SENATE SÉNAT

CANADA

Second Session
Forty-first Parliament, 2013-14-15

Deuxième session de la
quarante et unième législature, 2013-2014-2015

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

HUMAN RIGHTS

DROITS DE LA PERSONNE

Chair:
The Honourable MOBINA S. B. JAFFER

Présidente :
L'honorable MOBINA S. B. JAFFER

Thursday, February 5, 2015
Thursday, February 19, 2015

Le jeudi 5 février 2015
Le jeudi 19 février 2015

Issue No. 15

Fascicule nº 15

Sixth and seventh meetings:

Examine and report on how the mandates and practices of the UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria

and

Fifth meeting (final):

Bill S-201, An Act to prohibit and prevent genetic discrimination

Sixième et septième réunions :

Étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie

et

Cinquième (dernière) réunion :

Projet de loi S-201,
Loi sur la non-discrimination génétique

INCLUDING:
THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-201)

Y COMPRIS :
LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-201)

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

51893-51922

STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

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

The Honourable Salma Ataullahjan, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Eggleton, P.C.
* Carignan, P.C. (or Martin)	Frum
	Hubley
* Cowan (or Fraser)	Nancy Ruth
	Ngo
Eaton	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Tannas (*February 18, 2015*).

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Black (*December 11, 2014*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

Vice-présidente : L'honorable Salma Ataullahjan

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Eggleton, C.P.
* Carignan, C.P. (ou Martin)	Frum
	Hubley
* Cowan (ou Fraser)	Nancy Ruth
	Ngo
Eaton	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur Tannas (*le 18 février 2015*).

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénateur Black (*le 11 décembre 2014*).

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, Thursday, February 5, 2015
(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 8:01 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Mobina S. B. Jaffer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Eggleton, P.C., Jaffer, Nancy Ruth and Ngo (6).

In attendance: Mark Palmer, Acting Procedural Clerk; Julia Nicol and Jean-Philippe Duguay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 6, 2014, the committee continued its study to examine and report on how the mandates and practices of the UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Doctors Without Borders:

Stephen Cornish, Executive Director.

Canadian Red Cross:

Hossam Elsharkawi, Director, Emergencies and Recovery, International Operations.

International Committee of the Red Cross:

Rob Young, Senior Delegate.

Norwegian Refugee Council:

Emma Bonar, Youth Programme Manager (by video conference).

As individuals:

James Milner, Associate Professor, Department of Political Science, Carleton University;

François Audet, Professor, Department of Management and Technology, University of Quebec at Montreal.

The chair made a statement.

Ms. Bonar, Messrs. Cornish, Elsharkawi and Young each made a statement and answered questions.

At 9:04 a.m., the committee suspended.

At 9:07 a.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 5 février 2015
(27)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 8 h 1, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Mobina S. B. Jaffer (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Eggleton, C.P., Jaffer, Nancy Ruth et Ngo (6).

Également présents : Mark Palmer, greffier à la procédure par intérim; Julia Nicol et Jean-Philippe Duguay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente de communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 mai 2014, le comité continue d'étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Médecins Sans Frontières :

Stephen Cornish, directeur exécutif.

Croix-Rouge canadienne :

Hossam Elsharkawi, directeur, Opérations d'urgence et rétablissement, Opérations internationales.

Comité international de la Croix-Rouge :

Rob Young, délégué principal.

Conseil norvégien pour les réfugiés :

Emma Bonar, directrice, Programme pour la jeunesse (par vidéoconférence).

À titre personnel :

James Milner, professeur agrégé, Département de science politique, Université Carleton;

François Audet, professeur, Département de management et technologie, Université du Québec à Montréal.

La présidente prend la parole.

Mme Bonar, MM. Cornish, Elsharkawi et Young font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 9 h 4, la séance est suspendue.

À 9 h 7, la séance reprend.

Messrs. Milner and Audet each made a statement and answered questions.

At 9:58 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

MM. Milner et Audet font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 9 h 58, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

OTTAWA, Thursday, February 19, 2015
(28)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 8:02 a.m., in room 9, Victoria Building, the deputy chair, the Honourable Salma Ataullahjan, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Cowan, Eaton, Eggleton, P.C., Frum, Hubley, Nancy Ruth and Ngo (9).

In attendance: Adam Thompson, Procedural Clerk; Julia Nicol and Jean-Philippe Duguay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Monday, June 16, 2014, the committee continued its study of Bill S-201, An Act to prohibit and prevent genetic discrimination. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

The chair asked whether the committee wished to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-201, An Act to prohibit and prevent genetic discrimination.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

> That the committee not proceed to clause-by-clause now, but wait 30 days for the provinces to provide their input.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Frum, Ngo — 4

NAYS

The Honourable Senators

Cowan, Eaton, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 5

OTTAWA, le jeudi 19 février 2015
(28)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 8 h 2, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Salma Ataullahjan, (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Cowan, Eaton, Eggleton, C.P., Frum, Hubley, Nancy Ruth et Ngo (9).

Également présents : Adam Thompson, greffier à la procédure; Julia Nicol et Jean-Philippe Duguay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 16 juin 2014, le comité poursuit son étude du projet de loi S-201, Loi visant à interdire et à prévenir la discrimination génétique. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

Le président demande si le comité doit amorcer l'étude article par article du projet de loi S-201, Loi visant à interdire et à prévenir la discrimination génétique.

L'honorable sénatrice Andreychuk propose :

> Que le comité n'amorce pas l'étude article par article maintenant, mais qu'il donne 30 jours aux provinces pour formuler des commentaires.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Frum, Ngo — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Cowan, Eaton, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

At 8:39 a.m., the committee suspended.

At 8:46 a.m., the committee resumed.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause of Bill S-201, on division.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

The chair asked whether clause 3 shall carry.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

The chair asked whether clause 4 shall carry.

It was agreed, with leave, that clauses 4 to 7 be grouped and that the result of the previous vote be applied to each clause and recorded in the minutes.

Accordingly, clause 4 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

À 8 h 39, la séance est suspendue.

À 8 h 46, la séance reprend.

Il est convenu que le comité amorce l'étude article par article du projet de loi S-201, avec dissidence.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre.

Il est convenu de reporter l'adoption de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 3.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 4.

Avec la permission des membres du comité, il est convenu de regrouper les articles 4 à 7 et que le résultat du vote de l'article précédent soit appliqué à chaque article et consigné dans le procès-verbal.

En conséquence, l'article 4 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

Clause 5 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

L'article 5 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

Clause 6 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

L'article 6 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

Clause 7 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

L'article 7 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

It was agreed that clause 8 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Clause 9 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

L'article 9 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

The chair asked whether clause 10 shall carry.

It was agreed, with leave, that clauses 10 and 11 be grouped and that the result of the previous vote be applied to each clause and recorded in the minutes.

Accordingly, clause 10 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

Clause 11 was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill, as amended, carry, on division.

It was agreed that the law clerk be authorized to renumber clauses to reflect clauses that have been negatived from the bill with any cross-references to be renumbered accordingly.

It was agreed that Bill S-201 be reported, with amendments, to the Senate.

At 8:57 a.m., the committee suspended.

At 9 a.m., the committee resumed.

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 10.

Avec la permission des membres du comité, il est convenu de grouper les articles 10 et 11 et que le résultat du vote de l'article précédent soit appliqué à chaque article et consigné dans le procès-verbal.

En conséquence, l'article 10 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

L'article 11 est rejeté par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Cowan, Eggleton, Hubley, Nancy Ruth — 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Ataullahjan, Eaton, Frum, Ngo — 5

ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucune.

Il est convenu d'adopter l'article 1, le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi modifié, avec dissidence.

Il est proposé que le légiste de la Chambre soit autorisé à faire les changements de désignation numérique à la suite du rejet d'articles dans le projet de loi et à modifier tous les renvois qui en découlent.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi S-201 modifié au Sénat.

À 8 h 57, la séance est suspendue.

À 9 heures, la séance reprend.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 6, 2014, the committee continued its study to examine and report on how the mandates and practices of the UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

As individuals:

Joel E. Oestreich, Associate Professor, Political Science and Director, International Area Studies Program, Drexel University (by video conference);

Mike McBride, Professor of political science, Whittier College, California (by video conference).

The chair made a statement.

Messrs. Oestreich and McBride each made a statement and answered questions.

At 9:58 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 mai 2014, le comité continue d'étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Joel E. Oestreich, professeur agrégé, Sciences politiques, et directeur, Programme d'études internationales, Université Drexel (par vidéoconférence);

Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie (par vidéoconférence).

La présidente fait une déclaration.

MM. Oestreich et McBride font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 9 h 58, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier suppléant du comité,

Mark Palmer

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 19, 2015

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-201, An Act to prohibit and prevent genetic discrimination, has, in obedience to the order of reference of June 16, 2014, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Delete clause 3, pages 1 and 2.*
2. *Delete clauses 4, 5 and 6, page 2.*
3. *Delete clause 7, pages 2 and 3.*
4. *Delete clauses 9 and 10, page 6.*
5. *Delete clause 11, pages 6 and 7.*
6. *Make any necessary consequential changes to the numbering of provisions and cross-references resulting from the amendments to the bill.*

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 19 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-201, Loi sur la non-discrimination génétique, a, conformément à l'ordre de renvoi du 16 juin 2014, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Supprimer l'article 3, pages 1 et 2.*
2. *Supprimer les articles 4, 5 et 6, page 2.*
3. *Supprimer l'article 7, pages 2 et 3.*
4. *Supprimer les articles 9 et 10, page 6.*
5. *Supprimer l'article 11, pages 6 et 7.*
6. *Faire tous les changements nécessaires à la désignation numérique des dispositions et aux renvois qui découlent des amendements au projet de loi.*

Respectueusement soumis,

La vice-présidente,

SALMA ATAULLAHJAN

Deputy Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 5, 2015

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 8:01 a.m. to examine and report on how the mandates and practices of the UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria.

Senator Mobina S. B. Jaffer (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to the twenty-seventh meeting of the Second Session of the Forty-first Parliament of the Standing Senate Committee on Human Rights.

[*Translation*]

Our committee has been mandated by the Senate to study matters pertaining to human rights, both in Canada and abroad. My name is Mobina Jaffer, and I am chair of this committee. I am pleased to welcome you to this meeting.

[*English*]

Before I continue, I would like the other committee members to introduce themselves, and I will start with the deputy chair.

Senator Ataullahjan: Senator Salma Ataullahjan from Ontario.

Senator Ngo: Senator Thanh Hai Ngo from Ontario.

Senator Nancy Ruth: Senator Nancy Ruth from Toronto.

The Chair: On May 6, 2014, the Senate passed the following order of reference: that the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to Examine and report on how the mandates and practices of the UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria.

[*Translation*]

The conflict in Syria has triggered one of the most appalling humanitarian and refugee crises in modern history. The consequences of that situation on children are particularly distressing. An estimated 3 million children are internally displaced in Syria, and 1.2 million are refugees abroad. Millions of children are out of school, separated from their families, in need of protection and in need of medical care, both physical and psychological.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 8 h 1, afin d'étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie.

La sénatrice Mobina S. B. Jaffer (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bienvenue, honorables sénateurs, à la vingt-septième réunion de la deuxième session de la quarante et unième législature du Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

[*Français*]

Le Sénat nous a confié la mission d'examiner les questions liées aux droits de la personne au Canada et à l'étranger. Je m'appelle Mobina Jaffer et je suis présidente de ce comité. J'ai l'honneur de vous souhaiter la bienvenue à cette réunion.

[*Traduction*]

Avant de poursuivre, j'aimerais que les autres membres du comité se présentent, en commençant par la vice-présidente.

La sénatrice Ataullahjan : Sénatrice Salma Ataullahjan, de l'Ontario.

Le sénateur Ngo : Sénateur Thanh Hai Ngo, de l'Ontario.

La sénatrice Nancy Ruth : Sénatrice Nancy Ruth, de Toronto.

La présidente : Le 6 mai 2014, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant : Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie.

[*Français*]

Le conflit syrien a donné lieu à l'une des crises humanitaires et de réfugiés les plus effroyables de l'histoire moderne. Ce qui est particulièrement alarmant, ce sont les conséquences de cette situation sur les enfants. On évaluait à 3 millions le nombre d'enfants déplacés à l'intérieur des frontières syriennes et à 1,2 million le nombre d'enfants réfugiés à l'étranger. Des millions d'enfants ne vont plus à l'école, sont séparés de leur famille et ont besoin de protection et de soins médicaux, tant physiques que psychologiques.

Displaced children are also at greater risk of poverty, abuse, neglect, violence, exploitation, trafficking, child marriage and forced recruitment into armed groups.

[*English*]

Canada is a significant financial contributor to both the United Nations High Commissioner for Refugees and the United Nations Children's Rights and Emergency Relief Organization. Both of these organizations have been working on the ground to provide relief for millions of Syrians who have been affected by this conflict.

The organizations had to use their limited resources to respond to changing humanitarian needs that arise from a modern, protracted conflict. As a result, the mandates and practices have had to evolve accordingly.

We are studying how these mandates are evolving.

This morning, we have a number of witnesses, and we will start with the Norwegian Refugee Council, who is going to be testifying from Amman, Jordan, and her name is Emma Bonar, Youth Programme Manager.

Ms. Bonar, can you hear us?

Emma Bonar, Youth Programme Manager, Norwegian Refugee Council: Yes, perfectly.

The Chair: May we please have your remarks at this time.

Ms. Bonar: Hello, everyone. Good morning. My name is Emma. I work for the Norwegian Refugee Council in Jordan. Thank you for the opportunity to give some field perspective. NRC, or the Norwegian Refugee Council, works with over 1 million displaced Syrians in the region and has more than 1,300 staff. We work inside Syria itself, but also in all the neighbouring countries.

My job is to manage NRC's youth education programs here in Jordan, in the refugee camps. I'm in daily contact with young men and women between the ages of 16 and 32 in the camps every day.

I will talk about Jordan. The issues that I will raise are challenges regionally. As you may know, education is one of the most underfunded of the humanitarian sectors, despite being a basic human right and despite being one of the top priorities that refugees will tell us they have when we talk to them.

I'm sure other speakers after me will go into more detail on the crucial protection situation of children within Syria, but I will focus on those displaced outside of the country.

I will make four key points today. The first one is about youth. In this humanitarian context, youth are falling through the cracks in the response. Part of the reason is that neither UNICEF no UNHCR is mandated to provide education programs for this age

Les enfants déplacés sont aussi particulièrement menacés par la pauvreté, la maltraitance, la négligence, la violence, l'exploitation, le trafic, les mariages forcés et l'enrôlement contre leur gré dans des groupes armés.

[*Traduction*]

Le Canada est un important bailleur de fonds du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Ces deux organisations travaillent sur le terrain et viennent au secours de millions de Syriens frappés par ce conflit.

Ces organisations ont dû recourir à leurs ressources limitées afin de répondre aux besoins humanitaires en évolution découlant d'un conflit contemporain prolongé. Par conséquent, leurs mandats et méthodes ont dû évoluer également.

Nous étudions donc l'évolution de leurs mandats.

Nous avons ce matin divers témoins et nous commencerons par la représentante du Conseil norvégien pour les réfugiés, Emma Bonar, qui est directrice du Programme pour la jeunesse et qui témoignera d'Amman, en Jordanie.

Est-ce que vous nous entendez, madame Bonar?

Emma Bonar, directrice, Programme pour la jeunesse, Conseil norvégien pour les réfugiés : Oui, parfaitement.

La présidente : Nous sommes prêts à entendre vos remarques.

Mme Bonar : Bonjour tout le monde. Je m'appelle Emma et je travaille pour le Conseil norvégien pour les réfugiés en Jordanie. Merci de me donner l'occasion de parler de notre expérience sur le terrain. Le conseil travaille avec plus d'un million de Syriens déplacés dans la région et emploie 1 300 personnes. Nous travaillons en Syrie même, mais aussi dans les pays voisins.

Mon travail consiste à gérer les programmes d'éducation de la jeunesse dans les camps de réfugiés de Jordanie. Je suis en contact quotidien avec des jeunes gens et jeunes femmes âgés de 16 à 32 ans.

Je parlerai de la Jordanie et en particulier des défis que l'on doit surmonter dans la région. Comme vous le savez peut-être, l'éducation est l'un des secteurs humanitaires les moins financés, même s'il s'agit d'un droit humain fondamental et l'une des priorités absolues au dire même des réfugiés.

Je suis sûre que d'autres intervenants vous parleront de façon plus détaillée de la protection cruciale à apporter aux enfants en Syrie même, mais je me concentrerai sur les personnes déplacées en dehors du pays.

J'aborderai aujourd'hui quatre points clés. Le premier concerne la jeunesse, qui est laissée pour compte dans le contexte humanitaire. Cela s'explique en partie par le fait que ni l'UNICEF ni l'UNHCR n'ont le mandat d'offrir des programmes

group. That is aside from a minimal number of scholarships from UNHCR to youth. Those over 18 do not have so many services.

Youth in any society are a crucial group. They're full of potential, ideas, motivation and energy. They're at that age where their personalities are maturing. We need to find positive outlets and constructive activities for these young people. Much of the debate, I'm sure you are aware, in this region on Syrian youth has been quite negative, focusing more on violence and extremism.

The identities they had when they were in Syria have been completely stripped away from them. On top of being within this really crucial time of their lives, they have had their identities stripped way.

This is the group that will go back and rebuild Syria, we all hope, very soon. They're also one of the biggest influencers on children within their communities. Children look up to youth more than to adults. We know this to be true in all communities. We need skills, training programs and higher education for young people.

Youth themselves need to be recognized as a different demographic. They have different needs. This needs need to be within the mandate of some of the UN agencies in order that activities on the ground can be coordinated and prioritized within the education sector.

My second point is around education itself. There is a very large focus on the expansion of formal education systems in order to accommodate refugees who have arrived in Jordan and other countries. But there is not so much focus on alternative solutions to this issue.

The Government of Jordan and all governments in the region have done an amazing job of trying to accommodate as many Syrian children as possible into their formal schools around the country and in refugee camps. However, unfortunately, the vast majority of these children are still out of school.

With the scale of the Syrian crisis, it is impossible to quickly expand a formal education system to take in all of these children. This would take years in terms of infrastructure and human resources. Alternative education opportunities must be made available so that we can get the children into school now so we don't have a lost generation. These accredited courses can be coordinated with ministries of education. NGOs can implement them and are ready to mobilize straightaway.

The second point is that it is crucial that we support, as a priority, ministries of education in host countries to scale up their formal education provision for refugees. However, we also must have short- and medium-term solutions so the children don't have to wait any longer to get into school. At the moment, for example,

d'éducation aux enfants de ce groupe d'âge, si l'on met à part le nombre minime de bourses accordées aux jeunes par l'UNHCR. Les jeunes de plus de 18 ans n'ont pas autant de services.

Dans n'importe quelle société, les jeunes sont un groupe vital. Ils sont pleins de potentiel, d'idées, de motivation et d'énergie. Ils sont à l'âge où leur personnalité mûrit. Nous devons leur trouver des débouchés positifs et des activités constructives. Comme vous le savez certainement, le gros du débat que l'on a tenu dans cette région sur les jeunes Syriens a été très négatif, puisqu'axé sur la violence et l'extrémisme.

L'identité qu'ils avaient en Syrie leur a été complètement enlevée à un moment crucial de leur vie.

C'est ce groupe qui reviendra en Syrie et reconstruira le pays très bientôt, nous l'espérons tous. C'est également ce groupe qui a le plus d'influence sur les enfants de la collectivité. En effet, les enfants se tournent davantage vers les jeunes que vers les adultes et cela est vrai dans toutes les communautés. Nous devons pouvoir donner à ces jeunes des compétences, des programmes de formation et un enseignement supérieur.

Les jeunes eux-mêmes doivent se reconnaître comme un segment différent de la population. Ils ont des besoins différents, dont doivent s'occuper certaines agences de l'ONU de façon à ce que les activités menées sur le terrain puissent être coordonnées et classées par ordre d'importance dans le secteur de l'éducation.

Mon second point concerne l'éducation proprement dite. On s'intéresse énormément à l'élargissement des systèmes d'éducation officielle afin d'accommoder les réfugiés qui arrivent en Jordanie et dans d'autres pays. Mais on ne s'intéresse pas assez à des solutions de rechange.

Le gouvernement de la Jordanie et tous les gouvernements de la région ont accompli un travail extraordinaire pour essayer d'accueillir le plus grand nombre possible d'enfants syriens dans leurs écoles et dans les camps de réfugiés. Malheureusement, dans leur vaste majorité, ces enfants ne sont toujours pas scolarisés.

Étant donné l'ampleur de la crise syrienne, il est impossible d'élargir rapidement le système d'éducation officielle afin de pouvoir accueillir tous ces enfants. La construction d'infrastructures et l'embauche de ressources humaines prendraient des années. D'autres possibilités d'enseignement doivent être trouvées pour pouvoir scolariser les enfants en évitant ainsi d'avoir une génération perdue. Des cours accrédités peuvent être coordonnés avec les ministères de l'Éducation. Les ONG peuvent les mettre en œuvre rapidement et sont prêtes à se mobiliser.

Le second point est qu'il est crucial d'appuyer, en priorité, les ministres de l'Éducation des pays hôtes afin qu'ils puissent offrir un enseignement officiel aux réfugiés. Nous devons toutefois trouver des solutions à court et moyen terme pour que les enfants n'aient plus à attendre. En ce moment, par exemple, notre

we have some kids in our program in the camps that have missed more than three years of school. The policy in this country is that you cannot enter the formal school under any circumstances if you have missed three years of schooling. There is nothing for these children if we don't have alternative education provisions.

My third point is around coordination and complementarity of UN agency mandates. In any country, an education system is made up of a comprehensive set of education services. It takes an individual through from infancy to childhood, adolescence, youth and into adulthood. We must provide a complete cycle of education services if we're going to provide any at all.

Particularly when we move from emergency into protracted crisis, which as you know is the case here in the region at the moment, youth and children in the camp ask me all the time, "What's the point in going to primary school because there's no secondary school to go to afterwards? What's the point in education at all because I can't go to university and be a doctor like I have always dreamed? I might as well just go and work and support my family." If we're going to provide any education, we need to think about education provision through all of the different stages of development of children and youth. The point here is that it is crucial that UN mandates complement each other and that in complementing each other they cater for the broad range of education services that are needed.

My last point is that we have all the UN agencies here. They have a certain amount of influence that small NGOs or large NGOs, like NRC, simply do not have. We need the UN agencies to leverage this influence to make the policy changes and to make sure that the right people know exactly what the needs on the ground are that people like us, who are practitioners in the field, are able to identify. NGOs have the technical expertise to go out and do great programs, to develop and implement these programs and to keep developing them, but we do not have this leverage that UN agencies have. We need strong advocacy and leadership. We need these agencies to work together to bring out the issues in the field and to represent not only me and NRC but also all the different agencies and the young people in the community.

I speak today for NRC and for the thousands of young Syrians, 3,000 of whom have been through our programs in Jordan in the past two years. I would like to think that I have quite a good understanding of how they feel about this situation. Their dreams have been shattered. They ask us on a daily basis for things that we're not in a position to provide and that we don't have the power to give them.

To recap on the four points I made, first, we need recognition of young people as a distinct group with distinct needs, and we need more learning opportunities for them, as currently they are not within anyone's mandate.

programme dans les camps accueille des enfants qui ont perdu plus de trois ans de scolarité. Or, la politique menée dans le pays empêche, quelles que soient les circonstances, l'entrée dans le système scolaire officiel à tout enfant qui a manqué trois années d'école. Si nous ne mettons pas sur pied d'autres programmes d'éducation, ces enfants se retrouveront devant rien.

Mon troisième point concerne la coordination et la complémentarité des mandats des agences de l'ONU. Dans n'importe quel pays, le système d'éducation comporte une série globale de services qui sont offerts à partir de l'enfance, jusqu'à l'adolescence pour finir à l'âge adulte. Si nous devons offrir des services d'éducation, ils doivent être complets.

C'est d'autant plus important lorsque l'on passe d'une situation d'urgence à une crise prolongée, ce qui, comme vous le savez, est en ce moment le cas dans la région. Dans le camp, les jeunes et les enfants me posent toujours la même question : « À quoi ça sert de suivre l'école élémentaire s'il n'y a pas ensuite d'école secondaire pour nous accueillir? À quoi sert de suivre des études si je ne peux pas aller à l'université pour faire les études de médecine dont j'ai toujours rêvé. Autant travailler et appuyer ma famille. » Si nous devons offrir un enseignement quelconque, il doit couvrir toutes les étapes de développement des enfants et des jeunes. Le fait est qu'il est crucial que les mandats de l'ONU soient complémentaires de façon à offrir toute la gamme des services d'éducation nécessaires.

