de la seule exploitation sexuelle. Je crois que la loi dont nous parlons ou une autre loi emploie des termes relativement semblables. Il existe un certain fondement législatif à cet égard. Dans le cadre de certaines décisions, des tribunaux ont fourni des explications à ce sujet et, au moment d'élaborer toute instruction spécifique, nous examinerons assurément ces sources pour nous assurer que les instructions cadrent avec la jurisprudence.

Le sénateur Chaput : À ce moment-ci, cependant, est-ce tout ce que vous pouvez dire? Vous n'avez pas encore véritablement fait ce travail?

M. Pascoe : Non.

Le sénateur Chaput : Merci.

Le sénateur Fraser : J'allais vous demander de nous indiquer si vous pouviez nous renvoyer à une quelconque décision jurisprudentielle ou à d'autres lois où ces termes sont employés, où l'on se penche expressément sur cette question des traitements « dégradants ou attentatoires à la dignité humaine ». Hier, j'ai mentionné qu'il s'agissait là de termes que chaque personne peut interpréter à sa façon. Il serait bien que l'on définisse les termes sur lesquels on nous demande de légiférer. Il se peut que certaines choses soient dégradantes à vos yeux, et ne le soient pas aux miens, et vice versa.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Merci, monsieur le ministre, de prendre le temps de venir nous rencontrer entre deux avions.

Pour la population canadienne en général, il ne fait aucun doute qu'il ne faut pas attendre que les personnes soient rendues ici pour intervenir et les protéger, et dans certains cas, nous protéger aussi. Certaines de ces personnes ne penseraient probablement pas à venir au Canada si des employeurs ou des organisations ne leur faisaient pas miroiter certaines choses. Que peut-on faire comme pays pour agir efficacement contre ces intermédiaires impliqués dans le trafic humain qui font miroiter des choses afin de faire venir des gens au Canada?

M. Kenney : Pouvez-vous préciser la question?

Le sénateur Dagenais : En fait, qu'est-ce qu'on peut faire pour éviter que des organisations fassent miroiter des attraits afin de faire venir des gens ici?

M. Kenney : Je n'ai pas entendu la traduction, et je ne connais pas le verbe « miroiter ».

Senator Dagenais: It means "entice."

Mr. Kenney: That is a question for police. It is crucial that police officers carry out operations to combat human trafficking rings. It is well known that organized crime networks, such as the Hells Angels in Quebec, are often involved in this kind of trafficking.

As far as trafficking Canadians is concerned, gangs and bikers are often the ones who entice a young woman into prostitution, and then a few weeks or months later, they sell her to another group in another city. There is a form of human trafficking happening within our borders. All police operations aimed at combating organized crime rings address the human trafficking component. It is not my responsibility to investigate criminal networks. My goal with this bill is to prevent entry into Canada.

Our concern is that vulnerable women overseas are often brought to Canada by organized crime rings — the mafia in Eastern Europe, for instance — that have ties to certain business owners in Canada. Those business owners are often Hells Angels or other organized crime groups. We find the ties between the networks, and it is up to police and intelligence agencies to deal with those who profit from human trafficking.

[*English*]

Senator Frum: I will circle back to the beginning and just re-present Professor Macklin's criticisms, which you said you read, and you used the word "disturbing" testimony.

She specifically used the words "democratic deficit." While she acknowledges this legislation is there to fight human trafficking, she thinks that the ministerial instructions trump the goal and that they represent this democratic deficit. You have addressed that, but do you want to address those specific words and that specific charge having to do with your accountability?

Mr. Kenney: Quite frankly, I think it is a completely spurious concern. It is elevating process over substance to an absurd degree.

The minister is given all sorts of authority under the statute, and the minister delegates that authority in turn to highly trained visa officers, and what we are proposing here is no different.

As I have demonstrated, we have managed to use our existing legal tools with very rigorous application to reduce the number of these visas being issued. However, I am coming to you seeking the approval of Parliament to do it in a clean, normal, authoritative legal way, so I would expect the professor to applaud us for doing that rather than searching for ways to deny these visas on other grounds. We are being transparent; we are trying to get a normal legal authority to deny these visas where we believe a woman will

Le sénateur Dagenais : Cela signifie « attirer ».

M. Kenney : C'est une question pour les agences de police. C'est très important que les agents de police effectuent des opérations contre les réseaux de trafiquants de personnes. Il est bien connu que les réseaux de crime organisé, comme les Hells Angels au Québec, sont souvent impliqués dans le trafic de personnes.

Pour le trafic des Canadiennes, souvent ce sont les gangs, les motards qui attirent une jeune femme pour la prostitution et ensuite, après quelques semaines ou quelques mois, ils vendent la jeune femme à un autre groupe dans une autre ville. Il y a une sorte de trafic à l'intérieur du pays. Toutes les opérations des policiers contre les réseaux de crime organisé se penchent sur la question du trafic de personnes. Ce n'est pas ma responsabilité de faire des enquêtes contre les réseaux criminels. Ce que j'essaie de faire avec ce projet de loi, c'est de prévenir l'entrée au Canada.

Ce qui nous inquiète, c'est que les femmes vulnérables outremer sont souvent attirées au Canada par les réseaux de crime organisé — la mafia en Europe de l'Est, par exemple — qui sont liés avec certains propriétaires d'entreprises au Canada, et souvent, les propriétaires sont les Hells Angels ou d'autres organisations du crime organisé. Nous trouvons les liens entre les réseaux et c'est aux policiers et aux agences de renseignements à lutter contre ceux qui profitent du trafic de personnes.

[*Traduction*]

Le sénateur Frum : Je vais revenir à ce que nous disions au début, et sur les critiques formulées par Mme Macklin dans le cadre de son témoignage. Vous avez dit que vous aviez lu la transcription de ce témoignage, et que vous l'aviez trouvé troublant.

Elle a expressément utilisé l'expression « déficit démocratique ». Elle reconnaît que l'objectif de ces dispositions législatives est de lutter contre le trafic de personnes, mais elle estime que les instructions ministérielles pervertissent l'objectif et dénotent un déficit démocratique. Vous avez abordé cette question, mais j'aimerais que vous formuliez des observations à propos de l'expression qu'elle a employée, et de cette tâche précise touchant votre responsabilité.

M. Kenney : En toute franchise, j'estime qu'il s'agit d'une préoccupation tout à fait fallacieuse. On tente, d'une manière qui confine à l'absurdité, d'accorder à la forme une primauté sur le fond.

Sous le régime de la loi, le ministre se voit conférer toute une gamme de pouvoirs et, à son tour, il en délègue un certain nombre à des agents des visas hautement qualifiés, et c'est exactement ce que nous proposons de faire dans le cadre du projet de loi.

Comme je l'ai expliqué, nous avons réussi à utiliser les outils juridiques dont nous disposons de façon très rigoureuse afin de réduire le nombre de visas de ce genre qui sont délivrés. Cela dit, je cherche à obtenir l'approbation du Parlement en vue de le faire d'une façon juridiquement intègre, normale et officielle, et je me serais attendu à ce que la dame dont vous parlez nous félicite d'avoir pris de telles mesures plutôt que de chercher à mettre en place d'autres motifs de rejet de ce type de demande de visa. Nous

face exploitation, and I would hope that a law professor would be more concerned about the fate of these young women than some, I think, meaningless political argument.

There is no democratic deficit here. We are seeking an authority and statute approved by Parliament, the exercise of which I am accountable to Parliament for. If it turns out that our visa officers end up applying this power arbitrarily and unfairly, then I will be accountable to Parliament for that. That is very democratic.