Dernier point, toutes les agences de l'ONU sont ici. Elles ont une influence certaine que n'ont tout simplement pas les ONG, petites ou grandes, comme le Conseil norvégien pour les réfugiés. Elles doivent donc se servir de leur influence pour changer les politiques et faire en sorte que leurs employés sachent exactement quels sont les besoins que des gens comme nous, qui pratiquons sur le terrain, ont pu établir. Les ONG ont l'expertise technique pour mettre en œuvre et développer d'excellents programmes, mais nous n'avons pas l'influence qu'ont les agences de l'ONU. Nous avons besoin de gens qui défendent vigoureusement cette cause et de leaders. Les agences doivent œuvrer de concert pour régler les problèmes sur le terrain et représenter non seulement des gens comme moi et le conseil, mais aussi toutes les autres agences et les jeunes de la communauté.

Je parle aujourd'hui au nom du Conseil norvégien pour les réfugiés et pour les milliers de jeunes Syriens, dont 3 000 ont été accueillis dans nos programmes au cours des deux dernières années. J'ose espérer bien comprendre ce qu'ils ressentent dans cette situation. Leurs rêves ont volé en éclats. Ils nous demandent quotidiennement des choses que nous ne pouvons pas leur offrir.

Pour récapituler les quatre points que j'ai soulevés, il faut, premièrement, reconnaître les jeunes comme un groupe distinct, avec des besoins qui leur sont propres, il faut leur offrir davantage de possibilités d'apprentissage et aujourd'hui, personne n'a le mandat de s'en occuper.

Second, we need alternative education systems in place because ministries of education cannot be expected to quickly accommodate all of the refugees in their formal system right now. We need to support better in this.

Third, we need comprehensive education provision. We cannot just have basic education. It needs to lead to something else, and people need to see a purpose in participating in education.

Fourth, we need increased coordination, leadership and advocacy on the part of UN agencies, particularly UNICEF and UNHCR, given their mandate in education, in order to reflect the challenges, needs, et cetera, that we have on the ground and that we can identify in the field.

The Chair: Thank you very much, Ms. Bonar. We will hear from Mr. Stephen Cornish, Executive Director of Doctors Without Borders. Welcome.

Stephen Cornish, Executive Director, Doctors Without Borders: Thank you for holding this most important session today. There is no question in our minds, Doctors Without Borders, that the global humanitarian system is struggling to meet the needs of men, women and children in many of the most desperate conflict zones around the world, whether that be in Central African Republic, South Sudan or Syria, the main topic of today's discussion.

Populations desperately require assistance because of a number of challenges to the system, including major NGOs, organizations like MSF and the UN agencies we will be discussing today. Sadly, the system is just not able to provide the basic minimum building blocks for life that it is intended to do.

My organization, Doctors Without Borders, is a participant in that global system and recently published a report called *Where Is Everyone?* It examines some of the shortcomings of the international aid response. The study pointed to a pattern of failure, unfortunately, by a system that is sometimes too sluggish, often too risk-averse, and sometimes incapable of mounting surge capacity and rapid response to reach those who are most vulnerable in a timely manner. In the case of Syria, the crisis has been called the worst humanitarian crisis since the Second World War. Certainly, it has been at the forefront of world media attention. Sadly, the brutal exercise of misery we're seeing on the ground is just not able to be remediated by all of the actions of the said group we're looking at; and there seems to be no tangible relief in sight.

Syria, as you know and as you spoke to, chair, has seen a massive exodus of its population. One third of the population is either displaced or seeking refuge in neighbouring countries. Unfortunately, the system is not able to keep up with the magnitude of this crisis. Large NGOs, member states and UN agencies are all part of the system and share in the challenges at hand. While mandate reviews may be in order to ensure that the

Deuxièmement, nous devons mettre en place d'autres systèmes d'éducation, car on ne peut pas s'attendre à ce que les ministères concernés puissent rapidement accueillir tous les réfugiés au sein du système officiel. Davantage d'appuis s'imposent.

Troisièmement, il faut un enseignement global. On ne peut tout simplement pas se contenter d'un enseignement élémentaire. Il faut pouvoir passer à autre chose et les gens doivent voir l'utilité de l'enseignement.

Quatrièmement, il faut renforcer la coordination, le leadership et la promotion au sein des agences de l'ONU, et en particulier de l'UNICEF et du UNHCR, étant donné le mandat qui est le leur dans le domaine de l'éducation, afin qu'elles puissent relever les défis, combler les besoins, et cetera, que nous avons constatés sur le terrain.

La présidente : Merci beaucoup, madame Bonar. Nous allons maintenant entendre M. Stephen Cornish, directeur exécutif de Médecins Sans Frontières. Bienvenue, monsieur.

Stephen Cornish, directeur exécutif, Médecins Sans Frontières : Merci de tenir aujourd'hui cette séance des plus importantes. Pour Médecins Sans Frontières, il ne fait aucun doute que le système humanitaire mondial lutte pour combler les besoins d'hommes, de femmes et d'enfants dans bon nombre des zones de conflits les plus graves du monde, que ce soit en République centrafricaine, au sud du Soudan ou en Syrie, ce dernier pays étant l'objet de notre débat d'aujourd'hui.

Les populations ont désespérément besoin d'aide en raison des défis que doit relever le système, y compris les grandes ONG, les organisations telles que MSF et les agences de l'ONU, et dont nous débattrons aujourd'hui. Malheureusement, le système n'est tout simplement pas en mesure d'offrir les éléments vitaux de base souhaités.

Mon organisation, Médecins Sans Frontières, participe à ce système mondial et elle a récemment publié un rapport intitulé *Where Is Everyone?* qui examine un certain nombre de lacunes dans la réponse de la communauté de l'aide internationale aux crises humanitaires. L'étude signale malheureusement les échecs systématiques d'un système quelquefois trop lent, souvent allergique au risque et quelquefois incapable de mobiliser des capacités de pointe et de réagir rapidement pour aider les plus vulnérables. En l'occurrence, la situation en Syrie a été qualifiée de la pire crise humanitaire à survenir depuis la Seconde Guerre mondiale. En tout cas, elle a fait les manchettes des médias. Malheureusement, toutes les actions menées par le groupe dont nous avons parlé ne viennent pas à bout de l'extrême misère qui s'est abattue sur le terrain et il ne semble y avoir aucun secours tangible en vue.

Comme vous le savez — et vous en avez parlé, madame la présidente —, la Syrie a connu un exode massif. Un tiers de sa population a été déplacé ou a cherché refuge dans des pays voisins. Malheureusement, le système n'est pas en mesure de réagir face à l'ampleur de la crise. De grandes ONG, des États membres et des agences de l'ONU font tous partie de ce système et doivent relever les mêmes défis. Il faudrait peut-être réexaminer

UN agencies are tasked and equipped to respond to today's interstate conflicts, the United Nations and its agencies will nonetheless remain central to the functioning of this system. Certainly, we at Doctors Without Borders agree that reviews are worthwhile exercises and are very pleased to participate today. We see it as essential that they consider a number of the overarching practical challenges affecting the aid system today.

One of the first challenges I will mention is around status of the individuals. The humanitarian system is built on a set of categories that dictate the level of assistance that someone will receive. That assistance level will depend on how we label that person, whether we call that person a displaced person, a refugee or, as in the cases of many of the surrounding countries of Syria today, only persons of concern, which means that we're not actually talking about refugees, although we are using that moniker.

In fact, the permissions obtained in neighbouring countries by those fleeing Syria are generally good for only six months. They struggle to receive those permissions. When they first arrive in a neighbouring country, it can take them months just to get into the system to start getting assistance. Meanwhile, families are forced to beg, sell possessions and do whatever it takes just to scrape by. When the six months roll around, they have to get another renewal of that status. While that status is being renewed, they lose access to a number of services and, therefore, become vulnerable again. We have been subjecting many people whom we think are protected and assisted to multiple cycles of vulnerability every six months over the past four years. Something has to be done about this.

We found that given the differences in what we call people, they also get different levels of assistance. It seems very odd to us that the principle determinant of assistance is the categorization rather than the actual needs or vulnerability of the people in question. This seems partly a function of legal mandate and of bureaucracy; but in either case, the people receiving these goods are dependent on the category they find themselves in and unable to change it, despite the fact that all people have the same building blocks and need the same building blocks of life in order to survive and to thrive, to care for their children and to take care of themselves.

A second important determinant that we have noticed through these studies is that much of the international community's assistance and know-how was built around camp settings and work in mainly Sub-Saharan Africa, and we are finding ourselves more and more engaged in urban settings and middle-income countries. This comes with a number of challenges.

In the Syrian context, for example, a number of the displaced have taken refuge not in camp settings, like we see in Jordan, but amongst the general population. Some 70 to 80 per cent of refugees in Jordan are amongst the host population, which makes it much more difficult to identify them and respond to their needs.

les mandats pour faire en sorte que les agences de l'ONU soient équipées pour répondre aux conflits interétatiques d'aujourd'hui, mais les Nations Unies et ses agences resteront néanmoins l'élément central pour le fonctionnement du système. Nous, à Médecins Sans Frontières, convenons certainement de l'utilité de ces examens et sommes très heureux d'y participer aujourd'hui. Mais nous estimons essentiel de se pencher sur les défis pratiques fondamentaux auxquels fait face aujourd'hui le système d'aide.

L'un des premiers défis dont je veux parler concerne le statut des particuliers. Le système humanitaire est fondé sur une série de catégories qui dicte le niveau d'aide que quelqu'un reçoit. Ce niveau d'aide dépend de la façon dont est désignée la personne, à savoir s'agit-il d'une personne déplacée, d'un réfugié ou, dans le cas des nombreux pays voisins de la Syrie aujourd'hui, seulement de personnes en situation précaire, ce qui signifie qu'on ne parle pas réellement de réfugié lorsqu'on utilise ce terme.

En fait, les permissions obtenues de pays voisins par ceux qui fuient la Syrie ne sont généralement valables que pour six mois. Ils doivent se battre pour obtenir ces permissions. Lorsqu'ils arrivent pour la première fois dans un pays voisin, ils peuvent devoir attendre des mois pour être inscrits dans le système et commencer à recevoir de l'aide. En attendant, les familles sont forcées de mendier, de vendre leurs possessions ou de recourir à n'importe quel autre moyen pour survivre. Lorsque les six mois se sont écoulés, les gens doivent faire renouveler leur statut. Pendant le renouvellement, ils n'ont plus accès à certains services et sont donc à nouveau vulnérables. Nous avons ainsi soumis beaucoup de gens que nous pensions protégés et aidés, à de nombreux cycles de vulnérabilité tous les six mois, au cours des quatre dernières années. Il faut faire quelque chose.

Nous constatons en outre que les niveaux d'assistance varient en fonction des désignations que l'on donne à ces gens. Il me semble très étrange que le principe déterminant de l'aide est la catégorie dans laquelle sont classés ces gens, plutôt que leurs besoins réels ou leur vulnérabilité. C'est en partie fonction, semble-t-il, de mandats juridiques et de la bureaucratie; mais dans un cas comme dans l'autre, les gens qui reçoivent cette aide dépendent de la catégorie dans laquelle ils se trouvent, catégorie qu'ils ne peuvent pas changer, en dépit du fait que tous les gens ont besoin des mêmes éléments vitaux de base pour survivre et s'épanouir, pour prendre soin de leurs enfants et d'eux-mêmes.

Le deuxième facteur déterminant que nous avons constaté dans le cadre d'études est que la majeure partie de l'aide et du savoir de la communauté internationale a été mobilisé dans le cadre de camps de réfugiés et de travaux menés principalement en Afrique subsaharienne, alors qu'aujourd'hui, nous avons de plus en plus affaire à des cadres urbains et à des pays à revenu moyen, ce qui présente divers défis.

Dans le contexte syrien, par exemple, un certain nombre de personnes déplacées ont trouvé refuge, non pas dans des camps mais, comme en Jordanie, dans la population. Soixante-dix à 80 p. 100 des réfugiés en Jordanie vivent parmi la population. Il est donc difficile de les identifier et de répondre à leurs besoins.

Unfortunately, we still see a preponderance of the funding being dedicated to camp settings where it is actually easier to assist refugees rather than in the host populations where it is much more difficult.

It is still the case today that those who are registered with the UNHCR generally receive a larger and a better assistance package, which of course can be a positive thing, but not when we look at the numbers of those who are beyond the system and whom we certainly must do a better job at reaching.

The third and perhaps the biggest challenge I will mention is the limited access to the Syrian population itself. Part of that comes from this phenomenon of refugees settling outside of camp settings in the neighbouring countries, but much more of it has to do with the challenge of actually reaching Syrians in desperate need within Syria itself.

We certainly welcome the recent UN resolution on cross-border humanitarian access. We have been calling for this cross-border assistance to be increased for a very long time because, as you know, most of the assistance from the UN system and from the Red Cross system, both systems doing truly amazing work in very difficult conditions, has to be funneled through the Syrian government. Therefore, sometimes it is open for them to be able to access certain regions and sometimes it is not. The majority of the population in biggest need finds itself today in opposition areas, which are much less assisted than government areas. While we welcome the resolution, we haven't yet seen that resolution translate into the true surge and massive scale-up of aid that would be needed in those hardest-to-reach areas.

There are a number of challenges and reasons for that, some of them bureaucratic and many of them security restraints that affected our organization and our ability to reach these places as well. A number of other hurdles actually have led to many areas in Syria being humanitarian deserts today, off-limits to essential aid and severely under-assisted.

Your focus here on the impact on children of course is the primary concern of UNICEF. I would posit that until we can make sure that many of those basic building blocks of life are addressed to those family members, we will have great difficulty. I think UNICEF and other agencies have had to make difficult ethical choices. Some of that speaks to why there is somewhat a lack of educational opportunities.

We still have very grave challenges in offering safe births not only inside Syria but even in Lebanon, where families are forced to co-pay in order to access a hospital. Many pregnant women are going back to the war zone in order to give birth because they can't afford the co-payment. There is no pre- and post-natal care for most pregnant Syrian women. Inside Syria, we are seeing malnutrition among those under six months old, in a place that used to have a food abundance, because formula is so expensive and in many cases non-existent.

Malheureusement, le financement est toujours réservé aux camps dans lesquels il est beaucoup plus facile d'aider les réfugiés, que lorsque ces derniers vivent dans la population locale.

Encore aujourd'hui, ceux qui sont inscrits auprès de l'UNHCR reçoivent généralement une aide plus importante et meilleure, ce qui en soi est évidemment positif, mais qui est aussi regrettable quand on pense au nombre de gens qui sont en dehors de ce système et que nous devons davantage aider.

Le troisième et peut-être le plus grand défi que je veux souligner est l'accès limité à la population syrienne. Cela s'explique en partie par le phénomène des réfugiés s'installant en dehors de camps dans les pays voisins, mais surtout par la difficulté d'atteindre, en Syrie même, les gens qui ont des besoins criants.

Nous saluons certainement la récente résolution de l'ONU sur l'accès à l'aide humanitaire transfrontalière. Cela fait très longtemps que nous voulions qu'elle soit renforcée parce que, comme vous le savez, le gros de l'aide provenant du système de l'ONU et de celui de la Croix-Rouge — qui accomplissent tous deux un travail vraiment extraordinaire dans des conditions très difficiles — doit être acheminé par l'entremise du gouvernement syrien. Par conséquent, ils ont quelquefois accès à certaines régions, mais pas toujours. La majorité des gens qui ont les besoins les plus criants se retrouvent aujourd'hui dans des zones qui sont sous le contrôle de l'opposition, où il est plus difficile de faire parvenir l'aide. Si nous sommes satisfaits de cette résolution, nous ne l'avons pas encore vu se traduire par un renforcement massif de l'aide dont on aurait besoin dans les zones les plus difficiles à atteindre.

Cela s'explique en raison de divers problèmes, certains bureaucratiques, mais beaucoup à cause de restrictions de sécurité auxquels doit faire face notre organisation et qui nous empêche d'atteindre ces régions. À cela s'ajoutent d'autres obstacles qui font qu'aucune aide humanitaire ne parvient dans certaines régions de la Syrie.

Votre étude, qui porte essentiellement sur les conséquences du conflit sur les enfants, intéresse bien sûr au premier chef l'UNICEF. Je dirais à ce sujet que tant que nous n'arriverons pas à offrir aux familles les nécessités vitales, la situation restera très difficile. Je pense que l'UNICEF et les autres agences ont dû faire des choix éthiques difficiles. Ce qui explique en partie les lacunes sur le plan de l'éducation.

Il est encore très difficile d'offrir des accouchements sécuritaires, non seulement en Syrie, mais même au Liban, où les familles doivent verser une quote-part afin d'avoir accès à un hôpital. Beaucoup de femmes reviennent dans les zones de guerre pour accoucher parce qu'elles n'ont pas d'argent pour payer l'hôpital. La plupart des Syriennes enceintes n'ont pas de soins prénataux ou postnataux. En Syrie, où la nourriture était autrefois abondante, on constate des cas de malnutrition chez les enfants de moins de six mois parce que le lait maternisé est extrêmement cher ou, dans bien des cas, impossible à trouver.

We are not even making the basic building blocks. We don't have proper health care. We have children and families still living in tents in the mud in Lebanon in very cold weather, four years on into this conflict. When they present to our clinics, we're treating them for their respiratory illnesses and other things, but that's far too little and far too late when we are allowing these people to continue to live in misery four years on.

Nous n'arrivons même pas à offrir les nécessités vitales. Les soins de santé sont inadéquats. Quatre ans après le conflit, il y a encore des enfants et des familles qui vivent au Liban dans des tentes au sol boueux et par temps froid. Lorsque les gens arrivent dans nos cliniques, nous les traitons pour des maladies respiratoires et autres, mais c'est bien trop peu et bien trop tard alors que nous les laissons vivre dans la misère depuis quatre ans.

We know the big numbers, and education is clearly important. UNHCR is estimating that some half million children who have sought refuge are unable to receive education, and some 2.3 million inside Syria. There is no question that that is a huge concern and must continue to be met, but given the fact that most of the international calls in the UN agencies are severely underfunded, they're having to make these very difficult choices.

Nous connaissons les chiffres, et l'éducation est certainement importante. Selon l'UNHCR, quelque 500 000 enfants réfugiés n'ont pas accès à l'éducation et en Syrie même, il y en a 2,3 millions. Il ne fait aucun doute que c'est un immense problème auquel il faut continuer de s'attaquer, mais étant donné que les agences de l'ONU qui font appel à l'aide internationale reçoivent très peu de fonds, elles doivent faire des choix très difficiles.

These are just some of the examples of the overwhelming challenges that the system is facing. It is an indication of some of the shortcomings and the reasons why. While the UN agencies and key NGOs may be at the heart of that system, the deplorable state of the current humanitarian situation in Syria cannot simply be explained by mandate reviews or finger pointing. The first responsibility lies with the parties to the conflict themselves who have to allow access and who, if following international humanitarian law, would perhaps reduce some of the suffering on their own populations.

Ce ne sont que quelques-unes des énormes difficultés auxquelles le système est confronté. Cela donne une indication des faiblesses et des raisons. Les organismes des Nations Unies et les ONG importantes sont peut-être au cœur du système, mais l'état déplorable de la situation humanitaire en Syrie à l'heure actuelle ne peut s'expliquer que par des examens de mandat ou des accusations. Il incombe aux parties belligérantes d'ouvrir l'accès; et si elles respectent les droits humanitaires internationaux, leurs propres populations souffriront moins.

Then, of course, it goes to Syria's neighbours, who are doing an incredible job and suffering under a huge burden, hosting refugee populations on their soils. All have at one time or another closed their borders to new arrivals. Lebanon and the UN have instituted user-pay schemes, as I just spoke about in Lebanon for health care, which was modelled on the UN model. They didn't want to have two differences in the same population, which one can understand, but if you have been living in Lebanon in a camp for 20 years, you are certainly more able to pay a user fee than if you are a vulnerable Syrian family who just fled across the border. Recently we have seen, according to Human Rights Watch, that Jordan has forcibly deported vulnerable Syrian refugees, including wounded men and unaccompanied children, back into the war zone. These violations of international obligations by members of the UN community undermine the basis of the global humanitarian system in the first place.

Bien entendu, ce sont les pays voisins de la Syrie, qui font un travail remarquable et qui subissent un terrible fardeau, qui accueillent des populations de réfugiés sur leur territoire. Tous ont, à un moment donné, fermé leurs frontières à des nouveaux arrivants. Le Liban et les Nations Unies ont établi un système utilisateur-payeur, dont je viens de parler, pour les soins de santé au Liban; il s'inspire du modèle de l'ONU. Ils ne voulaient pas avoir deux choses différentes dans la même population, ce que l'on peut comprendre, mais une personne qui vit dans un camp au Liban depuis 20 ans est certainement plus en mesure de payer des frais d'utilisation qu'une famille syrienne vulnérable qui vient de franchir la frontière. Nous avons vu récemment que, selon Human Rights Watch, la Jordanie a renvoyé de force dans la zone de guerre des réfugiés syriens vulnérables, dont des hommes blessés et des enfants non accompagnés. Ces cas de violations d'obligations internationales que commettent des membres des Nations Unies menacent le système humanitaire international en premier lieu.

We can't, however, leave the burden of care simply to the neighbours. The actions and inactions of our own governments, of Western governments farther afield, also have a huge impact. Overcrowded schools and lack of government services for refugees and host countries are the result of budget shortfalls in states that have been left to foot the bill for hundreds of thousands of Syrians on their doorsteps. Wealthier nations have failed to adequately share the refugee burden, to offer sufficient financial assistance and to take on enough refugees themselves in second- and third-party resettlements to ease the strain.

Cependant, nous ne pouvons pas tout simplement laisser aux pays voisins le fardeau des soins. Les mesures et l'inaction de nos gouvernements — des gouvernements occidentaux — ont d'énormes répercussions. Les écoles surpeuplées et les services gouvernementaux insuffisants pour les réfugiés et les pays hôtes découlent de l'insuffisance budgétaire des pays qui doivent payer la facture pour des centaines de milliers de Syriens qui sont à leur porte. Les pays riches n'ont pas su assumer une juste part du fardeau des réfugiés, fournir suffisamment d'aide financière et accueillir eux-mêmes assez de réfugiés pour alléger le fardeau.

We have seen now increasingly desperately Syrians who are risking perilous journeys cross the Mediterranean Sea in search of a way out. Rather than welcoming those, we see the European governments closing their doors, preferring to leave Syrians out in the cold.

Syria truly is a disaster, and we all have a responsibility. That the circumstances for those affected by the conflict in Syria should be this dire this long is truly unacceptable. The UN system is dependent on the political will of its member states, including Canada. We, too, as citizens, bear responsibility for what is happening to those families in Syria. We are at the forefront of the international community, and, therefore, we share in this responsibility. The United Nations remains vital to this effort, but its failures belong to all of us. As long as Syrian children continue to live in desperation, in hunger, in mud, in cold and in illness, we all need to resolve to do better.

Thank you.

The Chair: Thank you very much for your presentation. We will now go to a joint presentation from the International Committee of the Red Cross and the Canadian Red Cross. I understand Mr. Elsharkawi will start this presentation.

Hossam Elsharkawi, Director, Emergencies and Recovery, International Operations, Canadian Red Cross: Thank you very much, senators. We really appreciate having this opportunity to speak to you and share with you our experiences and observations from a Red Cross field perspective.

The Canadian Red Cross and many Red Crosses around the world, including the Syrian Arab Red Crescent, have been responding to this crisis for the past four years. What I will try to do is paint a picture of realities on the ground, things that we have seen and things we have done and continue to do, working alongside the Syrian Red Crescent.

I will try to highlight three key messages. One is about the ongoing humanitarian needs; two is the work of the Syrian Red Crescent and their role in meeting those needs and gaps; and three is the serious concern we have about the deteriorating health conditions.

I will also speak from first-hand observations of a number of missions I have done over the last four years in and around Syria. There is no doubt that what we observe in the refugee situation — conditions in Lebanon, in Turkey, in Jordan, and the internally displaced populations within Syria — is truly a daily struggle for survival. It is a daily struggle to eat and have safe drinking water and a roof over your head.

Nous voyons maintenant de plus en plus de Syriens désespérés prendre le risque de traverser la Méditerranée dans des conditions dangereuses pour essayer de s'en sortir. Plutôt que de les accueillir, les gouvernements européens leur ferment la porte et préfèrent laisser les Syriens à leur sort.

La situation en Syrie est un désastre, et nous avons tous une responsabilité. Il est vraiment inacceptable que les gens qui sont touchés par le conflit en Syrie soient dans une situation aussi désespérée depuis si longtemps. Le système onusien dépend de la volonté politique de ses États membres, dont le Canada. En tant que citoyens, nous sommes également responsables de ce que vivent les familles syriennes. Nous jouons un rôle de premier plan dans la communauté internationale, ce qui fait que nous avons notre part de responsabilité. L'ONU demeure un acteur essentiel à cet égard, mais ses faiblesses constituent notre problème à tous. Tant que des enfants syriens vivront dans le désespoir, auront faim, seront mal logés, auront froid et seront malades, nous devons tous prendre la résolution de faire mieux.

Merci.

La présidente : Je vous remercie beaucoup de votre exposé. Nous entendrons maintenant les représentants du Comité international de la Croix-Rouge et de la Croix-Rouge canadienne. Je crois comprendre que c'est M. Elsharkawi qui commence.

Hossam Elsharkawi, directeur, Opérations d'urgence et rétablissement, Opérations internationales, Croix-Rouge canadienne : Mesdames et messieurs les sénateurs, merci beaucoup. Nous sommes vraiment ravis de pouvoir vous parler de notre expérience et de vous donner le point de vue de la Croix-Rouge.

La Croix-Rouge canadienne et bien d'autres organismes de la Croix-Rouge dans le monde, dont le Croissant-Rouge arabe syrien, sont intervenus durant la crise ces quatre dernières années. Je vais essayer de dresser un tableau de ce qui se passe sur le terrain, des situations dont nous avons été témoins et des mesures que nous avons prises et que nous continuons à prendre, en collaborant avec le Croissant-Rouge syrien.

Je vais essayer de faire valoir trois messages essentiels. Le premier concerne les besoins humanitaires, le deuxième, le travail qu'effectue le Croissant-Rouge syrien et le rôle qu'il joue pour répondre aux besoins et combler les lacunes, et le troisième, notre préoccupation quant aux conditions qui se détériorent sur le plan de la santé.

Je vais également faire des observations inspirées d'un certain nombre de missions que j'ai effectuées en Syrie et dans la région au cours des quatre dernières années. Nul doute que ce que nous constatons en ce qui a trait aux réfugiés — la situation au Liban, en Turquie, en Jordanie et celle des populations déplacées en Syrie —, c'est qu'ils luttent chaque jour pour leur survie. Ils luttent chaque jour pour manger, boire de l'eau potable et se loger.

I have been in the Red Cross movement for over 25 years. I have worked in over 30 countries in disasters and wars. I thought I had seen a lot, but this conflict really challenges us all because it has presented some of the worst humanitarian consequences and suffering that we have seen in years.

On a recent visit to a refugee settlement, a slum-looking area in northern Lebanon, in clear view of the Syrian hills, just on the border, we visited a population of families that had crossed the border some months ago from Syria into Lebanon. Of course, because we are the Red Cross, they congregated, wanted to tell us their stories and share with us their experiences. We wanted to listen and understand the needs.

In this experience, many children rush and want to talk to you and touch you. They're curious. What struck me is the case of this one woman who came up to us with a severely malnourished child and said to us, "I can't save this child. You take him to Canada." These are the stories we face.

As a result of some of the things that we have seen in Lebanon, the Canadian Red Cross working alongside the International Committee of the Red Cross and the Lebanese Red Cross have launched mobile clinics with the support of the Canadian government. The network of mobile clinics has now seen over 87,000 patients, of which over 65 per cent are women and children. But that remains a drop in the bucket in terms of the needs of the population. And that's just of what we've observed in Lebanon.

It is important also to note that in this context, a lot of the aid we have seen coming to those displaced populations is from host communities. It's undocumented. It's hard to put numbers to it. But four years on, those host communities, their abilities to support those populations are totally depleted. Those host communities are now in need of support, be it host communities in Turkey, in Lebanon or in Jordan.

I will pause here and go to my colleague from the ICRC who will speak further, and I'll come back and illustrate some other points about the Syrian Red Crescent.

Rob Young, Senior Delegate, International Committee of the Red Cross: Thank you, Madam Chair and senators, for the invitation today for the International Committee of the Red Cross to speak with you. I take this opportunity as well to thank the government and the people of Canada for the significant support that comes every year to the International Committee of the Red Cross that allows us to work in contexts like Syria, Lebanon and Jordan, year after year, in the face of tremendous humanitarian challenges.

Je fais partie du mouvement de la Croix-Rouge depuis plus de 25 ans. J'ai travaillé dans plus de 30 pays en guerre et dans des situations désastreuses. Je croyais avoir vu beaucoup de choses, mais le présent conflit rend notre travail plus difficile, car il nous expose aux pires conséquences humanitaires et aux pires souffrances que nous avons vues depuis des années.

Lors d'une récente visite dans un camp de réfugiés, un endroit qui ressemble à un quartier pauvre, au nord du Liban, où l'on voit très bien les collines syriennes, juste à côté la frontière, nous avons rendu visite à une population de familles qui avaient traversé la frontière séparant la Syrie du Liban il y a quelques mois. Bien entendu, parce que nous faisons partie de la Croix-Rouge, les gens se sont regroupés autour de nous et voulaient nous raconter leurs histoires et leur expérience. Nous voulions les écouter et comprendre quels étaient leurs besoins.

Dans cette situation, de nombreux enfants se précipitent vers nous et veulent nous parler et nous toucher. Ils sont curieux. Ce qui m'a frappé, c'est qu'une femme est venue nous voir avec un enfant gravement sous-alimenté et elle nous a dit « Je ne peux pas sauver cet enfant; emmenez-le au Canada. » C'est le type de situations auxquelles nous sommes confrontés.

En raison de ce que nous avons vu au Liban, la Croix-Rouge canadienne, en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge et la Croix-Rouge libanaise, a créé des cliniques mobiles, avec l'appui du gouvernement canadien. Le réseau de cliniques mobiles a vu plus de 87 000 patients jusqu'à maintenant, dont 65 p. 100 étaient des femmes et des enfants. Toutefois, cela demeure une goutte d'eau dans l'océan compte tenu des besoins de la population; et je ne parle ici que du Liban.

Il est également important de souligner que dans ce contexte, une grande partie de l'aide fournie aux populations déplacées provient des communautés d'accueil. Cela ne s'appuie pas sur des documents. Il est difficile de fournir des chiffres, mais cela fait quatre ans, et la capacité des communautés d'accueil d'aider ces populations est complètement épuisée. Elles ont maintenant besoin d'aide, qu'il s'agisse des communautés turques, libanaises ou jordaniennes.

Je vais m'arrêter ici et céder la parole à mon collègue du CICR. Plus tard, je parlerai du Croissant-Rouge syrien.

Rob Young, délégué principal, Comité international de la Croix-Rouge : Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir invité le Comité international de la Croix-Rouge à comparaître devant vous. Je veux en profiter pour remercier le gouvernement et les Canadiens de l'appui qu'ils donnent chaque année au Comité international de la Croix-Rouge, ce qui nous permet de travailler dans des situations comme celle de la Syrie, du Liban et de la Jordanie, année après année, aux prises avec des difficultés énormes sur le plan humanitaire.

What I thought I might do is just explain the activities on the ground of the International Committee of the Red Cross and our understanding of the humanitarian needs, which we hope might be helpful for you in your consideration of the issues you're examining with this committee, relating especially to the UN response to the needs on the ground in Syria and the region.

Maybe it's worth mentioning that the ICRC, as I'm sure most of you know, senators, is really the oldest humanitarian organization in the world. We operate in about 80 countries with a growing budget in the year ahead, which I'm sad to say, is approaching $1.4 million U.S. We have 13,000 employees. Our mandate is simple. It is to protect and assist victims of conflict.

Sadly, today Syria has become our single biggest operation in the world. In all of the conflicts and places that we work, Syria has become the biggest. Add that to our response to the Syrian crisis in the neighbouring countries — as Dr. Elsharkawi has mentioned, the Red Cross and Red Crescent is responding in all of those — and you have a humanitarian situation which is almost difficult to describe given its magnitude. It is overwhelming for all of us in the Red Cross and the Red Crescent movement, the UN, NGOs and governments to try and respond to that.

The major challenges, if I can describe it simply, that our colleagues face on the ground and that the populations face are, above all, the lack of respect for international humanitarian law. The basic rules of war accepted by cultures, civilizations and governments everywhere are simply not being well respected in the conflict in Syria. Because of that, the humanitarian needs are so terribly vast.

Part of the lack of respect for humanitarian law, which is very important, relates to the lack of humanitarian access, meaning the inability of people to move freely and to respond to their own needs. Therefore, this creates a burden on humanitarians to try and find and respond to the needs of people and, above all, to understand their needs.

Those serious constraints on access are partly because the parties to the conflict are not living up to their legal obligations and partly because of security constraints imposed on all of us working on the ground, because of the way the conflict is being pursued.

What this means is vast humanitarian needs, and it's worth underlining that those most vulnerable in the conflict in Syria, as in all conflicts, are women and children. The rules of humanitarian law make special provision to protect women and children because we recognize they are vulnerable. But those rules, as I mentioned, are not being adequately respected, putting women and children, in a range of ways, at a particular risk.

J'ai pensé simplement vous parler des activités que mène le Comité international de la Croix-Rouge sur le terrain et de notre compréhension des besoins humanitaires, ce qui, nous l'espérons, vous sera utile dans le cadre de votre étude sur certaines questions, surtout en ce qui a trait aux mesures prises par l'ONU sur le terrain pour répondre aux besoins de la Syrie et de la région.

Il vaut peut-être la peine de mentionner — et je suis certain que la plupart d'entre vous le savent — que le CICR est le plus vieil organisme humanitaire au monde. Nous travaillons dans environ 80 pays avec un budget qui augmentera au cours de la prochaine année, malheureusement, et qui frôle 1,4 million de dollars américains. Nous avons 13 000 employés. Notre mandat est simple : protéger et aider les victimes des conflits.

La Syrie est devenue l'endroit au monde où nous menons notre plus importante intervention. Parmi tous les endroits où il y a une situation de conflit et où nous travaillons, la Syrie est devenue l'endroit plus important. Ajoutez à cela notre intervention dans les pays limitrophes — comme M. Elsharkawi l'a dit, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge interviennent dans chacun d'entre eux — et on est devant une situation humanitaire presque difficile à décrire de par son ampleur. Intervenir dans cette crise constitue une tâche énorme pour nous tous — les mouvements de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'ONU, les ONG et les gouvernements.

Si je peux le décrire de façon simple, le principal problème auquel sont confrontés nos collègues et les populations sur le terrain, c'est avant tout le non-respect du droit humanitaire international. Les règles de base de la guerre qui sont acceptées par les cultures, les civilisations et les gouvernements partout ne sont tout simplement pas bien respectées dans le conflit en Syrie. Pour cette raison, les besoins humanitaires sont immenses.

Le non-respect du droit humanitaire, qui est très important, est causé en partie par le manque d'accès humanitaire, c'est-à-dire que les gens ne peuvent pas se déplacer librement et répondre à leurs propres besoins. Les travailleurs de l'aide humanitaire ont donc le fardeau de trouver les gens et d'essayer de répondre à leurs besoins et, surtout, de comprendre leurs besoins.

Ces grands obstacles à l'accès existent d'une part, parce que les parties belligérantes ne respectent pas leurs obligations légales, et d'autre part, en raison des contraintes relatives à la sécurité qui sont imposées à nous tous, les gens qui travaillent sur le terrain, à cause de la façon dont se déroule le conflit.

Les besoins humanitaires sont donc immenses, et il vaut la peine de souligner que comme dans tous les conflits, les femmes et les enfants sont les personnes les plus vulnérables en Syrie. Les règles du droit humanitaire incluent une disposition spéciale visant à protéger les femmes et les enfants parce que nous savons qu'ils sont vulnérables. Or, comme je l'ai dit, ces règles ne sont pas bien respectées, ce qui met les femmes et les enfants en danger à divers égards.

So what's the response of the International Committee of the Red Cross? It's vast, as I've said, and it's inadequate. I think all of us on the humanitarian side have to acknowledge that together our efforts are not anywhere close to meeting the needs. It's timely that your committee is looking at this and I hope challenging all of us to do more and helping to support us in that.

I want to mention particular aspects of our response. Very quickly, I'll start with our response. We have four offices in Syria: Damascus, Tartus, Aleppo and Homs. We work very closely with the Syrian Arab Red Crescent. Every day, ICRC and SARC trucks, water engineers and medical personnel are crossing checkpoints and negotiating access. This is important, slow, tedious, dangerous, but vital work. We have 52 international staff. As of last week, in Syria, we have over 300 Syrian colleagues working closely with us. We have storage space in three cities for food assistance, which is mostly channeled through the Syrian Arab Red Crescent.

I wanted to talk particularly today about our work on water, because I think the needs of the population for water illustrate the challenges, but also the possibilities to be able to assist the population in Syria.

The infrastructure to provide water, like most services in Syria, has been seriously degraded by the ongoing conflict there. Municipal facilities to provide water are inadequate and are breaking down. Fortunately, the ICRC has been able, with the agreement of the Syrian authorities and increasingly with the agreement of the armed opposition, to work at providing assistance to the water system. Concretely what does this mean? It means providing tons and tons of chemicals so that water purification can continue. It means trucking hundreds of thousands of litres of water to IDP camps within Syria where populations, including women and children, are taking some sort of shelter.

As a quick number, some 172,000 persons received bottled water over the last year — a ridiculous number of empty bottles — but an important short-term solution amongst all of the needs.

The ICRC is working on more than 450 water projects in Syria. We can say that in the last six months of 2014, there has been an increase, not a dramatic and not a revolutionary increase, but a significant increase in our ability to be accepted by the warring parties, to be able to have access to communities and ensure that water engineers, water supplies and spare parts can cross lines and get into the different communities.

I mention water because once water supplies are working in the besieged cities, in the cities that we know about, Homs, Aleppo and so on, the water doesn't make distinctions between opposition and government. The population that needs water

Comment intervient le Comité international de la Croix? Comme je l'ai dit, c'est vaste et inadéquat. Je pense que tous les travailleurs humanitaires doivent reconnaître que tous nos efforts sont loin d'être suffisants pour combler les besoins. Votre étude arrive à point nommé, et j'espère qu'elle nous interpellera pour que nous en fassions davantage et que vous nous aiderez en ce sens.

Je veux mentionner certains aspects de notre intervention. Très brièvement, je vais commencer par parler de notre intervention en tant que telle. Nous avons quatre bureaux en Syrie : à Damas, à Tartous, à Alep et à Homs. Nous collaborons très étroitement avec le Croissant-Rouge arabe syrien. Chaque jour, des camions du CICR et du CRAS, des ingénieurs-hydrauliciens et du personnel médical passent par les postes de contrôle et doivent négocier pour avoir accès. Il s'agit d'un travail important, long, fastidieux, dangereux, mais essentiel. Nous avons 52 membres du personnel international. Depuis la semaine dernière, en Syrie, plus de 300 collègues syriens collaborent étroitement avec nous. Nous avons une aire d'entreposage dans trois villes pour l'aide alimentaire, qui est acheminée surtout par le Croissant-Rouge arabe syrien.

Je voulais vous parler en particulier de notre volet lié à l'eau, car je crois que les besoins en eau de la population illustrent les difficultés, mais aussi les possibilités d'aider la population en Syrie.

Comme c'est le cas pour la plupart des services en Syrie, l'état de l'infrastructure servant à fournir de l'eau s'est grandement dégradé en raison du long conflit actuel. Les installations municipales d'approvisionnement en eau ne conviennent pas et se brisent. Heureusement, avec l'accord des autorités syriennes et, de plus en plus, de l'opposition, le CICR a été en mesure de fournir de l'aide à cet égard. Qu'est-ce que cela veut dire concrètement? Il s'agit de fournir des tonnes de produits chimiques pour que l'eau continue de se purifier. Il s'agit de transporter par camion des centaines de milliers de litres d'eau jusqu'aux camps de personnes déplacées à l'intérieur de la Syrie, où des populations, dont des femmes et des enfants, se réfugient.

Quelque 172 000 personnes ont reçu de l'eau en bouteilles au cours de la dernière année — un nombre ridicule de bouteilles vides —, mais c'est une solution importante à court terme.

Le CICR travaille à plus de 450 projets d'approvisionnement en eau en Syrie. Nous pouvons dire qu'au cours des six derniers mois de 2014, nous avons été davantage capables de nous faire accepter par les parties belligérantes — pas de façon révolutionnaire, mais de façon importante —, de nous rendre dans les communautés et de nous assurer que les ingénieurs-hydrauliciens, les ressources en eau et les pièces de rechange peuvent être transportés jusqu'aux différentes communautés.

Si je parle de l'eau, c'est qu'une fois que les choses fonctionnent sur le plan de l'approvisionnement en eau dans les villes assiégées, celles que nous connaissons — Homs, Alep, et cetera —, l'eau ne fait aucune distinction entre l'opposition et le gouvernement. La

isn't concerned about their political and other affiliations. They're concerned about the needs of their families. When water systems are working, as the parties are increasingly allowing us to do, then the population's most basic needs can be met.

I don't want to give you the impression that it's satisfactory. The needs, as I mentioned, greatly outstrip our ability to respond. Similarly with health, the ICRC, working with the Syrian Arab Red Crescent, is able to provide increasing numbers of clinics and hospitals with supplies and emergency equipment to help with births and post-natal care as the parties accept on the ground that this is neutral, independent humanitarian action. It's not nearly significant, but this cross-line work and this ability to negotiate our way between the parties are increasing and certainly part of the solution. It's a challenge for all of us to be able to do that.

Additionally, the ICRC is able to do some other work. In the last few months we've been able to announce publicly that we've started visiting prisons controlled by Syrian authorities, doing our classic detention work. We see this as an important breakthrough in acceptance of the need for neutral, independent and impartial work and also as a chance to understand better the needs of the population and connect detained persons to their families, who are often displaced and wondering about their whereabouts.

In a number of cases, the ICRC has been able to play its role as a neutral intermediary, in effect negotiating and assisting negotiations between parties at a local level. For example, in the case of Barzeh, the two parties agreed that a vital primary health care program can be resumed, and the ICRC and SARC can provide supplies to it.

I could give you many more examples. It might be more important to listen to some of your questions and respond. In conclusion, I would say thank you again to Canada for the support. The needs continue to be vast. We're all challenged to do more. Our common humanity requires us and calls upon us to do more, especially for the women and children of Syria.

The Chair: Thank you, Mr. Young. Did you have concluding remarks, Mr. Elsharkawi? May I ask that you be brief because there are many questions.

Mr. Elsharkawi: Yes. It's important to note that the Syrian Red Crescent has been doing the heavy lifting in delivering aid in Syria, as 60 per cent of assistance coming in from the UN agencies is funneled through the Syrian Red Crescent. Like Canadian Red Cross volunteers across this country, they are spread out among SARC's branches across their country. They're the ones who receive the aid, distribute the aid and report on that.

population qui a besoin d'eau ne se préoccupe pas des allégeances politiques ou d'autres types d'allégeance. Les gens sont préoccupés par les besoins de leurs familles. Lorsque les réseaux d'alimentation en eau fonctionnent, et que les parties nous permettent de faire notre travail, alors il est possible de répondre aux besoins les plus fondamentaux des gens.

Je ne veux pas vous donner l'impression que c'est satisfaisant. Comme je l'ai dit, les besoins sont largement supérieurs à notre capacité d'intervention. De façon similaire, sur le plan de la santé, le CICR, qui collabore avec le Croissant-Rouge arabe syrien, est en mesure de fournir à un nombre de plus en plus grand de cliniques et d'hôpitaux les ressources et l'équipement d'urgence qu'il faut pour les accouchements et les soins postnataux, étant donné que les parties sur le terrain acceptent qu'il s'agit d'une aide humanitaire neutre et indépendante. C'est loin d'être significatif, mais ce travail et cette capacité de négocier un moyen entre les parties augmentent et constituent certainement un élément de la solution. C'est difficile pour nous tous de pouvoir faire cela.

En outre, le CICR est capable de réaliser autre chose. Au cours des derniers mois, nous avons été en mesure d'annoncer que nous avons commencé à visiter des prisons contrôlées par les autorités syriennes, à effectuer le travail que nous faisons habituellement dans le milieu de la détention. Nous voyons cela comme un progrès important pour ce qui est de reconnaître la nécessité de travailler de façon neutre et indépendante, et aussi comme une possibilité de mieux comprendre les besoins de la population et d'agir en tant qu'intermédiaire entre des gens détenus et les membres de leur famille, qui sont souvent déplacés et se demandent où ils se trouvent.

Dans un certain nombre de cas, le CICR a été capable de jouer son rôle d'intermédiaire neutre dans les négociations entre les parties à l'échelle locale. Par exemple, dans le cas de Barzeh. Les deux parties ont convenu qu'un programme de soins de santé primaires peut reprendre, et le CICR et le CRAS peuvent fournir des ressources.

Je pourrais vous donner bien d'autres exemples. Il serait peut-être plus important de répondre à vos questions. En conclusion, je veux remercier une fois de plus le Canada pour son appui. Les besoins sont toujours immenses. Nous devrons en faire plus. Au nom de notre humanité commune, nous devons en faire plus, surtout pour les femmes et les enfants syriens.

La présidente : Merci, monsieur Young. Monsieur Elsharkawi, auriez-vous quelque chose à ajouter en terminant? Je vous demanderais d'être bref, car les membres ont beaucoup de questions à poser.

M. Elsharkawi : Oui. Il est important de souligner que c'est le Croissant-Rouge syrien qui fait le gros du travail dans l'acheminement de l'aide en Syrie, puisque 60 p. 100 de l'aide offerte par les organismes de l'ONU lui est envoyée. Tout comme les bénévoles de la Croix-Rouge canadienne qui sont répartis un peu partout au Canada, les bénévoles du CRAS sont répartis dans divers bureaux à l'échelle de leur pays. Ce sont eux qui reçoivent

They are the ones who know the communities, are at the front line and in the engine room. To date, they have lost 47 lives, volunteers and staff performing these duties.

They had been trying to access one particular area 60 kilometres north of Damascus for months. They were finally given permission with 24 hours' notice. They assembled 15 trucks overnight, loaded them with medicines, food and other supplies and made their way. When they came to the first checkpoint, which was Syrian, the Syrian army searched the trucks. They were asked to proceed, and the Syrian army officer saluted the Red Crescent. They went in. The next checkpoint was rebel. In a similar exercise, a rebel army officer searched the trucks and saluted the Red Crescent.

It is not easy to get that kind of respect and credibility when your country fragments, like Syria has. They have been able to do this because they have stuck to the fundamental humanitarian principles of neutrality, impartiality and independence. It's not easy. They can't access everywhere. But with the support of many Red Cross units, they have been able to maintain that. The trucks held supplies and food from the UN and medicines from the International Committee of the Red Cross. Some trucks were purchased by other Red Cross units, including the Canadian Red Cross. The volunteers and staff, the ones at the forefront, were from the Syrian Arab Red Crescent. This is critical to note.

We need all of these key players, Doctors Without Borders, the ICRC, the UN and the various Red Cross units, to work in this loose network to provide for the Syrians wherever they may be and wherever access is granted. It continues to be difficult, and certainly more aid is required because the health supplies are dwindling.

To give you an example, Syria pre-conflict was pretty much self-sufficient in terms of medicines and medical supplies and so on. The cost of an inhaler for asthmatics was $1. Today's cost of an inhaler for asthmatics is $20. Unless it is supplied by us, those who need it cannot afford it. The shelves in many clinics and pharmacies that have survived this conflict are pretty much empty unless we supply them.

The Chair: Thank you for all the presentations. You have certainly given us a lot to think about it. Our first questions come from Senator Andreychuk, who suggested this study.

Senator Andreychuk: We have very little time, so I'll try to restrict the questions.

Part of this study was not to focus on the aid and whether governments are providing enough, but because of the desperation of this Syrian situation, which started as an internal conflict, like we've seen in Africa, there was optimism that it could be stopped at some point with enough political will, but that

l'aide, qui la distribuent et qui font rapport de la situation. Ils connaissent les collectivités, ils sont sur les premières lignes et travaillent dans les centres de contrôle. À ce jour, 47 bénévoles et membres du personnel du CRAS ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions.

Pendant plusieurs mois, l'organisation a tenté d'avoir accès à une région située à 60 kilomètres au nord de Damas. Elle a finalement obtenu l'autorisation sur un préavis de 24 heures. Les responsables ont réuni 15 camions, les ont chargés de médicaments, de nourriture et d'autres fournitures et sont partis. Au premier point de contrôle, établi par l'armée syrienne, des soldats ont fouillé les camions et ont autorisé le convoi à poursuivre sa route. Au passage, l'officier syrien a salué le Croissant-Rouge. Au point de contrôle suivant, établi par les rebelles, l'officier de l'armée rebelle a fouillé les camions, les a autorisés à poursuivre et, au passage, a salué le Croissant-Rouge.