The Chair: Just on that point, minister, we have heard from different witnesses, not necessarily to pick only on one, but certainly your comments and the process followed and the role played by the visa officers is at the centre; it is integral.

Mr. Kenney: I just do not know: Who else will make these decisions? Some kind of angelic intelligence, some disembodied — a computer is going to make these decisions?

Ultimately, human beings have to make these decisions on a case-by-case basis. I think we have one of the best immigration systems in the world, thanks in part to the high quality of the decision makers we have, who are highly trained visa officers. Quite frankly, on their behalf, I resent the suggestion that they are not competent to make decisions of this nature.

The Chair: What the basis of that is, I am not sure. Perhaps she was not aware of exactly what visa officers do. I am not sure of that.

In your opening comments you said that this refusal to grant a work permit would have to be supported by evidence. That obviously is significant.

The other aspect of it, as you point out, and if you want to comment on this I would be interested to hear it, is about the role of a second officer, so there does seem to be somewhat of a check and balance in the process.

Mr. Kenney: I will ask Mr. Manicom to respond to that, given his practical experience in the field.

Mr. Manicom: Yes, this is a practice that appears in several other cases in the law where, through the delegation instruments, normally a more senior officer, but in small offices sometimes an officer at the same level, is required to make a decision that is in some way somewhat exceptional. This is consistent with that.

agissons de manière transparente; nous tentons d'obtenir le pouvoir juridique normal de rejeter les demandes de visa présentées par des femmes qui, à notre avis, risquent d'être exploitées, et je me serais attendu à ce qu'un professeur de droit soit davantage préoccupé par le sort réservé à ces jeunes femmes plutôt que par quelque discussion de nature politique dépourvue, à mes yeux, de signification.

Il n'existe aucun déficit démocratique à ce chapitre. Nous cherchons à obtenir un pouvoir et à faire approuver des dispositions législatives par le Parlement, et je suis responsable de cette tâche devant celui-ci. S'il se trouve que les agents des visas finissent par exercer ce pouvoir de façon arbitraire et inéquitable, je devrai rendre des comptes au Parlement à ce sujet. Il s'agit d'un processus très démocratique.

Le président : Monsieur le ministre, divers témoins que nous avons entendus ont abordé cette question, et je ne veux pas m'arrêter nécessairement à l'un ou l'autre de ces témoignages, mais à coup sûr, les commentaires que vous avez formulés, le processus qui a été suivi et le rôle joué par les agents des visas sont cruciaux — il s'agit d'éléments fondamentaux.

M. Kenney : Je ne sais trop quoi vous dire — qui d'autre prendra ces décisions? Une forme d'intelligence céleste, un quelconque être désincarné, un ordinateur?

Au bout du compte, ces décisions doivent être prises au cas par cas par des êtres humains. À mon avis, le régime canadien d'immigration est l'un des meilleurs du monde, grâce notamment aux décideurs de qualité supérieure dont nous disposons, à savoir des agents des visas hautement qualifiés. En toute honnêteté, je dois protester, en leur nom, contre l'insinuation selon laquelle ils ne possèdent pas les compétences requises pour prendre des décisions de cette nature.

Le président : Je ne saurais dire de façon certaine sur quoi s'est fondé le témoin pour affirmer cela — il ignorait peut-être la nature exacte du travail des agents des visas. Je n'en suis pas certain.

Durant votre déclaration préliminaire, vous avez affirmé que le refus d'une demande de permis de travail devait s'appuyer sur des éléments probants. De toute évidence, cela est important.

En outre, comme vous l'avez mentionné, il faut prendre en considération le rôle joué par le second agent des visas, et je serais intéressé à entendre vos commentaires à ce sujet. Il semble que le processus soit doté, dans une certaine mesure, d'un système de freins et de contrepoids.

M. Kenney : Je vais demander à M. Manicom de réagir à cela, vu qu'il possède de l'expérience pratique dans ce domaine.

M. Manicom : Oui, il s'agit d'une pratique que l'on retrouve dans plusieurs autres lois. Grâce aux instruments de délégation, un second agent — habituellement un agent ayant plus d'ancienneté que le premier, mais parfois, dans les petits bureaux, il s'agit d'un agent du même niveau hiérarchique — est tenu de prendre une décision que l'on peut qualifier, d'une certaine manière, d'exceptionnelle. Ce dont nous parlons concorde avec cette pratique.

The instructions, the text of which will be published in the *Canada Gazette*, would give to these officers the criteria to apply to their case-by-case analysis.

Other examples are such as when an applicant is refused for misrepresentation, for fraud, and incurs the additional penalty not simply of having their application refused but being inadmissible for two more years; it is considered a "wait here" decision, with greater consequences. That decision has to go to a more senior officer for their concurrence. That was a role I played daily at the visa office in Delhi, where we found a fraudulent document from time to time.

We have other examples of an individual under the points test, in the federal skilled worker selection system, where an officer believes that the points for specific reasons do not reflect the applicant's ability to establish in Canada — let us say they are a couple of points short, but their work experience is actually with IBM in New York and the visa officer feels that is an exceptional situation — a second officer can overcome the fact that they are two points short on the points grid. We have a few other instances where we provide for that kind of exceptional second-review decision making.

Senator Jaffer: Would the second officer do another interview, or would it be a paper review? The second officer would just give it to him in writing, or his impressions?

Mr. Manicom: Both the first decision and the second decision may or may not be taken with an interview. The interview is one tool available to the office to gather additional information. Normally a second interview would not be conducted, but if the second officer felt the first interview had not covered all the salient points and was uncomfortable exercising that senior authority, they could conduct an additional interview themselves. They would look at the case.

Some of them are what we call in the business slam dunks, and others are borderline and nuanced, and that second officer may feel comfortable conducting a further review.

Senator Fraser: I have been thinking about this, but I understand the minister is proud of his department and his staff and would not be bringing legislation to us if he did not think it was very good and necessary legislation.

I would just like to say for the record that I have actually read some of Professor Macklin's past writings over the years, and it is very clear to me that she is, and has been for some considerable time, very concerned about the plight of trafficked women and the

Les instructions, qui seront publiées dans la *Gazette du Canada*, énonceront à l'intention des agents les critères à appliquer au moment de procéder aux analyses au cas par cas.

On pourrait mentionner d'autres exemples, notamment les cas où une demande est rejetée au motif que le demandeur a fait de fausses déclarations ou commis une fraude — dans de tels cas, non seulement la demande est-elle rejetée, mais de plus, le demandeur se voit interdit de territoire au Canada pour deux années supplémentaires. Il s'agit d'une décision qui exige un examen supplémentaire, car elle a des conséquences plus graves. Une telle décision doit être soumise à un agent de grade plus élevé aux fins d'approbation. Il s'agit d'un rôle que j'ai joué de façon quotidienne au bureau des visas de Delhi, où il arrivait occasionnellement qu'un document frauduleux nous soit soumis.

Je pourrais fournir encore d'autres exemples, notamment celui du système de pointage utilisé dans le cadre des tests de sélection du programme fédéral des travailleurs qualifiés. Il se peut qu'un agent estime, pour une raison ou une autre, que le pointage obtenu par un demandeur ne reflète pas sa capacité de s'établir au Canada — par exemple, il se peut qu'il manque deux ou trois points au demandeur pour obtenir le résultat requis, mais que son curriculum vitae mentionne qu'il a déjà travaillé pour IBM à New York. L'agent des visas peut considérer qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle, et un second agent pourrait décider d'approuver la demande même si le demandeur n'a pas obtenu le pointage requis. Ce type exceptionnel de prise de décisions par suite d'un second examen est prévu dans d'autres situations.