Il est difficile de jouir d'un tel respect et d'une telle crédibilité dans un pays aussi fragmenté que l'est en ce moment la Syrie, et c'est parce que l'organisation a choisi de respecter les principes fondamentaux humanitaires que sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Ce n'est pas facile. L'organisation n'a pas accès à toutes les régions, mais grâce au soutien de nombreuses unités de la Croix-Rouge, elle continue à jouir de ce respect et de cette crédibilité. Les camions transportaient des fournitures et de la nourriture fournies par l'ONU et des médicaments fournis par le Comité international de la Croix-Rouge. Certains camions ont été achetés par d'autres unités de la Croix-Rouge, y compris la Croix-Rouge canadienne. Les bénévoles et membres du personnel du Croissant-Rouge arabe syrien étaient aux premières lignes. Il est important de le souligner.

Tous ces intervenants — Médecins Sans Frontières, le CICR, l'ONU et les diverses unités de la Croix-Rouge — qui forment ce réseau officieux sont nécessaires pour aider les Syriens là où ils se trouvent et lorsque l'accès aux régions concernées est accordé. La situation demeure difficile et l'aide doit être accentuée, car les fournitures médicales diminuent.

Je vais vous donner un exemple. Avant le conflit, la Syrie était, en grande partie, autosuffisante en matière de médicaments et de fournitures médicales. Un inhalateur pour l'asthme coûtait 1 $. Aujourd'hui, un tel inhalateur coûte 20 $. Ceux qui en ont besoin ne peuvent se les permettre, sauf si nous leur fournissons. Sans notre aide, les étagères de nombreuses cliniques et pharmacies ayant survécu au conflit seraient vides.

La présidente : Merci pour vos exposés. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion. La sénatrice Andreychuk, qui a proposé la tenue de cette étude, sera notre première intervenante.

La sénatrice Andreychuk : Nous avons peu de temps, alors je vais me limiter à quelques questions.

Cette étude n'était pas censée porter sur l'aide ou servir à évaluer si la contribution des gouvernements est suffisante. Elle devait porter sur la situation désespérée en Syrie qui, comme en Afrique, découle d'un conflit interne. On avait espoir de régler ce conflit par la voie politique, mais cela n'a pas été concluant. La

hasn't happened, and it's getting more desperate rather than better on the political side. We see no end to it until something in the dynamics of the three groups within Syria determines them to stop this aggression, whether ISIL, the opposition leaders or Assad's regime, which is where it all started.

Part of the issue is that we've heard you can only do so much under your mandate, et cetera. Is it now time to understand that the kinds of conflicts we'll face will not be the traditional types of conflicts that started the Red Cross, UNICEF and UNHCR involvements? Humanitarian law being important, we should talk about the changes.

Mr. Young, my question is to you: Do the laws now take into account the situations in Lebanon and Jordan, where 20 per cent in refugee camps was contemplated, and now 80 per cent are embedded in the community? They went there not under any international auspices in many cases. They fled there, some with resources, some without resources. In Jordan, their overwhelming fear was destabilization of their own country, which would just increase the conflict.

How do we contemplate these changes in a new international understanding or changes to mandates or international law?

Mr. Young: I'll try to be brief. It won't surprise you if I, as a representative of the ICRC, tell you that humanitarian law remains vital, important, relevant and appropriate. The same rules that date back to the 1800s have been adapted and remain relevant today, even to these sometimes-called asymmetrical and complex contexts. This is not the first time this century that we've seen conflicts with armed opposition groups of irregular forces; so the law is certainly relevant. Persuading parties different from those we used to know to follow the law remains a challenge. The ICRC has programs to brief armed opposition forces that we carry out in the conflict zones in Syria and mainly in Jordan, with the agreement of the authorities there.

As to your other question, in this whole debate, we're talking about the UN and the UN humanitarian response. I might share my observations having spent four and a half years representing the ICRC in New York as part of our permanent observer delegation. The unrealistic pressures on the UN humanitarian system result from precisely what you mentioned: the inability of the political side of our multilateral system to resolve these conflicts. Having sat through many more hours of debate at the Security Council and the General Assembly than I can recount, I would say that as much as a review of humanitarian mandates is vital, more efforts are needed, and Canada might play a vital role here, to revive the multilateral system and the ability to prevent and resolve conflicts more quickly. Without that, the humanitarian needs will spiral in the complex kinds of conflicts we see with multiple armed actors such as in Syria.

situation politique ne s'améliore pas; elle dépérit. On n'entrevoit aucune résolution du conflit tant que quelque chose ne viendra pas changer la dynamique des trois groupes impliqués pour les inciter à mettre fin à cette agression, que ce soit l'EIIL, l'opposition ou le régime Assad, lui qui est à la source de ce conflit.

Nous savons que vous êtes limités dans votre mandat, et c'est un des problèmes. Le temps n'est-il pas venu de réaliser que les conflits avec lesquels nous devrons composer ne seront pas du type conventionnel, le genre de conflits ayant mené à la participation de la Croix-Rouge, de l'UNICEF et du HCNUR? Le droit humanitaire est important, mais il faudrait parler de changements.

Ma première question s'adresse à M. Young. Les lois tiennent-elles compte de la situation au Liban et en Jordanie? On s'attendait, dans ces pays, à accueillir 20 p. 100 des réfugiés, et non 80 p. 100 comme c'est le cas en ce moment. Dans bien des cas, ces réfugiés ne se sont pas rendus dans ces pays sous les auspices de la communauté internationale. Ils se sont rendus là, certains grâce à des ressources, d'autres sans ressources. La Jordanie craint une déstabilisation du pays, ce qui ajouterait au conflit.

Comment tenir compte de ces changements ou modifier les mandats ou le droit international?

M. Young : Je vais tenter d'être bref. Vous ne serez pas surpris d'apprendre qu'en tant que représentant du CICR, je crois que le droit humanitaire demeure essentiel, important, pertinent et utile. Les règles en vigueur dans les années 1800 ont été adaptées et demeurent pertinentes aujourd'hui, même dans des contextes complexes et que l'on appelle asymétriques. Ce n'est pas la première fois dans ce centenaire que nous avons affaire à un conflit auquel participent des groupes d'opposition armés composés de forces irrégulières. Donc, la loi est tout à fait pertinente. Le défi reste le même, soit convaincre les parties, différentes de ce à quoi nous sommes habitués, de respecter la loi. Le CICR assure la prestation de programmes auprès des forces de l'opposition armées dans les zones de conflit en Syrie et principalement en Jordanie avec l'accord des autorités locales.

Pour répondre à votre autre question, le débat porte sur les Nations Unies et la réponse humanitaire de l'organisation. Ayant passé quatre ans et demi à titre de représentant du CICR à New York au sein de notre délégation d'observateur permanent, j'aimerais vous faire part de quelques observations. Les pressions irréalistes exercées sur le système humanitaire de l'ONU découlent de ce que vous avez souligné, soit de l'incapacité de notre système multilatéral à résoudre ce conflit par voie politique. Ayant assisté à je ne sais combien d'heures de débat au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, je dirais que, malgré qu'il soit essentiel de revoir les mandats humanitaires, ce qu'il faut, c'est un meilleur effort pour ranimer ce système multilatéral et accroître sa capacité à prévenir les conflits et à les résoudre plus rapidement, et je crois que le Canada pourrait jouer un rôle important à ce chapitre. Sans cela, les besoins

humanitaires augmenteront sans cesse dans le genre de conflits complexe entre plusieurs groupes armés qui sévit actuellement en Syrie.

Senator Andreychuk: When we were talking about the Assad regime and those opposing it, it was a very different dynamic until ISIL hit. The horrific actions that this group is taking are way beyond any understanding of law or respect for law. I find it a little hard that you say you maintain the international law. There is absolutely no respect for this. How does the Red Cross work in that situation in the areas controlled by ISIL?

La sénatrice Andreychuk : Avant, il y avait le régime Assad et ceux qui s'y opposaient. Depuis l'arrivée de l'EIIL, la dynamique est très différente. Les gestes horribles que pose ce groupe dépassent la compréhension du droit et ne respectent pas le droit. J'ai un peu de difficulté à comprendre comment vous pouvez avancer que le droit international est respecté. Il ne l'est tout simplement pas. Comment la Croix-Rouge fait-elle pour travailler dans ce genre de situation et dans les régions contrôlées par l'EIIL?

Mr. Young: I would agree with you that the law is not being adequately respected, but I wouldn't agree, with all due respect, that there is no respect for it. It's because of some awareness of the law and the humanitarian needs, the humanitarian principles, that the Syrian Arab Red Crescent and the ICRC are able this week, last week and we hope next week to, as Dr. Elsharkawi has described, cross checkpoints in Syria from government areas to opposition areas, some of those controlled by ISIS and a variety of other armed actors, and safely deliver medical supplies, safely provide water and safely evacuate wounded.

M. Young : Je conviens que le droit international n'est pas respecté à la lettre, mais, sauf votre respect, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il n'est tout simplement pas respecté. C'est grâce au fait que le gouvernement Syrien, les groupes de l'opposition, l'EIIL et d'autres groupes armés ont une connaissance du droit, des besoins humanitaires et des principes humanitaires que, cette semaine — et, nous l'espérons, au cours des prochaines semaines, comme l'a souligné le Dr Elsharkawi —, le Croissant rouge arabe syrien et le CICR ont pu franchir les différents points de contrôle pour apporter, en toute sécurité, des fournitures médicales et de l'eau à ceux qui en avaient de besoin et évacuer des blessés.

The point is that there is some respect, and our challenge is to create more incentives for those parties to respect the law better. This is a tremendous challenge. Since modern humanitarian law has been established, it's a tremendous challenge to ensure respect. Every time we do, one child or one woman or one prisoner is better off.

Ce que je dis, c'est que, dans une certaine mesure, elle est respectée. Le défi consiste à trouver des façons d'inciter les groupes concernés à la respecter davantage. C'est un défi énorme. Depuis la création du droit humanitaire moderne, il est difficile de le faire respecter. À chaque fois que l'on réussit, on améliore le sort d'un enfant, d'une femme ou d'un prisonnier.

Mr. Cornish: I can say one thing on the destabilization that we are all so concerned about. We actually see in the Syrian conflict both a success and a lack of success. If you look at the situation with Jordan, which many Western countries saw as an ally, there was much assistance that went in not only for the camp populations and the refugees but also for the host populations and the government. Where we had the greatest need, in Lebanon, for political reasons, many governments didn't assist impartially at the beginning. People feared the destabilization but also didn't go in with advisers, didn't go in to accompany and didn't try to roll out the same type of assistance to meet the needs in Lebanon. While we commiserated around the potential destabilization, the fact that we didn't go back to humanitarian law according to the need and insist on impartiality according to need is something that we're now perhaps seeing the limitations of and something we could keep at the forefront of our minds in other conflicts around the world.

M. Cornish : J'aimerais dire une chose sur la déstabilisation qui semble tous nous préoccuper. Dans le cadre du conflit en Syrie, certaines choses connaissent du succès, mais il y a aussi l'absence de succès. En Jordanie, que bon nombre de pays occidentaux considèrent comme un allié, beaucoup d'aide a été acheminée aux réfugiés, mais aussi à la population locale et au gouvernement. Pour des raisons politiques, au Liban, où les besoins étaient les plus criants, au début, de nombreux gouvernements n'étaient pas impartiaux dans l'aide fournie. Les gens craignaient une déstabilisation, mais ne sollicitaient pas l'aide de conseillers, ne se rendaient pas sur place et n'essayaient pas de fournir la même aide pour satisfaire aux besoins au Liban. Nous comprenons cette crainte de déstabilisation, mais nous pouvons constater aujourd'hui les conséquences de ne pas avoir insisté sur le respect du droit humanitaire pour satisfaire aux besoins des réfugiés et sur l'impartialité de l'aide. C'est peut-être une chose qu'il faudra retenir dans le cas d'autres conflits.

Senator Eggleton: Thank you for your presentations. These people live under a very long list of the most deplorable conditions imaginable. I made note of one comment that Médecins Sans Frontières made, and that is, "Where is everyone?" Yes, we can cite Canada and other Western countries that have made contributions or are doing things, but I think an awful lot more needs to be done. It looks like the

Le sénateur Eggleton : Merci pour vos exposés. Ces gens vivent dans les conditions les plus inimaginables. J'ai retenu un commentaire du représentant de Médecins Sans Frontières : « Où est tout le monde? » On peut parler du Canada et d'autres pays occidentaux qui ont contribué aux efforts et qui agissent, mais je crois qu'il reste encore beaucoup à faire. Comme l'a souligné la sénatrice Andreychuk, la dynamique évolue

dynamics, as Senator Andreychuk pointed out, are forever changing, and we don't know how long these people are going to be in that condition. I think we have to bring more of them into this country. We opened the doors for the Vietnam refugees in the 1970s and the Hungarian refugees back in the 1950s in much greater numbers than we've ever talked about in this context for the Syrian refugees. It's time that we stepped up to the plate, both the government of this country and the governments of the other countries, and the people of this country as well.

To change these UN organizations, mandate reviews and all of these things that need to be changed in the way they operate and the way they coordinate, our experience with UN agencies is those things can take forever, and the crisis is here and now.

I have a couple of questions. First, what are the two or three things you think we could advocate to these international UN organizations that can make things much better at this point in time?

Second, I have a specific question to Ms. Bonar from the Norwegian Refugee Council, who talked about education and the youth that are falling through the cracks. I take it when they get to 18 they don't get the educational support, or maybe there just isn't any secondary education support, just primary, not to mention post-secondary or higher education or skills training, which seems to be something that isn't happening very often.

You talked about alternatives. Maybe you could talk a bit more about that. For example, could electronic Internet systems be of some value? People nowadays seem to have them all over the world. Certainly agencies, even your own, could perhaps supply that kind of educational aid.

Those are my two questions. I had more, but given the time —

Ms. Bonar: Thank you. They are very interesting questions. On the question of the role of technology in education, this is fascinating right now. We have really high levels of education in the refugees that are coming over from Syria. At the moment, we're looking into options of using free Linux-based technology in camps and outside of camps in coordination with various universities around the world to provide higher education opportunities for youth so that they don't have to leave their communities.

One the biggest issues is that scholarships, which are wonderful and I fully support, take young people, who again are one the most important groups in the community, away from their families, away from their structures and away from what they know and where they need to be.

Technology definitely has a place. However, for example, here are some of the challenges: Online education is not recognized in Jordan at all. There is no one who is interested, to my knowledge,

continuellement et on ignore pendant combien de temps ces gens devront vivre dans ces conditions. Je crois qu'il faudrait accueillir un plus grand nombre de ces réfugiés au Canada. Nous avons ouvert nos frontières à un nombre beaucoup plus élevé de réfugiés vietnamiens dans les années 1970 et de réfugiés hongrois dans les années 1950 comparativement aux réfugiés syriens. Il est temps pour le gouvernement, les citoyens canadiens et les gouvernements d'autres pays de prendre leurs responsabilités.

Il faudrait modifier ces organisations de l'ONU et les mandats, notamment, afin d'améliorer les activités et la coopération, certes, mais notre expérience nous apprend que lorsqu'il est question des organismes de l'ONU, une telle modification peut prendre une éternité. La crise sévit déjà.

J'aurais quelques questions à poser aux témoins. Premièrement, quelles sont les deux ou trois recommandations que vous feriez à ces organismes internationaux de l'ONU pour améliorer leur fonctionnement?

Ma deuxième question s'adresse à Mme Bonar du Conseil norvégien pour les réfugiés. Vous avez parlé de l'éducation et souligné que les jeunes glissent entre les mailles du filet. J'imagine que lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans, ils n'ont plus accès à un soutien à l'éducation. Peut-être qu'il n'y a aucune aide à l'éducation secondaire, seulement à l'éducation primaire, ni d'aide à l'éducation postsecondaire, à l'enseignement supérieur ou à la formation en compétences, ce qui ne semble pas être offert souvent.

Vous avez parlé de solution de rechange. J'aimerais avoir plus de détails à ce sujet. Par exemple, l'électronique et Internet pourraient-ils être utiles à cet égard? Ces technologies sont disponibles partout dans le monde. Peut-être que certains organismes, comme le vôtre, pourraient fournir ce genre d'aide à l'éducation.

Ce sont mes deux questions. J'en aurais d'autres à poser, mais notre temps est limité.

Mme Bonar : Merci. Ce sont des questions très intéressantes. Je vais d'abord répondre à votre question sur le rôle de la technologie en éducation. La situation actuelle est fascinante. Le niveau de scolarité chez les réfugiés syriens est très élevé. Nous étudions la possibilité d'utiliser une technologie gratuite fondée sur Linux à l'intérieur et à l'extérieur des camps de réfugiés, en collaboration avec diverses universités un peu partout dans le monde, pour offrir des possibilités d'études supérieures aux jeunes afin qu'ils n'aient pas à quitter leurs collectivités.

Un des principaux problèmes, c'est que les bourses d'études, un produit merveilleux que j'appuie totalement, éloigne les jeunes — qui, encore une fois, forment un des groupes les plus importants de la collectivité — de leurs familles, de leurs structures, de ce qu'ils connaissent et de l'endroit où ils ont besoin d'être.

Il est clair que la technologie a un rôle à jouer. Toutefois, il y a quelques obstacles. L'enseignement en ligne n'est pas reconnu en Jordanie. À ma connaissance, personne dans cette région ne

within the sector in funding this kind of activity. The classic humanitarian response for education has usually been basic education — little bits of early childhood, little bits of secondary. We have options of online certified training in vocational subjects. These exist around the world, and Jordan has the infrastructure and the Internet connections. We have computer labs. We're ready to go. We're ready to do it. Again, going back to my point, we need the leadership to change the policies in the country so that we can do these activities on the ground.

souhaite financer ce genre d'activité. La réaction humanitaire habituelle est de fournir une éducation de base — un peu d'éducation au niveau primaire, un peu d'éducation au niveau secondaire. Partout dans le monde, des formations professionnelles en ligne certifiées sont déjà offertes et la Jordanie dispose de l'infrastructure et des connexions Internet nécessaires pour les offrir. Nous avons des laboratoires informatiques. Nous sommes prêts à aller de l'avant. Mais, je le répète, nous avons besoin du soutien du leadership pour changer les politiques dans ce pays afin de mener ces activités sur le terrain.

Mr. Elsharkawi: I think you raise a very good point about advocacy. Our view is that while we as humanitarians can do our best to provide for the needs, the solution has to be a political solution. Therefore, there has to be a very active parallel track seeking a political solution. Most refugees we interact with when we do needs assessments, as we often do all the time, are not talking about needs and going abroad and so on. They say, "We want to go home." Going home means a political solution.

M. Elsharkawi : Je crois que vous soulevez de très bons points au sujet des recommandations. À mon avis, les humanitaires comme nous font ce qu'ils peuvent pour satisfaire aux besoins des réfugiés, mais la solution doit être politique. Par conséquent, on doit mener des efforts parallèles pour trouver une solution politique. La plupart des réfugiés à qui nous avons parlé dans le cadre de nos évaluations des besoins, ce que nous faisons régulièrement, ne nous parlent pas de leurs besoins et ne nous disent pas qu'ils veulent aller à l'étranger. Ils nous disent qu'ils veulent rentrer chez eux. Pour cela, il faut une solution politique.

Senator Ataullahjan: Thank you for your presentations this morning. My question is to you, Mr. Cornish. You asked, "Where is everyone?" You claim that the local civil society actors in Jordan are effective and able to reach some of the most vulnerable urban refugees but lack the capacity to coordinate with UN agencies, such as attending meetings or fulfilling reporting requirements. I would like to ask everyone, is that similar to the experience you've had, and what can be done to improve coordination with the UN?

La sénatrice Ataullahjan : Merci pour vos exposés. D'abord, monsieur Cornish, vous avez demandé, plus tôt : « Où est tout le monde? » Vous soutenez que les intervenants de la société civile en Jordanie sont efficaces et qu'ils sont en mesure d'atteindre les réfugiés urbains les plus vulnérables, mais qu'ils n'ont pas la capacité nécessaire pour coordonner leurs efforts avec les organismes de l'ONU, y compris participer à des réunions ou satisfaire aux exigences en matière de rapport. Ma question s'adresse à tous les témoins. Cette situation ressemble-t-elle à ce que vous avez vécu et que peut-on faire pour améliorer la coordination avec l'ONU?

Also, from a previous witness, we heard that 75 per cent of the aid that is provided goes to the refugees, while 25 per cent is given to the local poor population because of the building resentment. Are you finding that that is true?

Aussi, lors d'une séance précédente, un témoin a dit que 75 p. 100 de l'aide fournie va aux réfugiés et l'autre 25 p 100 à la population locale en raison du mécontentement qui s'accentue. Êtes-vous d'accord?

Mr. Cornish: There are a number of challenges for local organizations to not only be able to access funding and access the larger coordination mechanisms, but also to be able to carry out their functions when you have the complete systematic collapse we're seeing in area such as Syria, Central African Republic or south Sudan.

Several things impede upon us as external agencies if we're going to go the route of trying to strengthen those national capacities and local groups. They include, of course, training. They include search capacity. They include also ensuring that those organizations have the technical know-how and capabilities to be able to carry out their activities. But in situations where you have complete collapse, you also need accompaniment, and that's very much noted by the way the Syrian Arab Red Crescent and the ICRC are conducting their operations inside Syria.

M. Cornish : Les organisations locales sont confrontées à plusieurs obstacles. Outre l'accès à du financement et à de meilleurs processus de coordination, il est difficile pour elles de mener leurs activités dans un système en plein effondrement, comme c'est le cas en Syrie, en République centrafricaine ou dans le Soudan du Sud.

Plusieurs choses nous empêchent, en tant qu'agences externes, de renforcer ces capacités nationales et groupes locaux, y compris la formation, la capacité de recherche et la capacité de nous assurer que ces organisations disposent des compétences et capacités techniques nécessaires pour mener leurs activités. Mais, dans un système qui est en plein effondrement, nous avons aussi besoin d'être accompagnés. C'est évident lorsqu'on regarde la façon dont le Croissant rouge arabe syrien et le CICR mènent leurs activités en Syrie.

There's a protection element that we must also take into account and sadly is not often taken into account by many agencies. If we don't build those things into the budgets and do that preemptively, you can't just expect local capacities to function on their own without any protection.

Sadly, it is a little bit the way we're moving. It might be of importance to this committee, because heading towards the World Humanitarian Summit, there is a lot of emphasis saying, "Look, the needs are so great around the world we simply can't meet them all. So what are we going to do? We will build resiliency. Local capacity and local governments will solve things." That can work well when you have a high-impact storm or when you have the annual hunger gap period, but it doesn't work very well when you have a complete collapse and when you have a civil conflict where just being part of one ethnicity or one group or one area might put you at risk and an impossibility of being able to carry out your functions.

We absolutely have to accompany these groups, and that accompaniment is also part then of doing the types of trainings and leading the local capacity that will allow them to fill in the types of reports and all of this. You can also look at the other end and try to simplify it all, but that might take a little longer.

The Chair: We will run out of time, but I will extend this for a few moments.

In the report that Senator Ataullahjan just spoke about, you have said that one of the things is that you have seen it in the DRC, and you have seen it in Sudan and Syria now. The UN is at the heart of the dysfunction. Historical mandates and institutional positioning have created a system with artificial boundaries to the detriment of those needing assistance and protection. How could we improve those systems? What would be provided?

Mr. Cornish: One of the main challenges is that in many of these conflict areas, we have gone in at a time where we wanted to do peace building or state building. We have made one head of the UN for all functions, for the political side and for the humanitarian side, and we have also tasked the UN to be the coordinator, the funder and implementer, which puts it in a very difficult position to be able to learn and move along.

For the two-headed problem between the political and the humanitarian, we expect those same forces that are carrying out a political mandate to strengthen a government to then function in time of crisis. That's where it starts to break down. Many of the agencies and big organizations no longer are able to work unless the UN can pave the way. When the UN is working well, that works well. When it doesn't, it makes a great setback. We saw this in south Sudan where both of the warring parties mistrusted the UN. It stopped the ability for the aid system to roll out for a number of months. It has since rebounded and they have done a mighty job, but we really have to separate the humanitarian

Il y a également un élément de protection dont il faut tenir compte, ce que bien des organismes ne font malheureusement pas souvent. Si nous n'incluons pas ce genre de choses aux budgets de façon préventive, nous ne pouvons pas nous attendre à ce que les ressources locales se débrouillent seules sans protection.