Le sénateur Jaffer : Le second agent effectuera-t-il une nouvelle entrevue, ou fondera-t-il sa décision sur un examen documentaire? Est-ce que le second agent se contentera de formuler sa décision — ou ses impressions — par écrit?

M. Manicom : La première et la deuxième décisions peuvent être prises avec ou sans entrevue. L'entrevue constitue un outil dont dispose le bureau pour obtenir des renseignements supplémentaires. De façon générale, on ne procédera pas à une deuxième entrevue, mais si le second agent estime que le premier n'a pas abordé tous les points essentiels dans le cadre de l'entrevue, et qu'il est mal à l'aise à l'idée d'exercer le pouvoir qui lui est conféré, il peut décider de mener lui-même une nouvelle entrevue. Il examinerait le dossier.

Certaines décisions sont faciles à prendre — comme on dit, c'est du tout cuit. Cependant, on a parfois affaire à des cas limites exigeant que l'on nuance notre pensée — dans de tels cas, le second agent peut juger préférable d'effectuer un nouvel examen.

Le sénateur Fraser : J'ai réfléchi à cela, mais je crois comprendre que le ministre est fier du ministère qu'il représente et de son personnel, et qu'il ne soumettrait pas à notre attention des dispositions législatives qu'il ne considère pas comme très bonnes et nécessaires.

Aux fins du compte rendu, j'aimerais mentionner que j'ai lu quelques-uns des écrits que Mme Macklin a fait paraître au fil des ans, et qu'il me semble très évident qu'elle est actuellement et depuis un bon moment très préoccupée par la situation déplorable

complexity of all efforts required to help them. That does not mean I am asking you to agree with her opinion on the matter of instructions versus regulations. I just thought, since she is not here, I should say that just to get it on the record.

The Chair: Your comments will be noted, senator.

Minister, do you have time for one more question?

Mr. Kenney: Sure. Actually, if I could make a quick closing statement, that would be fine.

Senator Runciman: Mr. Chair, you covered that with the visa officer in training, so we can go to the closing statement.

The Chair: Minister, we would be delighted to hear your statement.

Mr. Kenney: It is not so much a statement as a point I wanted to make again about the need for flexibility. I mentioned how those who seek to exploit our system are flexible and ingenious. Our officers constantly have to keep an eye out for the new tactics being used to exploit Canada's immigration system.

My first visit as minister overseas was to Kiev, Ukraine, in November of 2008, which is part of a region that is often a source for trafficked women. I remember discussing this issue with our immigration program manager there, and he said that they had been making a more rigorous effort to apply the bona fides test to work permit applicants under the exotic dancer category. He found that people were using new tactics.

To give you an example of how ingenious they are, he said one day they sat down for a visa interview with applicants for a religious work permit to come to Canada. These two women were supposedly members of a Catholic religious order who showed up wearing habits. They were very young, had platinum blond, dyed hair, long, painted fingernails and had no knowledge of the Catholic faith. The visa officer suspected there might be some misrepresentation.

You will understand that in the world our visa officers operate in, everything is not always what it appears to be, and we need to give them the tools they require.

dans laquelle se trouvent les femmes faisant l'objet du trafic de personnes, et par la complexité de tous les efforts requis pour leur venir en aide. Je ne suis pas en train de vous demander d'être d'accord avec elle sur la question de savoir si des instructions sont préférables à des dispositions réglementaires — j'estime simplement que, vu qu'elle n'est pas parmi nous en ce moment, je devais mentionner ce fait de manière à ce qu'il figure dans le compte rendu.

Le président : Vos commentaires seront consignés, sénateur.

Monsieur le ministre, avez-vous le temps de répondre à une autre question?

M. Kenney : Bien sûr. En fait, j'aimerais bien avoir l'occasion de formuler de brèves observations finales.

Le sénateur Runciman : Monsieur le président, votre question sur la formation des agents des visas m'a permis d'obtenir une réponse à ma question — nous pouvons donc passer aux observations finales.

Le président : Monsieur le ministre, nous serions ravis d'entendre votre déclaration.

M. Kenney : Il s'agit non pas tant d'une déclaration que d'une observation que je souhaitais formuler à propos, une fois de plus, du besoin de souplesse. J'ai mentionné que les personnes qui cherchent à contourner notre régime font preuve de souplesse et d'ingéniosité. Les agents doivent demeurer constamment à l'affût des nouvelles tactiques qu'emploient ces personnes afin de contourner le régime canadien d'immigration.

Mon premier séjour à l'étranger à titre de ministre a eu lieu en novembre 2008 à Kiev, en Ukraine, qui fait partie d'une région qui est souvent à l'origine du trafic de femmes. Je me rappelle avoir discuté de cette question avec la personne qui gère le programme canadien d'immigration là-bas, et elle me disait que son bureau avait déployé des efforts plus rigoureux afin d'appliquer le critère relatif à l'authenticité aux demandes de permis de travail de la catégorie des danseuses exotiques. Ce gestionnaire avait découvert que des gens utilisaient de nouvelles tactiques pour contourner le système.

Je vais vous donner un exemple de l'ingéniosité de ces personnes. Le gestionnaire m'a raconté qu'un agent des visas avait fait subir une entrevue à des personnes ayant présenté une demande en vue d'obtenir un permis de la catégorie des travailleurs appartenant à un ordre religieux afin d'entrer au Canada. Les deux femmes étaient prétendument membres d'un ordre religieux catholique. Lorsqu'elles se sont présentées à l'entrevue, elles portaient des habits de l'ordre religieux. Elles étaient très jeunes, leurs cheveux étaient teints en blond platine, elles avaient de longs ongles, mais ne possédaient aucune connaissance de la foi catholique. L'agent des visas a soupçonné qu'il avait peut-être affaire à un cas de fausses déclarations.

Vous comprendrez que les agents de visas évoluent dans un univers où ils ne peuvent pas toujours se fier aux apparences, et nous devons leur fournir les outils dont ils ont besoin.

In closing, I also offer to table the statistics on work permits issued under this category for the past decade. I want to thank all honourable senators for your thoughtful questions and considered review of this legislation.

The Chair: Minister, thank you so much. We very much appreciate your time here. We realize between your schedule and your health it is a sacrifice, and we appreciate it.

We will continue with our consideration of this portion of Bill C-10. We have the officials still with us, and we are very pleased to have them here.

Senator Baker, I cut you off or cut the response off in mid-flight while the minister was here.

Do you understand the question?

Ms. Nasrallah: Yes, I understand the question. I started out by saying that it is a complex area of law, the standard of review that courts will use in examining decisions made by visa officers. It depends on the nature of the decision, whether it is a fact-based decision or whether they are interpreting law. Depending on the nature of the decision that is made by the official, the standard could range from reasonableness to correctness even. The court may even require that the decision be correct, with no room for a reasonableness interpretation. It depends on the finding made by the decision maker.

Senator Baker: Some of the concern of the previous witnesses here is that these would be secret instructions and would not be disclosed. I understand now, according to Mr. Manicom, that these instructions will be put in the *Canada Gazette*.

As a part of the consideration by the judge on an application for judicial review of the minister's decision, which is the officer's decision, then obviously the instructions given by the minister could be part of the application as to the reasonableness of the decision of discretion made by the officer; is that not correct?

Ms. Nasrallah: Yes. The judge could scrutinize the actual instructions themselves; they could scrutinize the factual findings of the department in issuing the instructions or in supporting the instructions; and they could scrutinize the evidence used by the

Je propose également de déposer un document contenant des statistiques relatives aux permis de travail délivrés au cours de la dernière décennie aux personnes de la catégorie professionnelle dont nous parlons. Je tiens à remercier tous les sénateurs de m'avoir posé des questions judicieuses et d'avoir examiné de façon réfléchie le projet de loi.

Le président : Merci infiniment, monsieur le ministre. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir pris le temps de vous présenter ici. Nous sommes conscients du fait que, vu votre horaire et votre état de santé, il s'agissait d'un sacrifice, et nous vous en savons gré.

Nous allons poursuivre notre examen de cette partie du projet de loi C-10. Les représentants du ministère demeureront parmi nous, et nous sommes très heureux de cela.

Sénateur Baker, je vous ai coupé la parole, ou interrompu la personne qui allait répondre à votre question pendant que le ministre était parmi nous.

Avez-vous compris la question?

Mme Nasrallah : Oui, j'ai compris la question. J'ai commencé par dire que la question de la norme utilisée par les tribunaux au moment d'examiner les décisions prises par des agents des visas constituait un secteur de droit complexe. La norme varie selon la nature de la décision, c'est-à-dire selon qu'il s'agit d'une décision fondée sur les faits ou d'une décision découlant d'une interprétation du droit. Selon la nature de la décision prise par l'agent, la norme applicable pourrait être celle de la décision raisonnable, voire celle du bien-fondé. Le tribunal pourrait même exiger que la norme du bien-fondé soit la seule norme appliquée et ne laisser aucune place à une interprétation fondée sur le critère de la raisonnabilité. Tout dépend de la conclusion tirée par la personne ayant pris la décision.

Le sénateur Baker : La préoccupation soulevée par des témoins qui se sont présentés ici tient notamment au fait que, selon eux, ces instructions pourraient avoir un caractère secret, et ne faire l'objet d'aucune divulgation. À présent, d'après ce que M. Manicom a dit, je crois comprendre que les instructions seront publiées dans la *Gazette du Canada*.

Le juge appelé à examiner une demande de contrôle judiciaire relative à une décision du ministre — c'est-à-dire une décision d'un agent — devra, de toute évidence, prendre en considération les instructions fournies par le ministre — la personne qui présente la demande pourrait demander que celles-ci soient prises en considération dans le cadre de l'examen du caractère raisonnable de la décision discrétionnaire prise par l'agent, n'est-ce pas?

Mme Nasrallah : Oui. Le juge pourrait examiner minutieusement les instructions en tant que telles, passer au peigne fin les conclusions de fait utilisées par le ministère au moment de transmettre les instructions ou à l'appui de ces instructions, et examiner à la loupe

visa officer in order to make a finding or an opinion that the issuance of the work permit was not justified. There are a number of decision-making points that could be scrutinized by the courts.

Senator Baker: One final question. In the proceeding before the judge in the Federal Court, I imagine it is the Attorney General who would represent the minister.

Ms. Nasrallah: Yes.

Senator Baker: It will be a counsel from the Department of Justice, from the Attorney General's department.

Ms. Nasrallah: Yes.

Senator Baker: Do you have any policy or any manual as to the behaviour of that Crown counsel as far as requesting costs at the end of such a proceeding, or does that come into the picture at all?

Ms. Nasrallah: It is very exceptional that counsel would request costs.

Senator Baker: Do you have any policy on that?

Ms. Nasrallah: Usually it is when it is a very vexatious application that is not grounded in any kind of fact or law. It is very unusual that we would request costs. The standing policy is that we would not request costs, from the DOJ's perspective.

Senator Baker: Normally, at the end of such a proceeding, costs are considered if requested by the Department of Justice lawyer. It does not necessarily have to be a frivolous and vexatious proceeding; it could be a long proceeding.

Ms. Nasrallah: No, it is unlikely that the Department of Justice would seek costs.

Senator Baker: It is not the intention of the department, then, to seek costs in these matters under appeal?

Ms. Nasrallah: No.

Senator Baker: That is good. Good for you.

The Chair: You are ending this evening on a very high note.

Senator Baker: Yes. No costs.

Senator Fraser: Two questions, if I may. First, when are we likely to see the instructions? I assume the drafting of them is well advanced.

Mr. Pascoe: Right now, the minister does not have any authority to issue any instructions. We have to pass the legislation first. Once that authority is in place, then instructions can be developed.

les éléments de preuve utilisés par l'agent des visas afin de conclure que la délivrance d'un permis de travail n'est pas justifiée, ou d'indiquer que, selon lui, elle n'est pas justifiée. Les tribunaux pourraient examiner en détail un certain nombre d'éléments liés à la prise de la décision.

Le sénateur Baker : J'ai une dernière question à poser. Je suppose que c'est le procureur général qui représentera le ministre dans le cadre de la procédure devant la Cour fédérale, non?

Mme Nasrallah : Oui.

Le sénateur Baker : Il s'agira d'un avocat du ministère dont relève le procureur général, à savoir le ministère de la Justice.

Mme Nasrallah : Oui.

Le sénateur Baker : Disposez-vous d'une quelconque politique ou d'un quelconque manuel en ce qui a trait à la conduite que doit adopter un avocat de la Couronne au moment de réclamer des coûts à la fin d'une telle procédure? S'agit-il d'une question qui présente un quelconque intérêt?

Mme Nasrallah : L'avocat ne réclame pas les coûts, sauf dans de très rares cas.

Le sénateur Baker : Disposez-vous d'une quelconque politique en la matière?

Mme Nasrallah : En règle générale, on ne réclame les coûts que dans les cas de demandes très abusives qui ne sont fondées sur aucun type de fait ou de droit. Il est très rare que nous réclamions les coûts. La politique du ministère de la Justice consiste à ne pas réclamer les coûts.

Le sénateur Baker : En règle générale, à la fin d'une procédure de ce genre, on prend en considération les coûts si l'avocat du ministère de la Justice les réclame. Pour qu'il puisse le faire, il n'est pas nécessaire que la procédure ait été futile et abusive — il peut le faire s'il s'agit d'une longue procédure.

Mme Nasrallah : Non, il est peu probable que le ministère de la Justice réclame les coûts.

Le sénateur Baker : Ainsi, le ministère n'a pas l'intention de demander le remboursement des dépens dans le cas des affaires portées en appel?

Mme Nasrallah : Non.

Le sénateur Baker : Très bien. Tant mieux.

Le président : Nous terminons la soirée sur une note très positive.

Le sénateur Baker : Oui. Aucuns frais.

Le sénateur Fraser : J'aimerais poser deux questions, si vous le permettez. Tout d'abord, pouvez-vous nous dire à quel moment nous pourrons prendre connaissance de ces instructions? Je présume que leur rédaction en est rendue à un stade assez avancé.

M. Pascoe : À ce moment-ci, le ministre n'a pas le pouvoir de transmettre la moindre instruction. Il faut d'abord que le projet de loi soit adopté. Une fois que cela sera fait, nous pourrons élaborer les instructions.

Senator Fraser: You mean you have not even begun to draft them? Really?

Mr. Pascoe: I do not want to presuppose the democratic process in this country. This legislation may not become law.

Senator Baker: Yes, that is right.

Mr. Manicom: Just to confirm, the actual drafting of the text of the instructions has not begun. The instructions will probably not be particularly lengthy, and the drafting of those instructions will begin after the law comes into force.