C'est malheureusement un peu la direction que nous prenons. C'est peut-être important pour votre comité, car avec la venue du Sommet humanitaire mondial, on insiste beaucoup sur le fait que « les besoins sont si grands dans le monde qu'on ne peut simplement pas tous les combler. Que peut-on faire? Renforcer la résilience. Les ressources et les gouvernements locaux régleront les problèmes. » Cette approche peut donner de bons résultats à la suite d'une violente tempête ou dans la période annuelle de faim, mais n'est guère efficace en présence d'un effondrement total ou d'une guerre civile, où le seul fait qu'une personne appartienne à un groupe ethnique, à une communauté ou à une région puisse la mettre en danger et l'empêcher de vaquer à ses activités.

Nous devons absolument accompagner ces groupes, un accompagnement qui fait également partie des formations et de l'orientation des instances locales qui leur permettront de remplir des rapports et ce genre de choses. On peut également s'attarder à l'autre bout du spectre et tenter de tout simplifier, mais cela pourrait prendre un peu plus de temps.

La présidente : Nous sommes à court de temps, mais je vais prolonger quelque peu cette partie de la séance.

Dans le rapport dont la sénatrice Ataullahjan vient de parler, vous avez dit qu'une des choses que vous avez constatée en République démocratique du Congo, de même qu'au Soudan et maintenant en Syrie, c'est que l'ONU est au cœur du problème. Des mandats historiques et des positions institutionnelles ont créé un système de frontières artificielles au détriment de ceux qui ont besoin d'aide et de protection. Comment pourrions-nous améliorer ces systèmes? Qu'est-ce qu'il faudrait?

M. Cornish : Un des principaux défis, c'est que nous sommes arrivés dans un grand nombre de ces zones de conflit à un moment où nous voulions consolider la paix ou reconstruire l'État. Nous avons créé un seul secrétaire de l'ONU pour toutes les fonctions, tant politiques qu'humanitaires, en plus de charger l'ONU des rôles de coordonnateur, de bailleur de fonds et d'exécuteur; voilà qui place l'organisation dans une position très délicate pour ce qui est d'apprendre et d'aller de l'avant.

En ce qui concerne le problème double des volets politique et humanitaire, nous nous attendons à ce que les forces qui remplissent un mandat politique de renforcement du gouvernement fonctionnent aussi en temps de crise. C'est là que les choses se corsent. La plupart des organismes et grandes organisations ne peuvent plus travailler à moins que l'ONU n'ouvre la voie. Quand l'ONU va bien, tout se passe bien. Mais lorsque ce n'est pas le cas, c'est un dur coup. Nous l'avons constaté au Soudan du Sud, où les deux parties belligérantes se méfiaient de l'ONU. La situation a empêché le système d'aide de fonctionner pendant un certain nombre de mois. Depuis, l'ONU

function from the political function. If we did that, I think we would already start to be working on the basic building blocks of rebuilding respect for international, impartial humanitarian aid.

s'est rétablie et a accompli un travail formidable, mais nous devons vraiment isoler la fonction humanitaire de la fonction politique. Si nous le faisions, je pense que nous commencerions déjà à rebâtir les pierres d'assise du respect envers une aide humanitaire internationale et impartiale.

The Chair: Ms. Bonar, you talked about not having education for three years and dropping out of the system, and you talked about alternative programs. I'm sure you have some alternative programs. What kind of programs do you have, and what are you seeing as the results of those programs?

La présidente : Madame Bonar, vous avez parlé de la conséquence de ne pas fréquenter l'école pendant trois ans et du décrochage, puis avez mentionné les programmes de rechange. Je suis persuadée que vous offrez ce genre de programmes. Que proposez-vous, et quels résultats constatez-vous?

Ms. Bonar: We have quite similar programs in all the countries of the region. When I talk about alternative education, I'm really talking about the children who come over and have missed some schooling. Even if they have only missed six months of schooling, these kids are not in a position to go into a classroom with their age-grade peers because of how much they have missed. We have situations of ten-year-olds in classrooms with eight-year-olds. Inevitably, they drop out. It doesn't work.

Mme Bonar : Nous offrons des programmes très semblables dans tous les pays de la région. Quand je parle d'éducation de rechange, je pense vraiment aux enfants qui viennent nous voir, mais qui ont manqué de l'école. Même s'ils n'ont manqué que six mois, ces enfants ne sont pas en position de fréquenter une salle de classe avec les élèves de leur âge en raison de tout ce qu'ils n'ont pas appris. Il arrive donc que des enfants de 10 ans se retrouvent dans la classe d'enfants de huit ans, et ils abandonnent inévitablement. Cela ne fonctionne pas.

What we're doing right now is we have a catch-up program. These kids can catch up with their age-grade peers and reintegrate back into the formal school system, wherever they are in the country. This works if the formal system has capacity once they're finished. The alternative system must not only help them catch up, but it must stay in place until the formal system has a capacity to absorb all of the students.

Ce que nous offrons actuellement, c'est un programme de rattrapage. Ces enfants peuvent ainsi rattraper leurs pairs et réintégrer le système scolaire officiel, où qu'ils soient au pays. Le programme fonctionne si le système officiel a suffisamment de place pour les accueillir une fois qu'ils ont terminé. Ainsi, en plus de les aider à se rattraper, le système de rechange doit aussi demeurer fonctionnel jusqu'à ce que le système officiel soit prêt à accueillir tous les élèves.

This is currently not a recognized program. We have a collaboration between the ministry of education in Jordan and NRC and UNICEF and UNHCR in order to make this program accredited so that children will be certified at any point when they leave. We can certify them, they go back to Syria, they go to another region in Jordan, they can re-enter the system, and their education is recognized. We hope it will be approved by the summer of 2015. This is the kind of accredited program that has worked in many other humanitarian contexts and that we would love to see endorsed by ministries in the region.

Le programme n'est pas reconnu à l'heure actuelle. Nous collaborons d'ailleurs avec le ministère jordanien de l'Éducation, le Conseil norvégien pour les réfugiés, UNICEF et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR, afin que le programme soit accrédité et que les enfants puissent recevoir un certificat à tout moment, lorsqu'ils s'en vont. Nous pouvons leur remettre un certificat de façon à ce qu'ils puissent réintégrer le système et que leur éducation soit reconnue lorsqu'ils retourneront en Syrie ou iront dans une autre région de la Jordanie. Nous espérons que le programme sera approuvé d'ici l'été 2015. Voilà le genre de programme accrédité qui a fonctionné dans bien d'autres contextes humanitaires et que nous aimerions faire adopter par les ministères de la région.

The Chair: Thank you very much. There are so many questions that senators have of you. We are hoping to go to the region. When we return, I'm sure we will have more questions of you, and hopefully we can invite you again. Thank you very much for your presentations.

La présidente : Merci beaucoup. Les sénateurs ont tellement de questions à vous poser. Nous espérons visiter la région. À notre retour, je suis persuadée que nous aurons encore plus d'interrogations, et j'espère que nous pourrons vous inviter à nouveau. Je vous remercie infiniment de vos témoignages.

In the second panel, we have, as individuals, James Milner, Associate Professor, Department of Political Science, Carleton University; and François Audet, Professor, Department of Management and Technology, University of Quebec at Montreal. We will start with you, Mr. Milner.

Le deuxième groupe se compose de deux experts qui témoigneront à titre personnel : James Milner, professeur agrégé au Département de science politique à l'Université Carleton; et François Audet, professeur au Département de management et technologie à l'Université du Québec à Montréal. Nous allons commencer par vous, monsieur Milner.

James Milner, Associate Professor, Department of Political Science, Carleton University, as an individual: Thank you and good morning. It is a pleasure to be here with you this morning and to contribute to your work on this very important topic.

My testimony this morning is drawn from my own research on the politics of the global refugee regime and the evolving mandate and practice of UNHCR. I will draw especially on this book I recently co-authorized with two colleagues from the Refugee Studies Centre at Oxford. I have arranged to leave a copy of this book for the committee for your consideration at a later date. There's no test at the end, so fear not.

When answering questions, I will endeavour to make reference to the specific needs of refugee children and the current crisis in Syria, although I should state from the outset that I am not an expert on either of these topics. I'm happy to make reference to them. Instead, my testimony will provide a brief global overview of the changes we have seen in the scope of UNHCR's work over the past 60 years, some of the challenges now facing UNHCR and some steps that UNHCR can take to ensure that it is able to respond to these challenges.

As you know, UNHCR was created by the UN General Assembly in December 1950. Its origins can best be described as inauspicious. UN member states gave UNHCR a temporarily defined and limited mandate. Indeed, it was intentionally created with several structural constraints, many of which continue to affect the organization.

First, UNHCR was created with a non-political mandate and was to work under the authority of the UN General Assembly. This meant that UNHCR was and remains constrained by the interests of states.

Second, UNHCR was given no permanent funding to fulfill its mandate but was to rely on voluntary contributions to complete its work. This remains the most significant constraint on the work of the organization, as 98 per cent of UNHCR's budget is met through voluntary contributions. This gives donors significant influence, especially considering that the top 10 donors account for 80 per cent of contributions to UNHCR. As we have seen in UNHCR's history, if the major donors disagree with UNHCR's work and if they respond by suspending contributions, then UNHCR ceases to function.

Third, the High Commissioner was given a mandate only for those persons displaced as a result of events occurring before 1951, effectively limiting its activities to persons displaced in Europe in the aftermath of World War II.

Despite these constraints, UNHCR's history is a history of growth and adaptation. In fact, the past 60 years have seen UNHCR grow from a small technical organization to a truly global, complex organization. The story goes that UNHCR's entire global staff of 30 gathered at UNHCR's first Christmas party in Geneva in 1951 as the High Commissioner sat at the

James Milner, professeur agrégé, Département de science politique, Université Carleton, à titre personnel : Merci, et bonjour. C'est un plaisir pour moi d'être ici ce matin et de contribuer à vos travaux sur ce sujet des plus important.

Mon témoignage s'inspire de mes propres recherches sur les politiques du régime mondial de protection des réfugiés et l'évolution du mandat et des actions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR. L'information sera en grande partie tirée d'un livre que j'ai récemment corédigé avec deux collègues du Centre d'études sur les réfugiés, à Oxford. J'en ai laissé un exemplaire à la disposition des membres du comité, qui pourront en prendre connaissance plus tard. N'ayez crainte, il n'y aura pas d'examen.

En répondant à vos questions, je tenterai de parler des besoins particuliers des enfants réfugiés et de la crise actuelle en Syrie, mais je précise d'emblée que je ne suis pas un expert de l'un comme de l'autre. Je serai heureux d'y faire référence. Mon témoignage sera plutôt un aperçu global des changements que nous avons observés dans la portée des travaux du HCR depuis 60 ans, de certains défis auxquels l'organisme est confronté aujourd'hui, ainsi que des mesures qu'il pourrait prendre pour s'assurer de pouvoir intervenir.

Comme vous le savez, le HCR a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1950. Ses origines étaient, dit-on, de mauvais augure. Les États membres de l'ONU lui ont accordé un mandat très temporaire, précis et limité. L'organisme a été créé intentionnellement avec plusieurs contraintes structurales, dont bon nombre continuent de lui nuire.

Tout d'abord, le HCR était doté d'un mandat non politique et devait travailler sous l'égide de l'Assemblée générale. C'est donc dire que le HCR était, et est toujours, contraint par les intérêts des États.

Ensuite, le HCR n'a reçu aucun financement permanent pour remplir son mandat et devait compter sur des contributions volontaires pour y arriver. Il s'agit aujourd'hui de la plus grande contrainte puisque 98 p. 100 du budget du HCR est composé de contributions volontaires. Les donateurs ont ainsi une grande influence, surtout si l'on considère que les 10 plus importants donateurs versent 80 p. 100 des contributions. Comme on peut le constater dans l'histoire du HCR, si les grands donateurs ne s'entendent pas sur le travail de l'organisme, et s'ils réagissent en suspendant leurs contributions, l'organisme cesse de fonctionner.

Enfin, le haut-commissaire avait le mandat de s'occuper uniquement des personnes déplacées à la suite de conflits s'étant produits avant 1951, ce qui limitait ses activités aux personnes déplacées en Europe dans la foulée de la Seconde Guerre mondiale.

Malgré les contraintes, l'histoire du HCR en est une de croissance et d'adaptation. En fait, en 60 ans, le HCR est passé d'un petit organisme technique à une véritable organisation mondiale complexe. On raconte que les 30 membres du personnel du HCR se sont réunis à Genève pour leur premier Noël en 1951. Ils chantaient tous autour du haut-commissaire qui jouait des airs

piano playing Christmas carols and everyone sang along. Today UNHCR has a global staff of 8,600 working in 126 countries. What explains this extraordinary history of growth, especially given such inauspicious beginnings?

The simple answer is relevance. Over its history, UNHCR has been able to demonstrate its relevance to new dynamics and instances of forced migration. Its growth has been incremental and piecemeal. As a result, not only is the size of the organization unrecognizable from its early days, but UNHCR now has a mandate not only for refugees but also in many instances for internally displaced persons, stateless persons, returnees and even some victims of natural disasters.

This growth has also come in the midst of more restrictive policies by states that limit UNHCR's ability to fulfill its core mandate function of protection and solutions for refugees. UNHCR cannot compel states to fulfill their obligations under international law, and UNHCR cannot compel states to offer durable solutions to refugees.

It is also dependent on states, not only for voluntary contributions, but also for permission to be active on their territory. As states in the global North and South become more restrictive and reluctant to offer protection and solutions for refugees, UNHCR is challenged in its ability to fulfill its mandate.

This is not to say that UNHCR is passive and has no independent agenda of its own. UNHCR has influenced international responses to displacement crises through other sorts of powers, such as moral authority and expertise. Despite these abilities, UNHCR operates in a changing world. Its work is affected by dynamics beyond its control, such as the changing nature of conflict, the complexity of climate change, the process of urbanization, broader pressures of migration and the prospect of state fragility, as Steve Cornish mentioned in the earlier panel, all of which are new drivers of displacement and challenges that can frustrate efforts to find solutions.

Given the changing environment within which UNHCR works, it will need to adapt and reinterpret its mandate in the future. How can it navigate the challenges ahead? Let me use my last minute and a half to outline some of these possibilities. UNHCR's history offers many lessons for its approach to future change. At times, in its history, adaptation has been motivated by incentives from states to adapt in particular ways. At other times it has adapted in order to fulfill its original mandate in a changing world. Some decisions at key turning points may broadly be understood as successful and others as failures in terms of their consequences.

The work from this book suggests that there are at least five lessons that could guide the future evolution of UNHCR. First, it needs to do more to empower its staff. The people who represent UNHCR have played a central role in the history of the organization. Recent evaluations have shown that the organization often stifles internal debate and individual

de Noël au piano. Aujourd'hui, le HCR compte 8 600 employés dans 126 pays. Comment expliquer cette incroyable croissance, surtout après un départ de si mauvais augure?

C'est attribuable à la pertinence. Depuis sa création, le HCR a su prouver sa pertinence dans les nouvelles dynamiques et les cas de migration forcée. Sa croissance a été progressive et décousue. Par conséquent, non seulement la taille de l'organisme n'est plus la même, mais son mandat, en plus des réfugiés, comprend les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, les apatrides, les rapatriés et même certaines victimes de catastrophes naturelles.

Cette croissance a été accompagnée de politiques plus restrictives de la part des États, qui limitent la capacité du HCR à remplir son mandat de base, qui est de protéger et d'aider les réfugiés. Le HCR ne peut forcer les États à s'acquitter de leurs obligations internationales, et ne peut les forcer à offrir des solutions durables aux réfugiés.

Le HCR dépend aussi des États, non seulement pour les contributions volontaires, mais aussi pour la permission d'intervenir dans leurs territoires. Comme les États du Nord et les États du Sud sont de plus en plus réticents à protéger et à aider les réfugiés, le HCR a de la difficulté à s'acquitter de son mandat.

Cela ne signifie pas pour autant que le HCR est passif et qu'il n'a pas son propre programme. En fait, l'organisme a influencé les interventions internationales à la suite de déplacements à grande échelle grâce à d'autres pouvoirs, comme l'expertise et l'autorité morale. Malgré ces capacités, le HCR doit s'adapter à un monde changeant. Son travail est touché par des dynamiques hors de son contrôle, comme la nature changeante des conflits, la complexité des changements climatiques, l'urbanisation, les pressions plus vastes de la migration et l'indice de fragilité des États qui, comme Steve Cornish l'a dit ce matin, sont tous de nouveaux moteurs de déplacements et de défis qui peuvent nuire aux efforts visant à trouver des solutions.

Compte tenu de la nature changeante du cadre dans lequel il œuvre, le HCR devra s'adapter et réinterpréter son mandat. Comment composer avec les défis à venir? Permettez-moi de prendre la minute et demie qu'il me reste pour décrire certaines des possibilités. On peut tirer de nombreuses leçons de l'histoire du HCR par rapport aux changements. Par le passé, l'adaptation est parfois venue du fait que certains États l'ont invité à s'adapter de façons particulières. À d'autres moments, l'organisme s'est adapté afin de remplir son mandat initial dans un monde changeant. Certaines décisions prises lors de grands tournants peuvent être qualifiées de « succès » et d'autres « d'échecs », en raison de leurs conséquences.

Selon mes travaux de recherche pour le livre, il y a au moins cinq grandes leçons à tirer de l'histoire qui pourraient guider l'évolution du HCR. Premièrement, l'organisme doit accorder davantage de pouvoirs à son personnel. Les gens qui représentent le HCR ont toujours joué un rôle central dans l'histoire de l'organisme. Selon de récentes évaluations, l'organisme étouffe

initiative. It is crucial that UNHCR is able to create an institutional environment that can nurture staff with the ability to be able to be innovative, creative and politically aware.

Second, it needs to play a leadership role more consistently. In the past, UNHCR has been at its most successful when it has been proactive, self-confident and politically engaged. It has been less successful when it has adopted a more passive or bureaucratic approach.

Third, it needs to uphold its moral authority. While UNHCR needs to be proactive and politically engaged, it need not compromise the moral authority derived from its core mandate by making compromises to meet states' short-term interests.

Fourth, it needs to invest in partnerships. UNHCR can often do more by doing less. Wherever possible, UNHCR should invest in partnerships that seek complementary overlaps with other international institutions, rather than simply trying to expand its own area of work. It is important to recognize that refugees are not just an UNHCR issue but represent a challenge for the entire UN system and international community.

Finally, it must be independent from the interests of states. UNHCR has been at its most successful when it has maintained a degree of independence from states' interests and has had the self-confidence to uphold its mandate and offer a clear and strategic vision for how to implement that vision in a changing world.

In conclusion, as UNHCR prepares to navigate new challenges of displacement, it is important to remember that the organization's history is one of adaptation and change. As the lessons of the past six decades make clear, it is only by learning from its mistakes that UNHCR will be able to fully realize its mandate of protecting refugees and finding a solution to their plight.

Thank you. I look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much, Mr. Milner, and thank you for sharing your book with us. We certainly will read it with great interest.

Mr. François Audet.

[*Translation*]

François Audet, Professor, Department of Management and Technology, University of Quebec at Montreal, as an individual: I am testifying today as a research professor and also as a former humanitarian worker. My presentation contains a mix of research results and findings from interviews conducted for this testimony.

souvent les débats internes et les initiatives individuelles. Il est essentiel que le HCR soit en mesure de créer un environnement institutionnel qui offre au personnel la possibilité d'être innovateur, créatif et politisé.

Deuxièmement, il doit plus systématiquement assumer son rôle de direction. Par le passé, le HCR a été le plus efficace lorsqu'il était proactif, confiant et engagé politiquement, et moins efficace lorsqu'il adoptait un rôle plus passif ou bureaucratique.

Troisièmement, il doit maintenir son autorité morale. Bien que le HCR doive être proactif et engagé politiquement, il doit éviter de compromettre l'autorité morale qui découle de son mandat principal en faisant des compromis pour répondre aux intérêts des États à court terme.

Quatrièmement, il doit investir dans des partenariats. Le HCR peut souvent faire plus en faisant moins. Dans la mesure du possible, il devrait investir dans des partenariats et rechercher les chevauchements complémentaires avec d'autres institutions internationales, plutôt que seulement essayer d'étendre son propre domaine d'intervention. Il est important de reconnaître que les réfugiés ne sont pas l'exclusivité du HCR, mais qu'ils représentent un défi pour l'ensemble des Nations Unies et de la communauté internationale.

Enfin, il doit être indépendant des intérêts des États. Ses meilleurs succès, le HCR les a connus en maintenant une certaine indépendance par rapport aux intérêts des États et en étant sûr de pouvoir remplir son mandat et offrir une vision stratégique et claire sur la façon de mettre en œuvre cette vision dans un monde changeant.

Pour conclure, au moment où le HCR se prépare à affronter de nouveaux défis de déplacement, il est important de se rappeler que l'adaptation et le changement ont marqué son histoire. Comme le montrent les leçons tirées depuis six décennies, ce n'est qu'en apprenant de ses erreurs que le HCR sera en mesure de pleinement réaliser son mandat visant à protéger les réfugiés et à trouver une solution à leur malheur.

Merci. Je suis prêt à répondre à vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Milner. Je vous remercie infiniment de nous avoir remis votre livre. Nous le lirons certainement avec grand intérêt.

Monsieur François Audet.

[*Français*]

François Audet, professeur, Département de management et technologie, Université du Québec à Montréal, à titre personnel : Je viens témoigner aujourd'hui à titre de professeur chercheur et aussi d'ancien travailleur humanitaire. Mon exposé comporte un ensemble de recherches et d'entrevues pour ce témoignage.

My presentation is divided into two sections. I will make sure I respect the time frame. A part of my statement will be made up of observations, and the other will contain recommendations. I will be speaking about two organizations: the UNHCR and UNICEF.

Generally speaking, as an observation, the mission of these two organizations since the Second World War has evolved enormously, and the assessment of their losses —

The Chair: You are speaking very rapidly and it is difficult for the interpreters to follow.

Mr. Audet: I apologize to the interpreters. I am going to speak a bit more slowly. However, I do not want this to be docked from my time.

The Chair: You have 10 minutes at your disposal.

Mr. Audet: I will speak about the observations first, and then go on to the recommendations. Firstly, there are seven observations I would like to share with you briefly. The first — and this is in the same vein as some of professor Milner's statements — relates to the temporary nature of their mission. The humanitarian response or mandate of these organizations is for the short term. Today, we know that the status of refugee has an average duration of 17 years. How can these organizations be given short-term mandates, even if we expect conflicts to end quickly, when we know full well that even when a conflict ends, the consequences last longer than 10 or 20 years? Certain populations will be born, live and die in refugee camps.

The second observation concerns the coherence of the UNHCR mandate, which is to protect refugees. As you mentioned, this is an essential agency. Unfortunately, by also becoming a humanitarian aid agency, in particular to help distribute food, it too often fails in its protection mission, in attempting to preserve its institutional survival and funding. Its mandate, which is the protection of refugees, is too often placed on the back burner.

Thirdly, and this is particularly related to Syria and a large number of conflicts — I will discuss operational paralysis, which has been striking all of the humanitarian organizations in the aftermath of September 2001. In other words, these humanitarian theatres all have as a backdrop the fight against terrorism, which means that the large contemporary humanitarian organizations such as the Red Cross no longer have access to the victims. Because of that, they can no longer fulfil their mission and no longer have their raison-d'être.

Fourth, I would like to talk about political will. In my opinion, it is important to avoid all of the taboos. The actions and mandates of these organizations are dependent on the funding power and mandates of the Western countries, the donors, and the UN member countries. In other words, we see in the literature that the means granted to United Nations agencies are in keeping with the interest of the members in wanting to give them a workspace and the power to act.

Ma présentation se divise en deux sections. Je m'assurerai de respecter le temps. Une partie de mon exposé portera sur les constats et l'autre sur les recommandations. Je tiens à préciser, à moins d'avis contraire, que mon exposé portera sur deux organisations : le HCR et l'UNICEF.

En termes de constats, de manière générale, la mission de ces deux organisations depuis la Deuxième Guerre mondiale a énormément évolué et les évaluations de leurs pertes...

La présidente : Vous parlez très rapidement et c'est difficile pour l'interprétation.

M. Audet : Je suis désolé pour les interprètes. Je vais parler un peu plus lentement. Par contre, je ne veux pas que ce soit imputé à mon temps.

La présidente : Je vous accorde 10 minutes.

M. Audet : Je présenterai d'abord les constats et ensuite les recommandations. Premièrement, j'aimerais vous faire part brièvement de sept constats. Le premier — et cela rejoint certains des propos du professeur Milner — est celui de la temporalité de leur mission. La réponse humanitaire ou la mission de ces organisations est à court terme. Aujourd'hui, le statut d'un réfugié est d'une durée moyenne de 17 ans. Comment peut-on confier une mission à court terme à des organisations, même si on espère que ce sera à court terme, alors qu'on sait pertinemment qu'au lendemain d'un conflit, cela perdure au-delà de 10 ou 20 ans? Certaines populations vont naître, vivre et mourir dans des camps de réfugiés.