Senator Fraser: You have been thinking about what they might say?

Mr. Manicom: Yes. However, with respect, senator, our workload is extremely frenetic right now, and we work on issues based on current priorities. This will become a high priority once the bill is passed.

Mr. Pascoe: Just to add to that, I was not intending to be flippant. As Ms. Nasrallah made clear, the instructions need to have a strong evidentiary base and be sound in law, and that will require consultations with the RCMP, the Department of Justice, and others like that. We have so many other things on our plate that my bosses will not devote my time to doing that. It will be a full-time basis once I start it; let us put it that way. There is a lot to be done.

Senator Fraser: Speaking of which, my earlier request for legal grounding for humiliating and degrading, within 48 hours, please.

Mr. Pascoe: Okay. Unless my boss says no, I will do it.

Senator Fraser: My second question has to do with the very interesting statistics the minister provided for us about exotic dancer visas. If you try to pour two litres of water into a one-litre jug, there will be an overflow. Have you noticed or has there been any indication of a corresponding increase in applications for some other occupation where the young women in question might, in fact, once they got in, find themselves working as exotic dancers? You understand what I am trying to drive at here, sort of compensating?

Le sénateur Fraser : Vous voulez dire que vous n'avez même pas commencé à rédiger une version préliminaire de ces instructions? Vous êtes sérieux?

M. Pascoe : Je ne veux pas anticiper sur le processus démocratique du pays. Il se peut que ce projet de loi n'entre pas en vigueur.

Le sénateur Baker : Oui, c'est exact.

M. Manicom : Je tiens simplement à confirmer que nous n'avons pas commencé à rédiger les instructions. Elles seront probablement assez courtes, et on pourra commencer à les rédiger une fois que les dispositions législatives entreront en vigueur.

Le sénateur Fraser : Avez-vous réfléchi à leur contenu?

M. Manicom : Oui. Cela dit, sauf votre respect, sénateur, notre charge de travail est extrêmement lourde en ce moment, et nous nous concentrons sur nos priorités. Une fois que le projet de loi aura été adopté, les instructions deviendront une grande priorité.

M. Pascoe : Je tiens simplement à ajouter que je ne voulais pas avoir l'air désinvolte. Comme Mme Nasrallah l'a clairement indiqué, les instructions doivent être fondées sur de solides éléments probants et valables en droit et, à cette fin, nous devrons mener des consultations auprès de la GRC, du ministère de la Justice et d'autres instances de ce genre. Mes patrons ne veulent pas que je consacre mon temps à faire cela, car il y a une kyrielle d'autres dossiers dont nous devons nous occuper. Une fois que nous commencerons à travailler là-dessus, nous le ferons à temps plein — disons les choses ainsi. Il y a beaucoup de pain sur la planche.

Le sénateur Fraser : À ce propos, je vous demande de bien vouloir fournir, dans un délai de 48 heures, une réponse à la question que je vous ai posée plus tôt en ce qui concerne le fondement juridique de l'expression « traitements dégradants ou attentatoires à la dignité humaine ».

M. Pascoe : D'accord, je le ferai, sauf si mon patron m'empêche de le faire.

Le sénateur Fraser : Ma deuxième question porte sur des statistiques très intéressantes que le ministre nous a fournies à propos des visas délivrés aux danseuses exotiques. Si vous tentez de verser deux litres d'eau dans un contenant d'une capacité de un litre, il y aura débordement. Avez-vous remarqué un accroissement corollaire du nombre de demandes présentées par des jeunes femmes au titre d'une autre catégorie professionnelle, ou décelé un quelconque indice à cet égard? En fait, ces demandes pourraient être présentées par des femmes qui, une fois arrivées au pays, se retrouveraient à travailler comme danseuses exotiques. Vous voyez ce que je veux dire? Je parle d'un certain accroissement compensatoire.

Mr. Manicom: No, not to my knowledge, senator. The other sorts of occupations that we would want to keep our eye on do not normally get positive labour market opinions from HRSDC, but we could have incidents develop in the future.

Think of massage parlours, for example. The massage parlours that we would tend to be concerned about do not necessarily employ highly trained physiotherapists, but we could have instances where we find out that what appears to be a very credible spa, which is bringing in apparently registered physiotherapists, is actually a front for other activities. That is the sort of situation where the ministerial instructions could come into play. Elements of the film industry that perhaps on the surface are not elements of the so-called adult film industry and appear to be other elements of the film industry, but information is obtained that degrading or sexual exploitation is happening, again, those are the sorts of situations that, to my knowledge, we have not seen a lot of. However, we would be able to adapt, and the minister might feel at some point, because of shifting circumstances, that he wished to modify the ministerial instructions and have them republished in the *Canada Gazette* because the issues at play have perhaps changed as the industry adjusts. Even, conceivably, a sub-element of the construction sector — there are a number of identified firms that are problematic from a degrading treatment point of view. I do not want to try to imagine what that might be.

An important distinction to make is that of course we can find an applicant inadmissible if they are going to commit criminal activity or we have reasonable grounds to believe they will, but not if they are subject to criminal activity, because we are examining the applicant. This is where this ministerial instruction would give that sort of outward-looking authority.

Senator Fraser: I would be willing to bet that there has been overflow into at least some sectors, but nothing so concentrated or focused that you have seen?

Mr. Manicom: Not that we have noticed. Just to add, for your information: At various times in the past, a large percentage — and I am afraid I do not know the current situation — of non-Canadians working in the sector do go back and forth across the border from the United States. Perhaps somewhat less vulnerable, but they themselves may be immigrants to the United States and there may be vulnerabilities. The high-profile situations in recent years have tended to be out of Eastern Europe.

M. Manicom : Non. À ma connaissance, monsieur le sénateur, aucun phénomène de ce genre n'a été observé. En règle générale, les avis relatifs au marché du travail communiqués par RHDCC à l'égard des autres types d'activités professionnelles que nous souhaitons surveiller ne sont pas positifs. Cela dit, des incidents pourraient survenir dans l'avenir.

Prenez, par exemple, les salons de massage. Ceux qui, à notre avis, ont tendance à soulever des préoccupations n'emploient pas nécessairement des physiothérapeutes hautement qualifiés; cela dit, il se pourrait que nous découvrions que ce qui semble être un spa très crédible embauchant des physiothérapeutes agréés sert en fait de façade dissimulant d'autres activités. Dans une telle situation, on pourrait recourir à des instructions ministérielles. Voici un autre exemple : il se peut que certaines des activités de l'industrie du cinéma n'appartiennent pas, à première vue, au domaine de l'industrie dite des films pour adultes, mais que l'on obtienne des renseignements selon lesquels les personnes qui participent à ces activités subissent des traitements dégradants ou de l'exploitation sexuelle; là encore, à ma connaissance, il s'agit d'une situation peu commune. Cependant, nous serions capables de prendre des mesures d'adaptation et, à un certain moment, en raison de nouvelles circonstances, le ministre pourrait estimer qu'il est souhaitable de modifier les instructions ministérielles, et d'en publier de nouvelles dans la *Gazette du Canada* parce que les éléments à prendre en considération ont pu évoluer à mesure que l'industrie s'est adaptée à la situation. En théorie, nous pourrions même nous intéresser à un sous-secteur de l'industrie de la construction — on a décelé un certain nombre d'entreprises qui posent des problèmes en ce qui a trait aux traitements dégradants. Je ne veux même pas tenter d'imaginer la nature de ces problèmes.

Une distinction qu'il est important de faire tient à ce que, bien entendu, nous pouvons conclure qu'un demandeur est interdit de territoire s'il s'apprête à commettre des actes criminels ou si nous avons des motifs raisonnables de croire qu'il le fera, mais nous ne pouvons pas frapper d'interdiction de territoire un demandeur susceptible de poser des actes criminels, vu que l'examen doit porter sur le demandeur. À cet égard, une instruction ministérielle conférerait un type de pouvoir tourné vers l'extérieur.

Le sénateur Fraser : Je suis prêt à parier qu'il y a eu un surplus de demandes dans quelques secteurs au moins, mais aucun surplus aussi considérable ni aussi circonscrit que ceux que vous avez observés dans le passé.

M. Manicom : À notre connaissance, non. À titre informatif, j'aimerais simplement ajouter ceci : dans le passé — et je crains ne pas être au courant de la situation actuelle —, à divers moments, un pourcentage important de travailleurs étrangers du secteur faisait la navette entre le Canada et les États-Unis. Ils étaient peut-être un peu moins vulnérables, mais ils étaient peut-être eux-mêmes immigrants aux États-Unis, et pouvaient être vulnérables. Au cours des dernières années, les cas dont on entend le plus parler ont tendance à provenir d'Europe de l'Est.

Senator Jaffer: When you were talking about the degrading situation, B.C. has very much been in the talk on this bill.

I come from B.C., where we had a degrading situation regarding the Africans working in Northern B.C. We will not talk about them personally, but, in a situation like that, would people who come on temporary work permits to a situation like that be able to apply while they are within the country to work in another place, or would they have to leave the country?

Mr. Manicom: That is a bit of a complex question. If they are found to be victims of trafficking, we have some provisions for that.

Senator Jaffer: No, not victims of trafficking. You know the B.C. situation about the degrading conditions. Obviously, I do not want to talk about that case but about degrading conditions. Would they have to apply for the work permit outside of Canada or would they have to apply within?

Mr. Manicom: Mr. Pascoe will correct me if I am wrong, but, generally speaking, if another employer makes them a job offer and a labour market opinion is approved by HRSDC, they can apply for a new work permit, I believe, without exiting the country.

Mr. Pascoe: So long as the permit is of valid duration and the application is received before that validity period expires, they can simply mail in an application to our processing centre.

Senator Jaffer: The minister covered clause 205 on page 101. He talked about public health — I get that — and safety. There is also another dimension of security in Canadian society. I have a rough idea what that means, but is this mentioned anywhere else?

Mr. Pascoe: This is just a small change to the language that was previously in that section because the previous language spoke of the health and safety of Canadians. As the minister said in his remarks, that would theoretically, then, say that the government has no responsibility to protect the health and safety of persons who are not Canadians, even if they are in the country legally. By changing the wording in this way, it imposes an obligation or a responsibility on the government to act and to protect the health and safety of anyone who is in the country with legal status, be they Canadian citizens, permanent residents or temporary residents.

Le sénateur Jaffer : Vous avez mentionné la question des traitements dégradants et, à ce propos, je souligne que la situation en Colombie-Britannique a souvent été mentionnée dans le cadre des discussions entourant le projet de loi.

Je suis originaire de la Colombie-Britannique. Dans le nord de cette province, les travailleurs africains doivent subir des traitements dégradants. Nous ne parlerons pas d'eux en particulier, mais j'aimerais vous poser la question suivante : dans une telle situation, est-ce que les gens qui entrent au pays munis d'un permis de travail temporaire peuvent, pendant qu'ils se trouvent au pays, postuler un emploi pour un autre employeur, ou doivent-ils quitter le pays?

M. Manicom : Il s'agit d'une question quelque peu complexe. S'ils sont reconnus comme victimes du trafic de personnes, ils sont visés par certaines dispositions législatives.

Le sénateur Jaffer : Non, je ne parle pas des victimes du trafic de personnes. Vous connaissez la situation qui règne en Colombie-Britannique relativement à des conditions de travail dégradantes. De toute évidence, je veux parler non pas de ce cas précis, mais de la question des conditions de travail dégradantes. Est-ce que ces travailleurs peuvent présenter une demande de permis de travail depuis le Canada, ou doivent-ils quitter le pays pour le faire?

M. Manicom : M. Pascoe me corrigera si je me trompe, mais en règle générale, s'ils reçoivent une offre d'emploi d'un autre employeur et que RHDCC approuve l'avis relatif au marché du travail, ils peuvent, si je ne m'abuse, demander un nouveau permis de travail, et ce, sans devoir quitter le pays.

M. Pascoe : Pour autant que le permis est valide et que la demande est reçue avant qu'il n'arrive à échéance, ces personnes peuvent simplement transmettre une demande par courrier au centre de traitement.

Le sénateur Jaffer : Le ministre a parlé de l'article 205, qui figure à la page 101. Il a abordé la question de la santé — je comprends cela — et de la sécurité publiques. Toutefois, il y a un autre élément, à savoir celui de la sécurité de la société canadienne. J'ai une vague idée de ce que cela signifie, mais j'aimerais savoir si cela est mentionné à un autre endroit.

M. Pascoe : Une seule petite modification a été apportée aux termes qui étaient employés dans cet article; auparavant, il était question de la santé et de la sécurité des Canadiens. Comme le ministre l'a indiqué durant ses observations préliminaires, une telle formulation énonçait, en théorie, que le gouvernement n'était pas responsable de protéger la santé et la sécurité des personnes non canadiennes, même si elles se trouvaient au pays de façon légale. Cette modification impose au gouvernement l'obligation ou la responsabilité de prendre des mesures afin de protéger la santé et la sécurité de quiconque possède un statut juridique au Canada, qu'il s'agisse de citoyens, de résidents permanents ou de résidents temporaires du Canada.

Senator Jaffer: You may not have these answers, but I would appreciate it if you could send them to us. How many instructions has the minister issued so far — not on this bill but generally? If there are hundreds, I do not want hundreds, but could we have copies of them, please?

The Chair: You will agree to provide that?

Mr. Manicom: Yes, we can provide that. The number is not particularly large.

Senator Jaffer: Thank you.

Do you have any data available that would indicate how many foreign workers entering Canada are considered vulnerable and in need of protection? You must have had something to act on this bill. What data do you have that caused you to bring this bill into place?

Mr. Pascoe: As we heard from, I think, pretty well all of the witnesses yesterday, there really is virtually no solid data because of the nature of this activity. There are no numbers where we can say that we have done a comprehensive count and this is what it turns out to be.

There was a relatively comprehensive report on human trafficking produced by the RCMP last year. Again, if you read it, it will say, "We know of this case. We have anecdotal evidence, but we cannot quantify it." I think partly it is probably, as Professor Perrin said yesterday, because so much of the activity is underground that it is difficult to find it. They are avoiding being counted. They are avoiding letting our law enforcement officials be aware of them.

Senator Jaffer: I do not want to put words in your mouth. Would you say that you have anecdotal evidence but not real data on how many people are vulnerable?

Mr. Manicom: The term "anecdotal evidence" tends to be used as a critique because it is not statistical.

Senator Jaffer: You can use another word.

Mr. Manicom: Technically, it is the correct term. If we mean reports by the RCMP, testimony by Canadian chiefs of police where they characterize the problem and use words like "a lot" and "common" and things like that, it is not statistical. However, it is not anecdotal in the same way as press clippings or things like that; it is sophisticated anecdotal evidence, if you will, or expert testimony.