Le deuxième constat concerne la cohérence de la mission du HCR, qui veille à la protection des réfugiés. Comme vous l'avez mentionné, il s'agit d'une agence essentielle. Malheureusement, en devenant également une agence d'assistance humanitaire, notamment l'aide à la distribution de denrées, elle faillit trop souvent à sa mission de protection en voulant préserver sa survie institutionnelle et son financement. Elle se fait trop souvent discrète sur le plan de sa mission, qui est la protection des réfugiés.

Troisièmement — et c'est particulièrement en lien avec la Syrie et avec bon nombre de conflits —, j'aborderai la paralysie opérationnelle, qui frappe toutes les organisations humanitaires depuis l'après-septembre 2001. Autrement dit, ce sont des théâtres humanitaires qui ont tous en filigrane la lutte contre le terrorisme, ce qui fait en sorte que les grandes organisations humanitaires contemporaines, notamment la Croix-Rouge, n'ont plus accès aux victimes. Ainsi, elles ne sont plus en mesure de remplir leur mission et n'ont plus leur raison d'être.

Quatrièmement, j'aimerais parler de la volonté politique. À mon avis, il importe d'éviter tous les tabous. Les actions et les mandats de ces organisations sont à la hauteur du pouvoir de financement et des mandats des pays occidentaux, des donateurs, et des pays membres onusiens. Autrement formulé, on constate dans la documentation que les moyens octroyés aux agences onusiennes vont de pair avec l'intérêt des membres à bien vouloir leur donner un espace de travail et un pouvoir d'action.

Fifth are children, specifically, and their needs — I know that your work has focused particularly on that aspect. Both UNHCR and UNICEF, and this has been reliably documented, give particular attention to children in their work. Nevertheless, we see that those whose parents are present, or those who have no particular health problems, receive no distinctive treatment. In order to receive particular support or protection, the child has to be unaccompanied or ill.

Cinquièmement, c'est l'attention spécifiquement aux enfants — je sais que vos travaux portaient particulièrement sur ce sujet. Tant le HCR que l'UNICEF, et cela est indéniablement documenté, portent une attention particulière aux enfants. Néanmoins, on constate chez ceux dont les parents sont présents ou ceux qui n'ont pas de problèmes de santé particuliers qu'ils ne reçoivent pas de traitement distinctif. Il faut que l'enfant soit non accompagné ou malade pour qu'il puisse avoir un droit spécifique ou recevoir un soutien de protection particulier.

The sixth topic is education. If these organizations want to make children their priority, there should in parallel be an offer of quality education in cases of forced displacement, and in refugee camps. Unfortunately, that offer is underfinanced, mediocre or completely absent.

Sixièmement, il s'agit de l'offre éducationnelle. Si ces organisations veulent accorder la priorité aux enfants, on devrait voir parallèlement une offre d'éducation de qualité dans les scénarios de déplacement forcé et dans les camps de réfugiés. Malheureusement, cette offre est sous-financée, médiocre ou carrément inexistante.

The seventh observation concerns coordination. Competition and the business and entrepreneurial model of these organizations, which are on the lookout for funding, mean that they very often have very little interest in cooperating with other organizations. We see in the case of refugees, in particular, that when the UNHCR determines that a certain population is its responsibility, it then very quickly precludes cooperation with other organizations and eliminates cooperation possibilities, as you were mentioning.

Le septième constat est celui de la coordination. La concurrence et le modèle entrepreneurial et d'affaire de ces organisations, qui sont en mode de recherche de financement, font en sorte qu'elles ont souvent très peu d'intérêt à collaborer avec d'autres organisations. Notamment, on constate, dans les scénarios de réfugiés, que le HCR détermine qu'une population est la sienne et, à ce moment-là, il écarte très rapidement les autres organisations et d'autres possibilités de collaboration, un peu comme vous le mentionniez.

These seven observations lead me to four broad recommendations. Of course, and you understand this, these are very complex situations, and I do not have simple solutions to propose to you.

Ces sept constats m'amènent à quatre grandes recommandations. Évidemment, et vous le comprenez bien, ce sont des situations bien complexes, et je n'ai pas de solutions simples à vous proposer.

First, there is the issue of the temporary nature of the action; that is to say that the organizations have short-term mandates, whereas the scenarios playing out are long-term ones. Pilot projects recommend that youngsters be given the possibility of getting out of the camps in order to have access to interesting opportunities outside of them, because when they are forced to remain in refugee camps — this has been well documented and proven — their rights are trampled, and education systems are nonexistent.

Premièrement, il y a le problème de temporalité de l'action, c'est-à-dire que les organisations ont des mandats à court terme, alors que les scénarios sont à long terme. On préconise dans les projets pilotes la possibilité pour les jeunes de sortir des camps afin d'avoir accès à des occasions intéressantes pour eux à l'extérieur des camps, parce que, lorsqu'ils sont contraints à demeurer dans les camps de réfugiés — c'est bien décrit et prouvé —, leurs droits sont bafoués et les systèmes d'éducation inexistants.

Second, we must consider the needs of children who are displaced for long periods of time. We have to improve educational opportunities for them, and they must have access to more than primary education, that is to say they should also have access to secondary education, and perhaps technical training. Too often the educational offer is limited to primary school, because that is what is guaranteed by the Convention on the Rights of the Child. However, we know that education contributes to making children productive actors in their host environment or their original one, and we should place greater emphasis on asking for that education in these emergency situations.

Deuxièmement, il y a les besoins des enfants en situation de déplacement prolongé. Il faut améliorer l'offre éducative et l'accès à une éducation plus que primaire, c'est-à-dire également secondaire et éventuellement technique. On la limite souvent à l'école primaire, car c'est ce que garantit la Convention relative aux droits de l'enfant. Or, on le sait, l'éducation contribue à faire en sorte que les enfants deviennent des acteurs productifs dans leur milieu d'accueil ou d'origine, et on devrait insister davantage sur cette éducation dans les situations d'urgence.

The third recommendation pertains to the consistency of mandates. Insofar as I am concerned, I believe that the UNHCR should focus solely on the protection of refugees, as its mandate in

Troisièmement, la cohérence des mandats. En ce qui me concerne, je crois que le HCR ne devrait s'intéresser qu'à la protection des réfugiés, comme le stipule d'ailleurs son mandat, et

fact stipulates, and not on direct aid. Other organizations, NGOs and UNICEF, could then take care of humanitarian assistance, and the UNHCR could limit itself to its protection mandate.

Finally, in fourth place, regarding children, there is a particular clientele which is being forgotten, that of adolescents and youngsters of 12, 18 and 20. A youngster in a refugee camp who is 17, 18 or 19 does not have the same needs as young children or adults, and this means that these young people are often idle and turn to petty crimes — that has been well documented — and they will certainly be the first to be recruited by militias and terrorist groups.

This concludes my presentation. I hope it will contribute to your study and that the interpreters and stenographers did not suffer too much from the speed of my statement.

The Chair: Thank you, Mr. Audet.

[*English*]

I have a question for both of you. You have spoken about UNHCR and touched on UNICEF a bit. We all know that boys and girls experience conflict very differently. Sadly girls, and sometimes boys too, face gender-based violence, including sexual assault and early marriage, for example. Boys are more likely to be required to work to support the family or to be recruited into armed groups.

According to your study, how do you see UNHCR and UNICEF responding to these evolving and different needs?

Mr. Milner: It is an excellent question. It's a topic that is quite pressing within UNHCR at the moment. That's the organization I know best, so I will limit my response to that. There's been quite a change over the past 45 years in the way that UNHCR has responded to the differentiated needs between female and male refugees. It has broadly paralleled the debate within the development and humanitarian community on siloing the needs of women as opposed to gender mainstreaming.

It's quite encouraging that over the last six years, UNHCR has piloted a new program of age, gender and diversity mainstreaming. This has tried to ensure that all aspects of UNHCR's work have gender-sensitive protection, such that it's not the responsibility of one or two colleagues in the field to respond to the particular needs of women or gender issues but rather the responsibility of all staff.

This new approach has been piloted in, I believe, 12 or 14 countries with varying success. In some instances where there's strong support from the organization, training opportunities and

non à l'assistance directe. On pourrait alors laisser à d'autres organisations, à des ONG et à l'UNICEF, le soin de faire de l'assistance humanitaire, et restreindre le HCR à son mandat de protection.

Enfin, quatrièmement, dans la catégorie des enfants, il y a une clientèle particulière qui est oubliée, celle des adolescents et des jeunes âgées de 12, 18 et 20 ans. Un jeune dans un camp de réfugiés qui a 17, 18 ou 19 ans n'a pas les mêmes besoins que les jeunes enfants ou les adultes, ce qui fait en sorte que ces jeunes sont souvent très désœuvrés et se retrouvent à commettre de petits crimes et — cela est bien documenté —, qu'ils seront certainement les premiers à être recrutés par des milices et des groupes terroristes.

Voilà donc ce qui conclut ma présentation. J'espère que cela facilitera votre étude et que les interprètes et les sténographes n'ont pas trop souffert de la vitesse de mon allocution.

La présidente : Merci, monsieur Audet.

[*Traduction*]

J'aimerais vous poser une question à tous les deux. Vous avez parlé du HCR, et quelque peu d'UNICEF aussi. Nous savons tous que les garçons et les filles vivent les conflits très différemment. Malheureusement, les filles subissent une violence fondée sur le sexe, et parfois les garçons aussi, comme des agressions sexuelles et des mariages précoces. Les garçons risquent davantage de devoir travailler pour soutenir la famille ou d'être recrutés par des groupes armés.

À la lumière de votre étude, comment le HCR et UNICEF pourraient-ils selon vous répondre à ces besoins changeants et particuliers?

M. Milner : C'est une excellente question. C'est d'ailleurs un sujet assez pressant au sein du HCR. Puisque c'est l'organisation que je connais le mieux, je vais limiter ma réponse au HCR. Au cours des 45 dernières années, le HCR a beaucoup changé sa façon de répondre aux besoins particuliers des réfugiés de sexe masculin et féminin. De façon générale, cela s'est fait parallèlement aux discussions qui se déroulaient au sein de la communauté du développement international et du milieu humanitaire sur le fait d'isoler les besoins des femmes plutôt que de les inscrire dans le courant dominant.

Ce qui est plutôt encourageant, c'est que, au cours des six dernières années, le HCR a mis à l'essai un nouveau programme visant à intégrer la problématique de l'âge, du sexe et de la diversité. L'objectif est de veiller à ce que tous les volets du travail de l'organisation comportent des protections tenant compte des sexospécificités, de façon à ce que la responsabilité de répondre aux besoins particuliers des femmes ou aux questions de genre n'incombe plus à un ou deux collègues sur le terrain, mais bien à l'ensemble du personnel.

Cette nouvelle approche a été mise à l'essai dans 12 ou 14 pays, je crois, avec plus ou moins de succès. Dans certains cas, où l'approche jouit d'un puissant appui de l'organisation, où il existe

commitment from the staff, it has gone extremely well. India stands out as a very compelling case of where this approach has resulted in responding not only to the needs of refugee girls and women but also to addressing the male side of gender challenges and the responsiveness and awareness of refugee males towards issues of violence against women, for example. In countries where there has been less commitment from senior leadership of the country and fewer incentives for staff to actually see this work, like in so many examples of global refugee policy, it has been less successful.

The simple answer is that it has been a constant source of evolution in UNHCR's work. The current approach developed at the global level in Geneva is really quite encouraging. It is very nuanced and sensitive to the latest understanding of responding to these kinds of gender issues. Where we have seen the challenge is in the even implementation of this new approach in the 120-plus countries where UNHCR works.

I can point the committee to some evaluations that have compared some of these pilot countries and the points of success or failure. I would say that the three most important points that have come out of that are, first, commitment from senior UNHCR leadership in the country; second, training opportunities; and third, incentive to ensure that staff implement this policy.

[*Translation*]

Mr. Audet: I do not have much to add. I agree entirely with what has just been said. The main criticism is related to the fact that this program, the AGDM, arrived very late in the history of the UNHCR. It is a tragedy because for each new refugee camp, the problem arises anew. It is an evolving situation and it is a matter of political will at headquarters.

The policies have to be implemented in Canada as elsewhere. There is a policy here, and there has to be a political will for it to be implemented in the field, in the refugee camps, and this involves the capabilities of the project leaders, the heads of mission, and the refugee camps themselves.

[*English*]

It's a work in progress.

Senator Nancy Ruth: In this training, is there any training for boys and men on the harm they cause? Is there any harm-based education?

des possibilités de formation et un engagement de la part de tous les membres du personnel, l'approche a donné d'excellents résultats. L'Inde se démarque particulièrement en tant que cas convaincant où l'approche a permis non seulement de répondre aux besoins des filles et des femmes réfugiées, mais aussi de relever des défis sur le plan de la sensibilisation des hommes réfugiés à l'égard de l'égalité entre les sexes et des problèmes de violence envers les femmes, par exemple. Dans les pays où l'approche ne jouit pas d'un appui aussi puissant de la part des dirigeants du pays et où moins de mesures ont été mises en place pour inciter les membres du personnel à faire ce travail — comme c'est le cas de tant de politiques sur les réfugiés dans le monde —, l'approche a donné de moins bons résultats.

La réponse toute simple, c'est que les méthodes de travail de l'UNHCR évoluent constamment. L'approche actuelle, qui a été élaborée à l'échelle internationale à Genève, est réellement très encourageante. Elle est très nuancée et elle tient compte de la plus récente compréhension de la manière de réagir à ces genres de problèmes liés à l'égalité entre les sexes. Là où nous éprouvons des difficultés, c'est au chapitre de l'homogénéité de la mise en œuvre de cette nouvelle approche dans les plus de 120 pays où l'UNHCR travaille.

J'aimerais attirer l'attention du comité sur certaines évaluations qui ont établi une comparaison entre certains de ces pays pilotes et entre les bons et les mauvais résultats obtenus. Je dirais que les trois facteurs les plus importants qui ressortent de ces évaluations sont, premièrement, l'engagement de la haute direction de l'UNHCR au pays, deuxièmement, les possibilités de formation et, troisièmement, la mise en place d'incitatifs pour veiller à ce que les membres du personnel mettent en œuvre cette politique.

[*Français*]

M. Audet : Je n'ai pas beaucoup de choses à ajouter. Je suis tout à fait d'accord avec ce que l'on vient de mentionner. La principale critique est liée au fait que ce programme, le AGDM, est arrivé très tard dans l'histoire du HCR. C'est une tragédie, car pour chaque nouveau camp de réfugiés, cette problématique se répétait. C'est un dossier en évolution et c'est une question d'impulsion politique au siège social.

Les politiques doivent être mises en œuvre au Canada comme ailleurs. Il y a une politique, ici, et il faut qu'il y ait une impulsion politique pour qu'il y ait mise en œuvre jusque sur le terrain, dans les camps de réfugiés, et cela passe par les capacités des chefs de projet, des chefs de mission et des camps de réfugiés eux-mêmes.

[*Traduction*]

C'est un processus continu.

La sénatrice Nancy Ruth : Est-ce qu'une formation est offerte aux garçons et aux hommes sur les torts qu'ils causent? Existe-t-il une formation axée sur les torts causés?

Mr. Milner: Yes. The biggest transition in UNHCR's work on sexual and gender-based violence has been to develop programs that not only protect women but also educate men. We have seen this with great success more in the context of the Somali refugee camps in Kenya and the Burundian refugee camps in Tanzania. This goes back to Professor Audet's point about paying attention to that age group of 16-to-21-year-olds. For example, UNHCR found in Tanzania that the rates of sexual and gender-based violence were very high because the males perpetrating this violence fell through all the different programs offered and because idleness bred opportunity, for lack of a better term.

M. Milner : Oui. La plus grande évolution dans le travail de l'UNHCR au chapitre de la violence fondée sur le sexe a été de mettre au point un programme qui vise non seulement à protéger les femmes, mais aussi à sensibiliser les hommes. Ce programme a obtenu de très bons résultats surtout dans les camps de réfugiés somaliens au Kenya et dans les camps de réfugiés burundais en Tanzanie. Cela rejoint ce que M. Audet a dit concernant l'importance de porter une attention particulière aux personnes âgées de 16 à 21 ans. Par exemple, l'UNHCR a constaté que, en Tanzanie, les taux d'agressions sexuelles et de violence fondée sur le sexe étaient très élevés parce que les hommes qui commettent cette violence sont tombés entre les mailles des programmes offerts et aussi parce que l'oisiveté est la mère de tous les vices, à défaut d'une meilleure expression.

Again, there is such variation in the way that this kind of learning has been spread.

Encore une fois, il y a tant de fluctuations dans la manière dont ce type de formation a été propagé.

What has been compelling, and it goes back to something Professor Audet said, is that when UNHCR goes into a new situation, it tends to do business as usual. It has a very slow capacity to learn a lesson from Tanzania and apply that directly in Jordan. It's that kind of learning capacity that needs to happen.

Ce qui est irréfutable — et cela rejoint quelque chose que M. Audet a dit —, c'est que, quand l'UNHCR intervient dans une nouvelle situation, il tend à mener ses activités comme d'habitude. Il est très lent à intégrer les leçons qu'il a tirées de la Tanzanie et à les appliquer directement en Jordanie. L'UNHCR devrait être capable d'intégrer ces nouvelles connaissances.

The simple answer is that it's part of the training and part of the manual to pay attention to educating boys as much as to educating girls. It is not only to educate in terms of harm afflicted and the impact on communities, but to ensure that there are programs to capture that male population that's often demographically the most likely to perpetuate acts of sexual violence. But it is not consistently applied globally at the level that it should be.

La réponse simple, c'est que la formation et le manuel sont axés autant sur l'éducation des garçons que sur l'éducation des filles. Il ne s'agit pas seulement d'offrir une éducation au sujet des torts causés et de leur incidence sur les collectivités, mais il s'agit aussi de veiller à offrir des programmes qui captent l'attention de la population masculine, qui est souvent le groupe le plus susceptible de commettre des agressions sexuelles. Toutefois, cette méthode de travail n'est pas appliquée aussi systématiquement qu'il le faudrait à l'échelle internationale.

Senator Ataullahjan: I'm looking at your presentation to the Canadian School of Public Service, October of 2008, where you said the scale and nature of the global refugee problem have changed considerably in recent years. The refugee numbers are lower now than a decade ago, but they're increasingly protracted, politicized and complex.

La sénatrice Ataullahjan : Je suis en train de regarder l'exposé que vous avez donné à l'École de la fonction publique du Canada en octobre 2008. Vous avez dit que l'ampleur et la nature du problème des réfugiés dans le monde ont beaucoup changé au cours des dernières années. Il y a moins de réfugiés qu'il y a 10 ans, mais les gens sont des réfugiés pendant de plus en plus longtemps, et les enjeux sont de plus en plus politisés et de plus en plus complexes.

In the same presentation, you mentioned that the average duration of refugees, where it was nine years in 1993, is 18 years today; for the majority of the world's refugees that means living 18 years in limbo.

Dans le même exposé, vous avez dit que la durée moyenne d'une situation de réfugiés était de 9 ans en 1993, mais qu'elle est maintenant de 18 ans. Cela veut dire que la majorité des réfugiés dans le monde devront vivre dans une situation précaire pendant 18 ans.

You further stated that many donor states are reluctant to provide assistance to these long-term refugees' situations and have directed their funding elsewhere. Is that true in the current crisis?

Vous avez également déclaré que beaucoup d'États donateurs hésitent à fournir de l'aide dans ces situations de réfugiés prolongées et choisissent d'envoyer leur argent ailleurs. Est-ce que c'est aussi le cas dans la crise actuelle?

Mr. Milner: Yes. I would be happy to elaborate on that.

M. Milner : Oui. Je serais ravi de vous parler plus longuement à ce sujet.

Unfortunately, yes, and it goes back to something that Professor Audet mentioned in his presentation. It's this phenomenon of protracted refugee situations. The Syrian crisis changes the numbers somewhat because of the dramatic number of Syrians in exile in Turkey, Lebanon and Jordan.

In 2009, Canadian leadership played a significant role in the UNHCR executive committee's adopting a conclusion on this phenomenon of protracted refugee situations, which included the definition of any refugee population that's been in exile for five or more years with no immediate prospect of a durable solution.

Somewhere between two thirds and three quarters of the world's refugees are in these forgotten protracted refugee situations. Accepted thinking is that the Syrian crisis will be a protracted refugee situation. There's no immediate view of what a durable solution would be once the Syrian crisis reaches its tragic five-year anniversary.

The presentation that I made in 2008 drew on a project that I co-directed with the United Nations University, which looked at 18 different protracted refugee situations to try to understand the causes, the consequences and possible responses. What it found, again going back to the point that Professor Audet made, is that with the end of the Cold War, the changing nature of humanitarian action and certainly in the post 9/11 world, humanitarian action has often been used as a substitute for resolving the root causes of displacement.

What this means is that if we look at situations — Afghans in Pakistan, the Somalis in Kenya, the remaining Karen and Karenni refugees in Thailand — the solution to these displacement crises involves engaging with and rebuilding their country of origin so that sustainable return is a viable option. Historically, in all major refugee situations, this has been an essential part of the puzzle. Even with the Indo-Chinese crisis, which saw 3 million people displaced, 2 million of them were resettled to Western countries, but a million still returned to Vietnam, Laos and Cambodia.

In the case of Central American refugees in the 1980s, with the CIREFCA process, we saw that local integration and repatriation together proved to be very important. We have seen responses to these large protracted refugee situations that are simply focused on prolonged care and maintenance operations. This is largely what we see with the Syrians in Jordan and Lebanon — providing basic life-saving assistance hoping that eventually this crisis will be resolved.

The tragic history of state fragility and the challenges of peace building, especially in the post 9/11 world, are that the prospect of rebuilding states like Somalia and Afghanistan, and in the future Syria, are extremely long-term prospects. What our work on

Oui, malheureusement. Cela revient à quelque chose que M. Audet a dit dans son exposé. Nous sommes confrontés à un phénomène de réfugiés en situation d'exil prolongé. La crise syrienne change les chiffres un peu à cause du très grand nombre de Syriens en exil en Turquie, au Liban et en Jordanie.

En 2009, les Canadiens ont fait preuve de leadership au sein du comité exécutif de l'UNHCR et ils ont joué un rôle important dans l'adoption d'une conclusion sur les situations de réfugiés prolongées. La conclusion a notamment stipulé que les populations de réfugiés qui sont en exil pendant cinq ans ou plus, et ce, sans perspective immédiate de solution durable, sont dans des « situations de réfugiés prolongées ».

De 66 à 75 p. 100 des réfugiés dans le monde se trouvent dans de telles situations. Selon l'avis le plus répandu, la crise syrienne donnera lieu à une situation semblable. En effet, rien ne permet d'entrevoir qu'il y aura une solution durable à la crise syrienne une fois qu'elle aura atteint son cinquième anniversaire.

L'exposé que j'ai fait en 2008 était inspiré par un projet dont j'ai assuré la codirection avec l'Université des Nations Unies, qui a examiné 18 situations de réfugiés prolongées pour tenter d'en expliquer les causes et de trouver des solutions possibles. Nous sommes arrivés à la conclusion que — et ceci rejoint encore une fois ce que M. Audet a souligné — depuis la fin de la guerre froide, et certainement depuis les événements du 11 septembre, la nature de l'aide humanitaire évolue. De nos jours, elle remplace souvent des efforts visant à résoudre les causes fondamentales des déplacements.

Si nous examinons les situations comme celle des Afghans au Pakistan, des Somaliens au Kenya et des Karens qui restent en Thaïlande, cela veut dire que la solution à ces déplacements comprend le fait de prendre l'engagement de rebâtir le pays d'origine de manière à ce que le retour des réfugiés soit une option viable. Traditionnellement, dans toutes les crises de réfugiés d'envergure, cela a été une des pièces importantes du casse-tête. Même dans le cadre de la crise indochinoise, qui a provoqué le déplacement de 3 millions de réfugiés, dont 2 millions se sont établis dans des pays occidentaux, 1 million de personnes sont tout de même retournées au Vietnam, au Laos et au Cambodge.

Dans le cas des réfugiés d'Amérique centrale dans les années 1980, dans la foulée de l'adoption des mesures recommandées par la CIREFCA, nous avons vu que, pris ensemble, l'intégration locale et le rapatriement sont très importants. Certaines des interventions dans ces situations de réfugiés prolongées ont seulement été des opérations de longue durée visant à fournir aux réfugiés des soins et le nécessaire vital. C'est ce que l'on fait grosso modo pour les Syriens en Jordanie et au Liban — on leur fournit une aide vitale dans l'espoir que, à la longue, la crise sera résolue.

Le côté tragique de la fragilité des États et des défis que posent les efforts de consolidation de la paix — surtout dans le monde d'après les événements du 11 septembre —, c'est que les projets de reconstruction d'États comme la Somalie et l'Afghanistan et, un

protracted refugee situations has found is they are caused by impasses. They are impasses in the country of origin, but also impasses in the country hosting refugees, where countries are increasingly reluctant to offer refugees opportunities for self-reliance and to find solutions in a local context. Tanzania recently granted citizenship to 162,000 Burundian refugees who have been on its territory since 1972. This is an unparalleled example of a solution for a protracted refugee situation. These are the kinds of situations that need to be understood, encouraged and promoted elsewhere.

The consequences of protracted refugee situations are not only challenges for the human rights of refugees but for the well-being of host communities and for the stability of states and regions.

The response to protracted refugee situations is very much mainstreaming the needs of refugees outside of a humanitarian silo and making it very much part of what we do in terms of development, peace building and political engagement and to find and encourage opportunities for refugees at local levels to be self-reliant so that they are not dependent on international assistance and so that when the opportunity for a durable solution is found they have the skills and abilities to be able to actively engage and pursue those solutions.

The answer for refugees is not long-term, unending care-and-maintenance programs. The answer is very much to engage with them as human beings and as agents who are able to play a role in pursuing their own solution.

Senator Ataullahjan: You mentioned Afghanistan and Pakistan, and as someone who is very familiar with that situation — I know you say 3 million, but they were saying as many as 5 million. Most of those refugees have not gone back to Afghanistan, and they have stayed. It has been a great strain on the local population in every way. There's been a lot of resentment. It has impacted Pakistan, which was already fragile. It had its problems.

Recently the Pakistan government is very keen for those refugees to go back. But when you look at the situation in Afghanistan, most of the refugees do not want to go back, and they have established themselves. They own businesses.

Somehow there has to be a way where the local population can interact with the refugees and find a solution. Most of the people you speak to, they are very upset. They feel that it was relatively

jour, la Syrie, s'inscrivent dans une perspective à extrêmement long terme. Ce que nous avons découvert dans le cadre de nos interventions dans les situations de réfugiés prolongées, c'est qu'elles sont causées par des impasses. Il s'agit d'impasses dans les pays d'origine, mais aussi dans les pays d'accueil des réfugiés, qui manifestent de plus en plus de réticence à offrir aux réfugiés des possibilités de parvenir à l'autosuffisance et de trouver des solutions locales. Récemment, la Tanzanie a accordé la citoyenneté à 162 000 réfugiés burundais qui sont sur son territoire depuis 1972. Il s'agit d'un exemple sans précédent de solution à une situation de réfugiés prolongée. Voilà le genre de solution qu'il faut envisager, encourager et promouvoir ailleurs.

Les répercussions des situations de réfugiés prolongées présentent des défis non seulement sur le plan des droits de la personne des réfugiés, mais aussi sur le plan du bien-être des habitants des collectivités d'accueil et de la stabilité des États et des régions.

Nos interventions dans des situations de réfugiés prolongées visent surtout à répondre aux besoins des réfugiés à l'extérieur d'un silo humanitaire et à intégrer ces objectifs à nos efforts sur le plan du développement, de la consolidation de la paix, de l'engagement politique et aussi à chercher et à favoriser des occasions pour les réfugiés de parvenir à l'autosuffisance à l'échelle locale afin qu'ils ne soient pas obligés de dépendre de l'aide internationale. De cette manière, quand des solutions durables auront été trouvées, les réfugiés auront les compétences et les aptitudes nécessaires pour participer à la vie active et contribuer à la mise en œuvre de ces solutions.

La solution ne consiste pas à élaborer des programmes à long terme visant à fournir indéfiniment aux réfugiés des soins et le nécessaire vital. La solution consiste à les traiter comme des êtres humains qui sont capables de trouver une solution qui leur convient.

La sénatrice Ataullahjan : Vous avez mentionné l'Afghanistan et le Pakistan et, en tant que personne qui connaît très bien cette situation — je sais que vous avez parlé de 3 millions de personnes, mais certains disent qu'il y en a eu jusqu'à 5 millions. La plupart de ces réfugiés ne sont pas retournés en Afghanistan; ils sont restés au Pakistan. Cela crée d'énormes pressions à tous les égards sur les habitants de la région. Cela pousse les gens à éprouver de la rancœur. Cela a eu des répercussions sur le Pakistan, qui était déjà fragile. Le pays était déjà aux prises avec des problèmes.

Récemment, le gouvernement du Pakistan a fait savoir qu'il avait très hâte que les réfugiés retournent chez eux. Or, quand on regarde la situation actuelle en Afghanistan, il est évident que la plupart de réfugiés ne veulent pas y retourner, d'autant plus qu'ils se sont établis au Pakistan. Ils y ont fondé des entreprises.

Il doit bien exister une façon pour la population locale d'interagir avec les réfugiés et de trouver une solution. La plupart des personnes à qui l'on parle disent qu'ils sont très

peaceful, but since that situation, it is out of their control. I know there are no easy answers.

Mr. Milner: I'm glad, senator, that you raised that case. It goes back to when I was answering Senator Nancy Ruth's question about gender responses and learning from UNHCR. It is exactly this kind of case that highlights the need for UNHCR to be politically engaged, to empower its staff and to show leadership. Something that UNHCR did extremely well, in the case of Pakistan in 2004-05, is that it conducted a census of Afghan refugees in Pakistan. It found that of the 2.1 million that were there at that time, only 18 per cent were not returning to Afghanistan due to a continued fear of persecution. So that meant that 82 per cent of refugees were in Pakistan because of intermarriage, because of community attachment, for economic reasons, because they had started businesses and because they moved back and forth from Afghanistan to Pakistan during the harvest seasons, for example.

This showed a great deal of intelligence from UNHCR in creating an empirical basis where it could then engage in a conversation with Pakistan in terms of if this is the reality for refugees, how do we regulate this population? How do we legalize this population in terms of seeing this as a refugee issue but also as a migration issue, as a refugee issue but also as a development issue?

As part of that dialogue, something that UNHCR started with the Pakistan government is RAHA, Refugee Assistance to Hosting Areas. It's very much in line with what is being proposed with hosting communities in Jordan today. It's how do we ensure that the hosting of refugees doesn't create a burden, whether it's in Jordan or a place like Peshawar where you have a refugee population that receives maybe token, marginal assistance but it's more than what the local population enjoys. How do you not build up resentment from a local population towards refugees? How do you create the precondition at a very local level with police chiefs, mayors, local elders and business communities to create a spirit and climate that are conducive to then having a conversation about giving refugees the right to work?

Unfortunately, with the RAHA program in Pakistan, its funding didn't continue. The UNHCR leadership in Pakistan changed, and it's one of these tragic examples where a senior management of an UNHCR country team who was very politically engaged and aware and savvy was replaced, given the changing context of politics in Pakistan, which I think is imperative to note.

mécontents. Ils sentent que les choses se sont passées de façon relativement pacifique, mais que, depuis cette situation, ils ne maîtrisent plus la situation. Je sais qu'il n'existe pas de solution facile.

M. Milner : Je vous remercie, sénatrice, d'avoir parlé de ce cas. Cela me ramène à ce que j'ai dit en répondant à la question de la sénatrice Nancy Ruth concernant la manière de lutter contre les inégalités entre les sexes et la capacité d'apprentissage de l'UNHCR. Il s'agit d'un cas qui illustre parfaitement l'importance pour l'UNHCR de s'engager sur le plan politique, de donner plus de pouvoirs aux membres de son personnel et de faire preuve de leadership. Une excellente chose que l'UNHCR a faite au Pakistan a été d'effectuer un recensement des réfugiés afghans en 2004-2005. Il a découvert que, parmi les 2,1 millions de réfugiés qui s'y trouvaient à ce moment-là, seulement 18 p. 100 ne retournaient pas en Afghanistan à cause d'une crainte de persécution persistante. Par conséquent, cela veut dire que 82 p. 100 des réfugiés restaient au Pakistan notamment en raison de mariages mixtes ou d'un sentiment d'appartenance à la collectivité, pour des raisons économiques ou encore parce qu'ils avaient fondé une entreprise et qu'ils faisaient la navette entre l'Afghanistan et le Pakistan pendant la saison des récoltes.

L'UNHCR a fait preuve d'une grande perspicacité en créant une fondation empirique à partir de laquelle il pouvait engager la conversation avec le Pakistan concernant la situation réelle des réfugiés, et demander : « Que pourrions-nous faire pour régulariser la situation de ces réfugiés, vu qu'il s'agit non seulement d'une situation de réfugiés, mais aussi d'une migration et d'une question de développement économique? »

Dans le cadre de ce dialogue que l'UNHCR a engagé avec le gouvernement du Pakistan, il a été question de RAHA, l'initiative d'aide aux régions d'accueil des réfugiés. L'initiative est tout à fait conforme à ce que l'on propose de faire aujourd'hui avec les collectivités d'accueil en Jordanie. Nous voulons veiller à ce que le fait d'accueillir des réfugiés ne devienne pas un fardeau, que ce soit en Jordanie ou dans un endroit comme Peshawar, où l'aide que reçoivent les réfugiés peut être symbolique ou minime, mais c'est tout de même plus que ce dont jouit la population de la région. Que pourrions-nous faire pour éviter que la population éprouve du ressentiment à l'égard des réfugiés? Que pourrions-nous faire à l'échelle locale pour imposer aux chefs de police, aux maires, aux aînés des collectivités et au milieu des affaires la condition préalable selon laquelle ils s'engagent à créer un climat propice à un échange sur le fait d'accorder aux réfugiés le droit de travailler?

Malheureusement, le financement ne s'est pas poursuivi dans le cadre du programme de RAHA au Pakistan. La direction de l'UNHCR au Pakistan a changé, et c'est un des tragiques exemples où la haute direction d'une équipe de l'UNHCR, qui est très engagée, très au courant et très avisée sur le plan politique, est remplacée dans un pays, en raison de l'évolution du contexte politique au Pakistan, un fait que je crois impératif de souligner.

Where UNHCR takes a more passive, bureaucratic role of ticking the boxes and doing what we need to do, these opportunities dwindle. There are these examples of where UNHCR has been very aware and engaged at a very local level of the kinds of quid pro quos that are necessary to create the space and the opportunities for self-reliance for refugees, livelihoods for refugees and ultimately solutions for refugees, but it really does start from an awareness that not all refugees are the same. The needs for all 2.1 million Afghan refugees in Pakistan are not the same. Likewise, the needs for all Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey are not the same. It's starting with a much more informed, intelligent and aware understanding of the local context and the diversity of a population and then being creative about the kinds of solutions that can be found given that understanding.

Senator Andreychuk: Supplementary to that, we've tracked for quite some time the refugees. In an African context that I know, they would get resources for education and for minimal standards that they don't have in their own villages if they were go back, so there was a tendency not to want to go back because of that. There was also tension between the villagers who don't have the education and those in the camps.

Am I reading you right, Mr. Milner, that you were saying that there should be a capacity to train these youth to be part of the solution? Is that the political solution you're talking about back in the countries? We keep hearing about Syria, for example, that until the Syrians determine their future, we probably won't have the answers outside. With so many refugees outside the country, well educated in some cases, somewhat educated, et cetera, should we be looking to them as part of the political solution rather than just maintenance? How would we do that without negative consequences to the international institution that houses them?

[*Translation*]

Mr. Audet: A very quick reply. What I have to say is in the same vein as Professor Milner's statement. I think that your question is relevant and highlights two examples that are unfortunately quite rare, where the UNHCR was able to adapt in an ingenious way and provide support in situations. I think that it often chooses to maintain an artificial system, as your question suggests, which provides superior services which were never seen before and will never be seen again. But this maintains an artificial system, and artificial systems can be found everywhere, even at home. They are not unique to refugee populations.

To get back to Syria in particular, insofar as the transition process is concerned, it is clear that given the duration — and we are talking about decades in the case of Syria — the number of Syrian refugees, and also — since you mention it — education, and the level of local capabilities, there are no other solutions than through this refugee population itself. In any case, the

Quand l'UNHCR adopte un rôle plus passif et plus bureaucratique en se contentant de faire ce qu'elle a à faire, les occasions s'amenuisent. Voilà des exemples de situations où l'UNHCR est très au courant des faits et très engagée à l'échelle locale dans ce genre de quiproquos qui sont nécessaires pour créer l'espace et les occasions qui favorisent l'autonomie des réfugiés, leur permettent d'assurer leur subsistance et, au final, constituent pour eux des solutions. Mais tout part vraiment du fait qu'on sait que tous les réfugiés ne sont pas pareils. Les besoins ne sont pas les mêmes pour les 2,1 millions d'Afghans au Pakistan. Il en va de même pour tous les réfugiés syriens en Jordanie, au Liban et en Turquie. Il faut avant tout posséder une connaissance approfondie, intelligente et attentive du contexte local et de la diversité de la population, puis trouver des solutions créatives grâce à cette compréhension.

La sénatrice Andreychuk : J'ajouterais que nous suivons les réfugiés depuis un bon bout de temps. Dans un contexte africain que je connais, ils obtenaient des ressources et avaient une éducation et des normes minimales dont ils n'auraient pas bénéficié dans leurs propres villages s'ils y étaient retournés; ils avaient donc tendance à ne pas vouloir rentrer. Il existait aussi une tension entre les villageois sans instruction et ceux qui se trouvaient dans les camps.

Si je vous comprends bien, monsieur Milner, vous nous dites qu'il faudrait pouvoir former les jeunes pour qu'ils fassent partie de la solution? Est-ce la solution que vous proposez dans ces pays? Quand il est question de la Syrie, par exemple, on nous affirme que la réponse ne viendra pas de l'extérieur tant que les Syriens n'auront pas déterminé leur avenir. Compte tenu du nombre substantiel de réfugiés à l'extérieur du pays, certains étant instruits, d'autres moins, devrions-nous les considérer comme une partie de la solution politique au lieu d'une simple charge? Comment devrions-nous nous y prendre pour que les institutions internationales qui les hébergent ne subissent pas de conséquence fâcheuse?

[*Français*]

M. Audet : Petite réaction rapide. Mes propos rejoignent ceux du professeur Milner. Je pense que votre question est pertinente et met en relief des exemples assez rares, malheureusement, où le HCR a eu la possibilité de s'adapter de façon ingénieuse et de soutenir des situations. Je pense qu'il copie souvent la recette d'entretenir un système artificiel, comme votre question le suggère, ce qui donne des services supérieurs à ce qu'il n'a jamais eu auparavant et à ce qu'il n'aura jamais après. Donc, cela maintient un système artificiel, et ces systèmes artificiels, il y en a partout, il y en a même chez nous. Ce n'est pas propre aux populations de réfugiés.

Pour en revenir à la Syrie particulièrement, en ce qui concerne le système de transition, il est clair que, compte tenu de la durée — et on parle de décennies, dans le cas de la Syrie —, compte tenu du nombre de réfugiés syriens, compte tenu aussi — puisque vous en faites mention — de l'éducation, du niveau des capacités locales, il n'y a pas d'autres solutions qu'à travers cette population de

solution is political. The UNHCR is not going to solve the problem, nor the Red Cross, nor the United Nations, nor, unfortunately, Canada either. It is up to the Syrians, as you said, to get organized to find a solution. However, in the meantime, there are massacres, people are dying, and children are being displaced. This population which has managed to get itself out of the disaster, and who is now a refugee population, must be a part of the solution. Otherwise, in this case I think we will simply be maintaining an additional artificial system, whereas we have the opportunity in the Syrian case of being able to, among other things — we see this with Lebanon and Turkey, in particular, which are very open countries — receive refugees and integrate them locally to give them projects for their future, so that they are not in transition zones for decades and decades.

[*English*]

Mr. Milner: I could add four very specific things that UNHCR can do exactly to respond to this kind of question. This comes from a project that I'm doing right now on the role of refugees in peace-building processes.

If we imagine that there is a track one process of negotiations between parties in a conflict and efforts to bring about dialogue and reconciliation at a track one diplomatic process, at a track two process there is quite a bit that can be done to ensure that refugees are engaged in that process, first and foremost, so that the outcome of any negotiated peace is seen as legitimate by the population that has been displaced by that process. As we have seen, there are opportunities in the Burundian peace process, for example, to identify within refugee camps elected community leaders who can act as representatives or observers in the actual peace talks themselves. That's building a bridge between the refugee population and the formal process.

Apart from that, there are three things that can happen. One we saw, for example, in the case of South Sudanese refugees in Kenya, as there was a move towards reconstruction and independence of South Sudan, was a survey of needs in South Sudan that recognized the dramatic shortage of doctors and nurses and teachers that would be in place. UNHCR was then able to start training programs so that refugees in the camps in Kakuma in northwestern Kenya were trained to be nurses, thereby addressing that need back in their country of origin.

Second, UNHCR has, again in a very piecemeal way, not learning globally from these lessons, started running coexistence programs for the intercommunal tension and conflict that is often at the heart of many of these conflicts that often reproduce themselves in conditions of exile. Refugees learn conflict resolution and coexistence skills that become building blocks on return back to their country of origin.

réfugiés elle-même. La solution, de toute façon, est politique. Ce n'est pas le HCR qui va régler ce problème, ce n'est pas la Croix-Rouge ni les Nations Unies, et ce n'est malheureusement pas le Canada non plus. C'est aux Syriens, comme vous l'avez bien dit, à s'organiser pour trouver une solution. Cependant, en attendant, il y a des massacres, il y a des gens qui meurent, il y a des enfants qui sont déplacés. Or, cette population qui s'en est sortie, qui est maintenant réfugiée, doit faire partie de la solution, sinon, dans ce cas, je crois que l'on va simplement maintenir un système artificiel supplémentaire, alors qu'on a l'occasion, dans le cas syrien, de pouvoir, entre autres — on le voit avec le Liban et la Turquie, notamment, qui sont des pays très ouverts —, recevoir des réfugiés et de les intégrer localement pour leur donner des projets d'avenir et pour qu'ils ne soient pas en zone de transition pendant des décennies et des décennies.

[*Traduction*]

M. Milner : Je pourrais ajouter quatre choses très précises que l'UNHCR peut faire exactement pour répondre à ce genre de question. Cela s'inspire d'un projet que je réalise actuellement sur le rôle des réfugiés dans les processus de consolidation de la paix.

Si nous imaginons qu'il y a un processus diplomatique du volet un dans le cadre duquel les parties en conflit négocient et s'efforcent de nouer le dialogue et d'en arriver à une réconciliation, au cours du processus de volet deux, on peut faire beaucoup pour faire participer les réfugiés à cette étape, principalement pour que le résultat de la paix négociée soit considéré comme légitime par la population déplacée. Comme nous l'avons vu, le processus de paix au Burundi offre, par exemple, des occasions de trouver des dirigeants communautaires élus au sein des camps de réfugiés, lesquels peuvent agir à titre de représentants ou d'observateurs dans les pourparlers de paix comme tels. Cela jette un pont entre la population réfugiée et le processus officiel.

À part ce processus, il y a trois choses qu'on peut faire. Dans le cas des habitants du Soudan du Sud réfugiés au Kenya, par exemple, quand un mouvement de reconstruction et d'indépendance s'est mis en marche au Soudan du Sud, on a procédé à un sondage pour connaître les besoins dans cette région, lequel a permis de constater le manque criant de médecins, d'infirmiers et d'enseignants. L'UNHCR a alors pu commencer à offrir des programmes de formation pour que les réfugiés du camp de Kakuma, dans le Nord-Ouest du Kenya, reçoivent une formation en sciences infirmières pour combler ce besoin dans leurs pays d'origine.

En outre, l'UNHCR a, encore de manière très fragmentée, sans retenir de leçons à l'échelle mondiale, commencé à mettre en œuvre des programmes de coexistence dans des situations de tension et de mésentente entre communautés qui sont souvent au cœur de bien des conflits qui se perpétuent fréquemment dans des conditions d'exil. Les réfugiés acquièrent des compétences en résolution de conflit et en coexistence qui deviennent les pierres angulaires de la reconstruction quand ils retournent dans leur pays d'origine.

Finally, and quite importantly, is the process of registration and participation in political processes while in exile. Registration of births is so crucial so that individuals have an identity and registration of voters so that refugees in exile can participate in referenda in post-conflict elections.

These are very simple things that we can ensure are done more systematically. Where they're done well, they make a significant difference in contributing to the well-being of refugees but contributing to a lasting, endurable peace.

Senator Nancy Ruth: In the peace-building processes in the camps, how much attention is paid to the United Nations resolutions like 1325 or all the other ones that deal with women's participation in peace building? And if they're not there, the decisions are not good ones. I'm concerned about it because when you say there are elected representatives from the camps, we are in cultures that may not encourage women's participation at the political level.

Mr. Milner: I'll be very quick because I know Professor Audet would want to say something on this as well. The very simple answer is that it's supposed to be present, but it isn't always. Since 2006, within the UN system, there has been a peace-building commission, which I believe has 10 countries on its agenda right now. This is a very formal UN process of trying to encourage peace building in these processes.

Resolution 1325 is an essential part of the work of this organization in terms of where its top-down peace-building and international agencies are coming in. There are clear requirements in terms of the participation of women.

I see it as more encouraging and durable in situations like the Karenni refugees in Thailand, a very patriarchal society, as we've seen from the ethnographic record.

When I was last in Thailand and met with the Karenni women's organization, they made it clear to me that in terms of changing gender imbalance within their community, what they were able to do would never have been possible if they had remained within Myanmar, Burma, all of this time. In some instances, if the experience of exile, the creation of women's committees and the insistence on female representation on refugee camp committees then translates into a wholesale education of gender equality throughout the camp, then it can be lasting and very successful. Where it's seen as another box you need to tick on your monthly report, then it's tokenistic and doesn't take those deep roots.

Is it there officially? Yes. Is the potential realized in every situation? Unfortunately not.

Enfin, il y a le très important processus d'enregistrement et de participation aux processus politiques quand les personnes sont en exil. L'enregistrement des naissances est également crucial pour que les gens aient une identité; de même, l'inscription des électeurs est essentielle pour que les gens puissent participer aux référendums lors des élections qui se déroulent après le conflit.

Ce sont des démarches très simples dont nous pouvons assurer la mise en œuvre systématique. Si elles sont effectuées correctement, elles peuvent avoir une incidence notable en favorisant le bien-être des réfugiés et en contribuant à une paix durable.

La sénatrice Nancy Ruth : Dans le cadre des processus de consolidation de la paix dans les camps, quelle attention porte-t-on aux résolutions des Nations Unies, comme la résolution 1325 ou toutes les autres qui portent sur la participation des femmes aux processus de paix? Si elles ne sont pas là, les décisions ne sont pas bonnes. Je m'inquiète à ce sujet, car quand vous dites qu'il y a des représentants élus venant des camps, nous vivons dans des cultures qui n'encouragent pas la participation des femmes en politique.

M. Milner : Je répondrai très brièvement, car je sais que M. Audet voudra dire quelque chose à ce sujet également. La réponse très simple, c'est qu'elles sont censées être présentes, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans le système des Nations Unies, il y a depuis 2006 une commission de consolidation de la paix qui s'intéresse à 10 pays, il me semble. C'est un processus très officiel des Nations Unies qui tente de favoriser la consolidation de la paix dans le cadre de ces processus.

La résolution 1325 est une composante essentielle du travail de cette organisation quand la consolidation de la paix s'effectue de façon descendante et que des organismes internationaux interviennent. Elle exige très clairement la participation des femmes.

Je considère que c'est plus encourageant et plus durable dans les situations comme celle des réfugiés karens en Thaïlande. Il s'agit d'une société très patriarcale, comme nous l'avons vu dans le dossier ethnographique.

Quand j'ai rencontré l'organisation de femmes karens lors de mon dernier séjour en Thaïlande, les femmes m'ont clairement indiqué que pour modifier le déséquilibre homme-femme dans leur communauté, elles avaient pu accomplir des choses qui auraient été impossibles si elles étaient restées au Myanmar, en Birmanie, tout ce temps. Dans certains cas, si l'expérience de l'exil, la création de comités de femmes et l'insistance pour que les femmes soient représentées au sein des comités du camp de réfugiés se traduisent par une éducation généralisée sur l'égalité des sexes dans le camp, alors c'est un grand succès qui peut être durable. Quand cette démarche est vue comme une opération de plus à indiquer sur le rapport mensuel, elle reste purement symbolique et ne prendra pas racine.

Est-ce là officiellement? Oui. Le potentiel est-il réalisé dans chaque cas? Malheureusement pas.

Mr. Audet: It's quite a case-by-case situation. It's so much top down, that it's quite difficult, especially because it is a case-by-case situation.

[*Translation*]

In fact, I would say that coexistence and social equilibrium in refugee communities are specific to the circumstances; they have to be examined on a case-by-case basis. It is almost impossible to apply all of the policies, in particular Resolution 13.25, because what we see consistently are cohesive refugee groups who move about in a very homogeneous way, and there are very few opportunities to divide or change that social cohesion, which is very fragile.