Le sénateur Jaffer : Vous ne serez peut-être pas en mesure de me fournir ce que je m'apprête à vous demander, mais je vous saurais gré de le faire ultérieurement. Combien d'instructions le ministre a-t-il communiquées à ce jour, non pas relativement au projet de loi, mais de façon générale? S'il y en a des centaines, je ne veux pas que vous me les transmettiez toutes, mais puis-je vous demander de nous fournir des copies de ces instructions?

Le président : Consentez-vous à nous fournir cela?

M. Manicom : Oui, je peux le faire. Leur nombre n'est pas particulièrement élevé.

Le sénateur Jaffer : Merci.

Disposez-vous de données donnant une idée du nombre de travailleurs étrangers qui entrent au Canada et qui sont considérés comme vulnérables et ayant besoin d'une protection? Vous avez bien dû vous fonder sur de quelconques données au moment d'élaborer le projet de loi. Quelles données vous ont amené à élaborer le projet de loi?

M. Pascoe : Comme l'ont assez bien expliqué, selon moi, toutes les personnes qui ont témoigné hier, il n'existe pour ainsi dire aucune donnée fiable à cet égard, vu la nature du problème. Nous ne disposons pas de données que nous pourrons considérer comme exhaustives et brossant un tableau complet de la situation.

Un rapport relativement exhaustif sur le trafic de personnes a été rédigé l'an dernier par la GRC. Là encore, si vous lisez ce rapport, vous constaterez que les auteurs mentionnent être au courant de la situation, et posséder des données empiriques à propos du phénomène, mais qu'ils ne sont pas en mesure de le quantifier. À mes yeux, il est probable que cela tienne, en partie, comme M. Perrin l'a mentionné hier, au fait qu'il s'agit d'un phénomène en grande partie clandestin, et qu'il est difficile de le repérer. Les personnes concernées échappent à toute comptabilisation. Elles s'arrangent pour que les responsables de l'application de la loi ne se renseignent pas à leur sujet.

Le sénateur Jaffer : Je ne veux pas vous faire dire des choses que vous n'avez pas dites, mais dois-je comprendre que vous disposez de données empiriques quant au nombre de personnes vulnérables, mais non pas de données réelles?

M. Manicom : J'ai employé l'expression « données empiriques » dans une perspective critique, vu que ces données ne sont pas de nature statistique.

Le sénateur Jaffer : Vous pouvez utiliser un autre terme.

M. Manicom : Sur le plan technique, il s'agit du terme idoine. Dans les rapports de la GRC et les témoignages livrés par des chefs de police du Canada, on utilise, pour décrire le problème, des expressions comme « beaucoup » et « fréquent » — on ne peut pas considérer cela comme des renseignements de nature statistique. Cependant, il s'agit de données empiriques, comme celles fournies, par exemple, par des coupures de presse. Il s'agit, si l'on veut, de données empiriques savantes, ou de témoignages d'experts.

Senator Jaffer: You were talking about massage parlors. In Vancouver, we had this situation of going to a massage parlor and thinking that women there were being trafficked. However, these women had permanent residency permits.

In this whole scheme of things, this is a step in the right direction to protect women, but we need to do more comprehensive work. It cannot just be work permits. It needs to be permanent residence. In that case, all the women from Korea did have permanent residency. This bill is just for work permits, nothing else — not permanent residents or anyone else, right?

Mr. Manicom: Yes, that is the ambit of this initiative. It is obviously a broader societal question. The tool at hand is the immigration act.

Senator Jaffer: Press releases have come out, and you spoke about work permits to exotic dancers, to foreign strippers and to low-skilled labourers as potential victims of human trafficking. I am concerned about the low-skilled workers. Do you have any data to show that low-skilled workers are being trafficked once they come here?

Mr. Manicom: Again, we do not have data in general, so, no, we do not have data for that subset. Generally speaking, low-skilled workers will have lower levels of education, language skills, and so forth. Therefore, if you have an exploitive employer, they are more likely to have difficulty defending their rights than IT professionals coming to work for IBM. Generally speaking, one has reason to have concern that scrutiny and oversight be applied.

The Chair: I have one final short question. We have had a lot of discussion around the appropriateness of the use of ministerial instructions. Of course, they reflect the public policy considerations behind the act.

It was suggested in previous testimony — not here today — that the use of ministerial instructions may not be valid at law. At least, that is what I took from the comment. We have heard from the minister and from yourselves as to why you believe, practically speaking, that ministerial instructions are appropriate. I just want to be clear that, legally speaking, we should have no reservation about the use of those ministerial instructions in this context. Can you provide us that assurance?

Le sénateur Jaffer : Vous avez fait allusion aux salons de massage. À Vancouver, il arrivait que des gens se rendent dans un salon de massage et croient que les femmes qui y travaillaient étaient victimes du trafic de personnes, mais ces femmes avaient le statut de résident permanent.

Vu l'ensemble de la situation, il s'agit d'un pas dans la bonne direction en vue de protéger la femme, mais nous devons effectuer un travail plus global. On ne doit pas s'arrêter à la seule question des permis de travail — on doit également se pencher sur la question de la résidence permanente. Dans le cas dont je vous parle, toutes ces Coréennes avaient le statut de résident permanent. Le projet de loi ne vise que les permis de travail, et rien d'autre, n'est-ce pas? Il ne vise pas les résidents permanents ou qui que ce soit d'autre, non?

M. Manicom : C'est exact. Il s'agit là de la portée de la présente initiative. De toute évidence, il s'agit d'une question sociétale plus vaste. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est l'outil dont nous disposons.

Le sénateur Jaffer : Vous avez fait diffuser des communiqués de presse où vous évoquez la question de la délivrance de permis de travail aux danseuses exotiques, aux stripteaseuses étrangères et aux travailleurs peu spécialisés. Vous indiquez que les travailleurs de ces catégories sont susceptibles d'être victimes du trafic de personnes. Je suis préoccupé par les travailleurs peu spécialisés. Disposez-vous de données indiquant que les travailleurs peu spécialisés font l'objet du trafic de personnes une fois qu'ils sont entrés au pays?

M. Manicom : Là encore, nous ne disposons pas de données globales. Ainsi, non, nous ne possédons pas de données concernant cette sous-catégorie. En règle générale, les travailleurs spécialisés sont moins scolarisés, leurs compétences linguistiques sont moins développées, et ainsi de suite. Par conséquent, dans l'éventualité où ils sont aux prises avec un employeur qui les exploite, ils sont plus susceptibles d'avoir de la difficulté à faire valoir leurs droits qu'un professionnel du secteur des TI qui entre au pays afin de travailler pour IBM. D'une manière générale, d'aucuns ont raison de craindre que des mesures d'examen et de surveillance soient appliquées.

Le président : J'ai une dernière brève question à poser. Nous avons beaucoup discuté de l'opportunité de recourir à des instructions ministérielles. Bien entendu, elles reflètent les questions d'intérêt public qui sous-tendent les dispositions législatives.

Un témoin qui s'est présenté devant le comité un autre jour a laissé entendre que le recours à des instructions ministérielles pourrait être considéré comme non fondé en droit — du moins, c'est ce que j'ai compris de l'observation qui a été formulée. Le ministre et vous-même avez expliqué pourquoi vous estimiez, d'un point de vue pratique, que le recours à des instructions ministérielles était approprié. Je tiens simplement à être certain que nous n'avons aucune préoccupation de nature juridique à avoir quant à l'utilisation de ces instructions ministérielles dans de telles circonstances. Pouvez-vous nous fournir cette assurance?

Ms. Nasrallah: Yes. From a legal perspective, I can assure you, Mr. Chair, that certainly ministerial instructions have existed in the past. This is not the first time we have used them in the Immigration and Refugee Protection Act. I am certain that our legislative drafters in the Department of Justice would not have approved their use in the past or in this case if we did not feel that they had a legal basis, which is parliamentary sovereignty. As long as an act respects the Charter, the division of power and constitutional principles, then Parliament is free to enact this kind of subordinate legislation.

The Chair: Thank you. That is reassuring and comforting. We appreciate that.

Mr. Manicom: To make sure everyone is aware of the historical context, ministerial instructions were written into IRPA in 2001. At the time, they were built into the structure of IRPA and passed by government at that time, the time of a different government.

The Chair: That was 11 years ago.

Colleagues, thank you. That concludes not only this panel but also our discussions today.

Thank you so much. What you have contributed here is very valuable to us. Colleagues, we will reconvene tomorrow morning in this room at nine o'clock. Thank you, once again.

(The committee adjourned.)

Mme Nasrallah : Oui. D'un point de vue juridique, je peux vous assurer, monsieur le président, que le système d'instructions ministérielles a déjà existé dans le passé. Il ne s'agit pas de la première fois que nous avons recours à de telles instructions sous le régime de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Je suis certaine que les rédacteurs de lois du ministère de la Justice n'auraient pas approuvé leur utilisation dans le passé ou à ce moment-ci s'ils estimaient qu'elles ne sont pas fondées en droit — cela relève de la souveraineté du Parlement. Le Parlement est libre d'adopter ce genre de mesures législatives subordonnées, pour autant qu'elles respectent la Charte, la répartition des compétences et les principes constitutionnels.

Le président : Merci. Cela est rassurant et réconfortant. Nous vous sommes reconnaissants de ces précisions.

M. Manicom : Pour m'assurer que tout le monde peut mettre les choses en contexte, je souligne que les instructions ministérielles ont été inscrites dans la LIPR en 2001. Elles ont été intégrées à cette loi à ce moment-là par le gouvernement de l'époque, un autre gouvernement que celui qui est actuellement en place.

Le président : Cela s'est passé il y a 11 ans.

Collègues, je vous remercie. Cela met fin non seulement à notre discussion avec le présent groupe de témoins, mais également à notre journée.

Merci infiniment. Votre contribution a été extrêmement précieuse pour nous. Collègues, le comité se réunira demain matin, dans cette salle, à 9 h. Je vous remercie une fois de plus.

(La séance est levée.)

Tuesday, February 21, 2012

Royal Canadian Mounted Police:

Superintendent John Bilinski, Officer in Charge, Canadian Policy Centre for Missing and Exploited Children;

Officer Jackie Basque, National Child Exploitation Coordination Centre.

Ontario Provincial Police:

Scott Naylor, Detective Inspector.

Parents-Secours du Québec:

Pierre Chalifoux, Director General.

Beyond Borders:

David Matas, Legal Team Member.

Boost Child Abuse Prevention & Intervention:

Karyn Kennedy, Executive Director.

As an individual:

Randall Fletcher, Sexual Deviance Specialist.

Comité des orphelin(es) victimes d'abus:

Lucien Landry, President;

Tony Doussot, Secretary.

Kids Internet Safety Alliance:

Paul Gillespie, President and Chief Executive Officer.

Canadian Centre for Abuse Awareness:

Ellen Campbell, President, CEO and Founder;

Mark Allan, Director of Public Safety.

Association for the Treatment of Sexual Abusers:

Lawrence Ellerby, Forensic Psychologist.

Respect Group Inc.:

Sheldon Kennedy, Co-Founder.

Public Safety Canada:

Karl Hanson, Senior Research Officer.

Citizenship and Immigration Canada:

David Manicom, Director General, Immigration Branch;

Bradley Pascoe, Senior Policy Advisor, Temporary Resident Policy and Program;

Nisrin Nasrallah, Counsel.

Le mardi 21 février 2012

Gendarmerie royale du Canada :

Surintendant John Bilinski, officier responsable, Centre canadien de police pour les enfants disparus et exploités;

Officier Jackie Basque, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants.

Police provinciale de l'Ontario :

Scott Naylor, inspecteur-détective.

Parents-Secours du Québec :

Pierre Chalifoux, directeur général.

Au-déla des frontières :

David Matas, membre de l'équipe juridique.

Boost Child Abuse Prevention & Intervention :

Karyn Kennedy, directrice générale.

À titre personnel :

Randall Fletcher, spécialiste de la déviance sexuelle.

Comité des orphelin(es) victimes d'abus :

Lucien Landry, président;

Tony Doussot, secrétaire.

Kids Internet Safety Alliance :

Paul Gillespie, président-directeur général.

Canadian Centre for Abuse Awareness :

Ellen Campbell, présidente-directrice générale et fondatrice;

Mark Allan, directeur de la sécurité publique.

Association for the Treatment of Sexual Abusers :

Lawrence Ellerby, psychologue médico-légal.

Respect Group Inc. :

Sheldon Kennedy, cofondateur.

Sécurité publique Canada :

Karl Hanson, agent principal de recherche.

Citoyenneté et Immigration Canada :

David Manicom, directeur général, Direction générale de l'immigration;

Bradley Pascoe, conseiller principal en politique, Politiques et programmes à l'intention des résidents temporaires;

Nisrin Nasrallah, avocate.

APPEARING

Tuesday, February 21, 2012

The Honourable Jason Kenney, P.C., M.P., Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism.

WITNESSES

Monday, February 20, 2012

Assembly of First Nations:

Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief (by video conference);

Roger Jones, Senior Strategist.

Canadian Council for Refugees:

Loly Rico, Vice-President.

As individuals:

Benjamin Perrin, Assistant Professor, Faculty of Law, University of British Columbia (by video conference);

Audrey Macklin, Professor of Law, University of Toronto (by video conference);

Jenna Hennebry, Associate Professor, Communications Studies, Wilfrid Laurier University (by video conference);

Hilary Young, Assistant Professor, Faculty of Law, Queen's University;

David Quayat, Lawyer.

Canadian Coalition Against Terror:

Maureen Basnicki, Co-Founder;

Sheryl Saperia, Senior Advisor.

Canadian Centre for International Justice:

Jayne Stoyles, Executive Director.

Centre for Israel and Jewish Affairs:

Richard Marceau, General Counsel.

(*Continued on previous page*)

COMPARAÎT

Le mardi 21 février 2012

L'honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme.

TÉMOINS

Le lundi 20 février 2012

Assemblée des Premières Nations :

Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national (par vidéoconférence);

Roger Jones, stratège principal.

Conseil canadien pour les réfugiés :

Loly Rico, vice-présidente.

À titre personnel :

Benjamin Perrin, professeur adjoint, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence);

Audrey Macklin, professeure de droit, Université de Toronto (par vidéoconférence);

Jenna Hennebry, professeure agrégée, Études en communications, Université Wilfrid Laurier (par vidéoconférence);

Hilary Young, professeure adjointe, faculté de droit, Université Queen's;

David Quayat, avocat.

Canadian Coalition Against Terror :

Maureen Basnicki, cofondatrice;

Sheryl Saperia, conseillère principale;

Centre canadien pour la justice internationale :

Jayne Stoyles, directrice exécutive.

Centre consultatif des relations juives et israéliennes :

Richard Marceau, avocat général.

(*Suite à la page précédente*)