To add just a few words, these situations really have to be looked at on a case-by-case basis, and notwithstanding the political will that would like to impose them, feminist approaches are unfortunately not often applied.

[*English*]

Senator Eggleton: There is a lot of discussion about the camps and the services provided or not provided in the camps. However, a vast number of people don't go to the camps but get assimilated into different communities. I understand that is particularly the case in Lebanon. What kind of support do the UN agencies, other organizations or NGOs give to those who aren't in the camps but in the communities? or are those people totally on their own?

[*Translation*]

Mr. Audet: That is an excellent question, and you are opening the door to the issue of the populations known as "IDPs" or internally displaced persons. The situation in Columbia is an excellent example. There are some 5 million people who have been displaced because of an internal conflict. From a legal perspective, in international relations, as you know, the UNHCR does not have the mandate to support these populations that are within their own territory because, of course, the state itself is the first party responsible for the protection of its population. So, what to do when the state is itself responsible for the human rights violations? And what must be done so that the UNHCR, given the legal dimensions of the issue, can obtain the power to act to help these displaced populations?

This is where the NGOs — you had a few of them here earlier — have an important role to play in supporting these populations, both the internally displaced people and the refugee populations that are not in the camp territory. The camp is a sort of catch-22; it is a dead end. Being admitted to the camp provides advantages, but I think there are not many opportunities there. There are fascinating scenarios and life stories from refugees who, among other things — you were talking about Lebanon, and thus of Syrian refugees — have crossed borders, have are not registered anywhere and may not even be recorded in the displacement statistics, but have found ways of making a life for themselves,

M. Audet : C'est une situation où on fonctionne beaucoup au cas par cas. L'approche est tellement descendante que c'est très difficile, particulièrement parce qu'on procède au cas par cas.

[*Français*]

En fait, je dirais que la coexistence et l'équilibre social dans les communautés de réfugiés sont particuliers; il faut les aborder au cas par cas. Il est presque impossible de faire une application de l'ensemble des politiques, et notamment de la résolution 13.25, parce que ce qu'on voit, c'est la répétition des groupes de cohésion de réfugiés qui se déplacent de manière très homogène, et il y a très peu de possibilités de fractionner ou de modifier cette cohésion sociale qui est très fragile.

Pour en rajouter un peu, il s'agit réellement d'un traitement au cas par cas, et nonobstant la volonté politique de les imposer, les approches féministes ne sont malheureusement pas souvent favorisées.

[*Traduction*]

Le sénateur Eggleton : On discute beaucoup des camps et des services qui y sont offerts ou pas. Cependant, bien des gens ne se réfugient pas dans des camps, mais sont assimilés dans diverses communautés. Je crois comprendre que c'est particulièrement le cas au Liban. Quelle sorte de soutien les organismes des Nations Unies, les autres organisations ou les ONG offrent-elles à ceux qui ne sont pas dans des camps, mais dans des communautés? Ces personnes sont-elles totalement laissées à elles-mêmes?

[*Français*]

M. Audet : C'est une excellente question, et vous ouvrez la porte à la problématique des populations qu'on appelle les « IDP », donc les déplacés internes. La situation en Colombie en est un excellent exemple. On parle de 5 millions de personnes déplacées en raison du conflit à l'interne. D'une perspective juridique dans le cadre de relations internationales, comme vous le savez, le HCR, notamment, n'a pas le mandat de supporter ces populations qui sont à l'intérieur de leur propre territoire car, évidemment, l'État est lui-même le premier responsable de la protection de sa population. Alors, comment faire quand l'État est lui-même responsable des violations des droits de la personne? Et comment faire, justement, pour que le HCR, étant donné les dimensions juridiques, puisse obtenir le pouvoir d'agir pour ces populations déplacées?

C'est là, évidemment, que les ONG — vous en aviez quelques-unes ici, plus tôt — remplissent un rôle indéniable de soutien à ces populations, tant les IDP, les *Internally Displaced People*, que les populations qui sont réfugiées, mais qui ne font pas partie du territoire du camp. Le camp, c'est une espèce de *catch-22*, c'est une impasse. Aller au camp procure des avantages, mais je pense qu'il y a beaucoup d'opportunités, il y a des scénarios et des histoires de vie fascinantes de la part de réfugiés qui, notamment — vous parliez du Liban, donc des réfugiés syriens —, ont traversé les frontières, ne se sont pas inscrits et ne sont peut-être même pas recensés dans les chiffres de

thanks to personal networks or simply thanks to individual initiative. In those cases, it is very difficult to take censuses because as Professor Milner mentioned, everything hinges on identifying these people at birth, when possible, or on being able to track the trajectory of these populations who are constantly moving and who all hope to one day return to their host territory.

So these are even more complex scenarios. There is no easy answer, but that is where non-government organizations in particular, with the help of other organizations such as the Red Cross, can offers services to these displaced populations.

[*English*]

Mr. Milner: The question of internally displaced people is something important that we haven't discussed. Your question is absolutely essential. In my brief introduction, I talked about urbanization being one of these megatrends that are challenging UNHCR. One of those challenges is urbanization of all individuals, not just refugees.

It's interesting in the case of Jordan where we see increasingly that families will split the risk. Some family members will remain in a camp, while others will go to a city to have options available. We see this in Kenya where some Somali refugees remain in the camp, and some are in Nairobi.

In Jordan and Lebanon, we have seen some real innovation in UNHCR's assistance for refugees out of camps in terms of using mobile phone technology to issue vouchers and cash grants. There is a lot of encouragement from what's happening there.

I'll note that this has been a real bugbear for UNHCR over the past 15 years. In 1999, UNHCR had an urban refugee policy in line with the restrictive views of many refugee-hosting states. Countries in the global South, who host 80 per cent of the world's refugees, said that they want refugees in camps. They would not support a policy that said refugees were allowed to live outside the camps.

NGOs and researchers played a very active role in critiquing UNHCR's policy. It issued a new policy on protection in urban areas in 2009, which presents a real demonstration of how policy can change. In 2014, the UNHCR issued a new policy on out-of-camp livelihood opportunities for refugees, which includes a challenging proviso: Refugees should be encouraged to pursue livelihood opportunities outside camps where local conditions allow. It gives a trump card to refugee-hosting countries and local communities to say, "This is not an environment where it allows refugees to be outside camps."

déplacements, mais qui ont réussi à trouver des occasions de faire leur vie, grâce à des réseaux personnels ou simplement grâce à un leadership individuel. Dans ces cas, il est très difficile de faire des recensements parce que, comme l'a mentionné le professeur Milner, tout est question d'identifier ces gens, dès la naissance, lorsque possible, ou de pouvoir faire le suivi de la trajectoire de ces populations qui sont en constants déplacements et qui espèrent toutes, un jour, revenir dans leur territoire d'accueil.

Donc, ces scénarios sont encore beaucoup plus complexes. Il n'y a pas de réponse facile, mais c'est là où les organisations non gouvernementales, particulièrement, et à l'aide d'autres organisations comme la Croix-Rouge, offrent des services à ces populations déplacées.

[*Traduction*]

M. Milner : La question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est quelque chose d'important dont nous n'avons pas discuté. Votre question est absolument essentielle. Dans ma brève introduction, j'ai indiqué que l'urbanisation est une des grandes tendances qui représentent un défi pour l'UNHCR. L'un de ces défis est l'urbanisation de tout le monde, pas seulement des réfugiés.

C'est intéressant dans le cas de la Jordanie, où nous constatons de plus en plus que les familles répartiront le risque. Certains membres de la famille resteront dans un camp, alors que les autres iront dans une ville pour avoir des options à leur disposition. On observe ce comportement au Kenya, où certains réfugiés somaliens restent dans le camp et d'autres vont à Nairobi.

En Jordanie et au Liban, l'UNHCR a vraiment fait preuve d'innovation en aidant les réfugiés à sortir des camps en utilisant les téléphones cellulaires pour émettre des attestations et des subventions en espèces. Ce qu'il se passe là-bas est très encourageant.

Je ferais remarquer que c'est un véritable problème pour l'UNHCR depuis 15 ans. En 1999, la politique de l'UNHCR concernant les réfugiés urbains cadrait avec les points de vue restrictifs de nombreux États accueillant des réfugiés. Les pays du Sud mondial, qui hébergent 80 p. 100 des réfugiés du monde, ont indiqué qu'ils veulent que les réfugiés soient confinés dans des camps. Ils refusent d'appuyer une politique autorisant les réfugiés à vivre à l'extérieur des camps.

Les ONG et les chercheurs ont joué un rôle très actif en critiquant la politique de l'UNHCR. Cette dernière a adopté en 2009 une nouvelle politique sur la protection en zone urbaine, ce qui illustre à quel point une politique peut changer. En 2014, l'UNHCR a présenté une nouvelle politique sur les occasions qu'ont les réfugiés de vivre à l'extérieur des camps, laquelle comprend une disposition problématique : les réfugiés devraient être encouragés à assurer leur subsistance à l'extérieur des camps quand les conditions locales le permettent. Les pays hôtes et les communautés locales ont ainsi beau jeu de dire « L'environnement ne permet pas aux réfugiés de vivre hors des camps. »

We can tinker on the margins in terms of how we advocate for those who live a clandestine existence in a place like Nairobi to have an opportunity for protection, assistance and solutions. It speaks to the idea that a policy framework exists so that we can think much more creatively not only for the well-being of refugees outside camps but also how the presence of those refugees can contribute to development and capacity-building in these border areas. However, it's predicated on local willingness to see those activities take place.

The Chair: The situation in Nairobi is tragic. People have been forced to go into camps and very backward circumstances. I don't have the ability to ask the question now because another meeting is to convene here.

I thank both of you for giving us a lot to think about. There are so many other questions we want to ask, but maybe we'll find another way.

(The committee adjourned.)

Nous pouvons intervenir en marge afin de venir en aide à ceux qui vivent clandestinement dans des endroits comme Nairobi afin qu'ils se voient offrir de la protection, de l'aide et des solutions. Cela nécessite un cadre stratégique nous permettant de faire preuve de bien plus d'imagination en ce qui concerne non seulement le bien-être des réfugiés qui vivent à l'extérieur des camps, mais aussi la manière dont la présence de ces réfugiés peut contribuer au développement et à la consolidation de la paix dans les régions frontalières. Il faudrait toutefois que les autorités locales soient disposées à autoriser ces activités.

La présidente : La situation à Nairobi est tragique. Les gens ont été forcés d'aller dans des camps et de vivre dans des conditions misérables. Mais je ne peux pas poser de question parce qu'une autre séance doit avoir lieu ici.

Je vous remercie tous les deux de nous avoir donné beaucoup de matière à réflexion. Il y a bien d'autres questions que nous voulons poser, mais peut-être trouverons-nous un autre moyen de le faire.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, February 19, 2015

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-201, An Act to prohibit and prevent genetic discrimination, met this day at 8:02 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill; and to examine and report on how the mandates and practices of the UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria.

Senator Salma Ataullahjan (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Good morning, everyone. This morning we're going to give clause-by-clause consideration to Bill S-201, An Act to prohibit and prevent genetic discrimination. Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of the bill?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Andreychuk: Before we proceed, I wanted to make some statements and hopefully have some agreement with the committee.

First, I want to thank Senator Cowan. I think this is one of the most compelling issues in the social policy field that any government is going to have to deal with. I think there are a number of new, modern issues that governments are dealing with, but DNA is one of those evolving fields that we're all paying attention to. It will probably affect all of our lives in one way or

OTTAWA, le jeudi 19 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-201, Loi visant à interdire et à prévenir la discrimination génétique, se réunit aujourd'hui, à 8 h 2, afin de procéder à l'étude article par article du projet de loi et d'étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie.

La sénatrice Salma Ataullahjan (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Bonjour à tous. Ce matin, nous allons mener l'étude article par article du projet de loi S-201, Loi visant à interdire et à prévenir la discrimination génétique. Plaît-il au comité de procéder à l'étude article par article du projet de loi?

Des voix : Oui.

La sénatrice Andreychuk : Avant que nous ne débutions, j'aimerais formuler quelques observations et obtenir, du moins je l'espère, l'assentiment du comité.

Tout d'abord, je tiens à remercier le sénateur Cowan. À mon avis, la question qui nous occupe est l'une des plus déterminantes auxquelles tout gouvernement aura affaire dans le domaine des politiques sociales. Je pense que les gouvernements sont déjà en présence d'un certain nombre d'enjeux nouveaux et récents, mais les questions liées à l'ADN sont en constante évolution et font

another. We're not quite sure to what extent, how it will be utilized by governments, et cetera. To begin that dialogue I think is extremely important.

partie de celles auxquelles nous prêtons tous attention. Ce domaine aura probablement des répercussions, d'une façon ou d'une autre, sur chacun d'entre nous. Nous ne connaissons pas encore tout à fait la portée de ces répercussions, nous ne savons pas comment les gouvernements emploieront les percées faites dans ce domaine, et cetera. J'estime donc qu'il est extrêmement important que nous engagions un dialogue là-dessus.

If I recall from the testimony and Senator Cowan's comments in the chamber, his concern is that it not be used in a discriminatory way, particularly by insurance companies. That's a very laudable goal that I happen to support.

Si je me rappelle bien les témoignages que nous avons entendus et les commentaires que le sénateur Cowan a formulés devant la chambre, la préoccupation tient au fait de veiller à ce que les renseignements liés à l'ADN ne soient pas utilisés — surtout par les compagnies d'assurance — de manière discriminatoire. Il s'agit d'un objectif très louable, et il se trouve que j'y adhère.

The difficulty for me is that I have reviewed all of the evidence, and the issue that kept coming up was — it's an issue that needs to be addressed — whether this bill is constitutionally valid. It could be that it is based on the discrimination issue, so I don't question the employment part of this because I think that's within federal jurisdiction. But if it is the regulation of insurance companies, the only testimony we had before us directly was the assistant dean of the University of Ottawa law school, who indicated that in his opinion the pith and substance of the bill was, in fact, the regulation of contracts. In this case, it would be insurance, and that would be within the purview of the provincial authorities.

Le hic, c'est que, au moment de passer en revue tous les témoignages, j'ai constaté que la question qui revenait sans cesse — et que nous devrons examiner — était celle de la validité constitutionnelle du projet de loi. Il est possible que cette validité soit liée à la question de la discrimination, de sorte que je ne remets pas en question le volet relatif à l'emploi, lequel, si je ne m'abuse, relève de la compétence fédérale. Toutefois, si le problème tient à la réglementation des compagnies d'assurance, je mentionnerai que l'unique témoignage qui a été présenté directement au comité sur cette question était celui du vice-doyen de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, qui a mentionné que, à son avis, le projet de loi portait essentiellement sur la réglementation des contrats. Dans un tel cas, la question clé est celle de l'assurance, laquelle relève des autorités provinciales.

Others raised the question of constitutionality but didn't actually give any evidence or legal import. They simply said that the constitutional issue could be an issue. Therefore, I'm very uncomfortable on the constitutionality issue, but not on the subject matter and the intent. Senator Cowan's reasons for bringing this before us I think are very laudable.

D'aucuns ont soulevé la question de la constitutionnalité, mais ils n'ont pas véritablement présenté d'éléments probants ou d'avis juridiques à ce sujet. Ils se sont bornés à dire que la validité constitutionnelle pourrait poser un problème. Ainsi, la question de la constitutionnalité m'indispose beaucoup, mais l'objet et l'intention ne me posent aucun problème. Je crois que les raisons qui ont mené le sénateur Cowan à déposer le projet de loi sont très louables.

We have a duty here, not only to the people who want us to help them seek and gain the protections they want vis-à-vis DNA and its use by authorities, but I think we also have a responsibility to ensure that it is a constitutionally sound bill. The only evidence before us directly was by Dean Thibault, who says it's a provincial jurisdiction to regulate and not a federal one.

En l'occurrence, nous avons la responsabilité non seulement d'aider les gens à solliciter et à obtenir les mesures de protection qu'ils souhaitent en ce qui a trait à l'ADN et à son utilisation par les autorités, mais également de veiller à ce que le projet de loi soit constitutionnel. Le seul témoignage qui nous a été présenté directement à ce sujet était celui du doyen Thibault, qui a affirmé que la réglementation était de ressort non pas fédéral, mais provincial.

We have taken much pride in the Senate that we look at bills — unlike, we have often said, in the house — to ensure that they are implementable. In this case, I would not want to see some person dragged into a court by an insurance company and have to go through all of the agony and cost to determine that, while the bill had merit on its intent, it violated the Constitution.

Au sein du Sénat, au moment d'examiner les projets de loi, nous nous assurons — contrairement à ce qui se passe à la Chambre, comme nous l'avons souvent mentionné — qu'ils peuvent être mis en application, et nous en sommes très fiers. En l'occurrence, je ne voudrais pas qu'une personne soit traînée devant les tribunaux par une compagnie d'assurance et qu'elle doive subir toutes les souffrances et tous les coûts qui découlent d'une telle procédure et que, au bout du compte, il soit conclu que, en dépit du bien-fondé de son objet, le projet de loi est anticonstitutionnel.

What I would say and would like some conversation on before moving a motion is that I wish to defer this and instruct the clerk that we at least reach out to the provinces and determine what their position on this is. We heard some witnesses inferentially say that the provinces are looking to the federal government for leadership. I don't dispute that. If that's what they have been told, if they believe that it is not an intrusion, I'd like to hear that. On something so fundamentally important for the future, I think it is incumbent upon us to seek the input of the provinces.

Avant de présenter une motion, j'aimerais formuler un commentaire à propos duquel nous pourrions avoir une discussion. Je souhaite que nous mettions tout cela en suspens et que nous indiquions au greffier que nous voulons à tout le moins prendre contact avec les provinces afin de prendre connaissance de leur position sur la question. Quelques témoins ont laissé entendre devant nous que les provinces s'attendaient à ce que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership. Je ne conteste pas cela. Si c'est ce qu'on leur a dit, s'ils croient qu'il ne s'agirait pas d'une ingérence, j'aimerais entendre cela. J'estime qu'il nous incombe de chercher à obtenir la contribution des provinces sur une question d'une importance si fondamentale pour l'avenir.

We've been studying this bill for some time. I think a further deferral to give an opportunity for the input of the provinces before we proceed to clause by clause would be the responsible thing to do. I don't anticipate that we should give them time to ponder forever; I would suggest something like 30 days. If they choose not to respond, we can read something into that. If they respond and support, I think we then have the national will to proceed. That would be very important and instructive to future courts because they do look at our judgments. Senator Joyal constantly reminds us that the courts look to the work of the Senate because we've acted responsibly.

Nous étudions le projet de loi depuis un certain temps. À mon avis, le fait de reporter l'étude article par article afin de donner l'occasion aux provinces de formuler des commentaires serait la mesure responsable à prendre. Je ne pense pas que nous devrions leur permettre de réfléchir éternellement sur cette question. Je suggère que nous leur accordions environ 30 jours à cette fin. Si les provinces ne répondent pas à notre appel, nous pourrons déduire quelque chose de cela; si elles nous fournissent une réponse favorable, je crois que nous pourrons conclure que l'ensemble du pays souhaite que nous allions de l'avant. Cela serait très important et très instructif pour les tribunaux dans l'avenir, vu qu'ils prennent nos opinions en considération. Le sénateur Joyal nous rappelle constamment que les tribunaux tiennent compte des travaux du Sénat parce qu'il s'est comporté de façon responsable.

I'm not sure I know all of my rules, but I think that if I move the motion now, we have to go to a vote or a consensus. I'd like to hear other opinions before we do that.

Je ne suis pas certaine de la procédure exacte, mais je crois que, si je présente maintenant ma motion, nous devrons mettre la question aux voix ou trouver un consensus. Toutefois, avant cela, j'aimerais entendre d'autres opinions.

Senator Cowan: Thank you, Senator Andreychuk. I appreciate your support for the principles of dealing with this issue.

Le sénateur Cowan : Merci, sénatrice Andreychuk. Je vous suis reconnaissant d'adhérer au principe selon lequel nous devons traiter de cette question.

I first brought this bill before the Senate in April of 2013. The puck has been ragged, let's put it that way, and since that time, I had to bring it back again after prorogation. It sat in the Senate. The government has refused to allow it to come forward until it was first assigned to the Legal and Constitutional Affairs Committee and then it was sent here. It's been here, I think, since last June.

J'ai déposé le projet de loi une première fois au Sénat en avril 2013. Depuis ce temps-là, les choses ont traîné, si je peux m'exprimer ainsi, et j'ai dû déposer de nouveau le projet de loi après la prorogation. Il est resté sur les tablettes au Sénat. Le gouvernement a refusé qu'il soit déposé, jusqu'à ce qu'il décide de le confier d'abord au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, en juin dernier, si je ne m'abuse.

The provinces are well aware of this issue and of this piece of legislation. None of them have expressed any concern to me. None of them have expressed the wish to come and oppose this bill or indicate any concern about constitutional issues. I think the evidence that you alluded to, that of Ms. Heim-Myers, who has travelled the country dealing with this issue and has spoken to provincial authorities, has told us, and her evidence is uncontradicted, that the provinces are looking for federal leadership in this field. It may well be that some provinces would want to introduce complementary legislation at a provincial level, and that's certainly what happened in the United States. But I think the evidence we have before us is

Les provinces sont bien au fait de cette question et du projet de loi. Aucune d'elles ne m'a fait part d'une quelconque préoccupation. Aucune d'elles n'a exprimé le souhait de se présenter ici pour signifier son opposition au projet de loi ou formuler une quelconque préoccupation d'ordre constitutionnel. Je pense que le témoignage auquel vous avez fait allusion est celui de Mme Heim-Myers, qui s'est rendue dans toutes les régions du pays pour traiter de cette question et discuter avec les autorités provinciales, et ce qu'elle nous a dit — et ses propos n'ont pas été contestés —, c'est que, dans ce domaine, les provinces s'attendent à ce que le gouvernement fédéral prenne les choses en main. Il est fort possible que certaines provinces souhaitent adopter des

that the provinces are looking for a federal leadership role here. There has been lots of opportunity for the provinces to come forward and express their views, if they wish to do so.

dispositions législatives complémentaires, comme certaines administrations l'ont fait aux États-Unis. Cela dit, selon les témoignages qui nous ont été présentés, les provinces s'attendent à ce que le gouvernement fédéral fasse office de chef de file. Les provinces qui souhaitaient se manifester et exprimer leur point de vue ont eu amplement l'occasion de le faire.

I do not agree; this bill is not about insurance in pith and substance. The only reference to insurance is in clause 6. That was put there as a protection or as what I felt was a reasonable protection for concerns that have been expressed to me by the insurance industry when I met with them, as I was working in the preparation of this bill. That clause we could simply delete. That's the only reference to insurance in this bill. This is not in pith and substance about the insurance industry. In pith and substance, this is about preventing discrimination.

Je ne suis pas d'accord pour dire que le projet de loi porte essentiellement sur la question de l'assurance, qui n'est mentionnée qu'à un seul endroit, à savoir l'article 6. L'ajout de cette disposition constituait une mesure de protection — de nature raisonnable, à mon avis — faisant suite à des préoccupations qu'avaient formulées des membres du secteur de l'assurance que j'ai rencontrés au moment où je travaillais à élaborer le projet de loi. Cet article pourrait tout simplement être supprimé. Le projet de loi ne comporte aucune autre mention relative à l'assurance; il ne concerne pas essentiellement l'industrie de l'assurance. Pour l'essentiel, il vise à prévenir la discrimination.

These are not hypothetical cases, Senator Andreychuk; these are real people we're dealing with. We've heard compelling testimony from real people who are personally affected by this issue, both in terms of insurance and employment. We've also heard from experts in the field who deal on a daily basis with these issues. They are crying for help.

Je mentionnerai à la sénatrice Andreychuk que nous avons affaire non pas à des cas hypothétiques, mais à des personnes réelles qui ont témoigné devant nous et nous ont dit qu'elles étaient personnellement touchées par cette question sur le plan tant de l'assurance que de l'emploi. De plus, des experts en la matière nous ont dit qu'ils étaient quotidiennement aux prises avec ces questions. Tous ces gens nous implorent de les aider.

This is not going to become law tomorrow. I think we should send it back to the chamber where we can debate it. Then it has to go to the House of Commons and they need to debate it as well. But to simply defer it, this is not something that's been rushed through. We've had other occasions when things have simply arrived and we've tried to rush it through without giving people adequate opportunity to even be aware of this issue.

Le projet de loi n'entrera pas en vigueur demain. Je crois que nous devrions le renvoyer au Sénat, où nous pourrons en débattre. Il devra ensuite être renvoyé à la Chambre des communes, où il devra également faire l'objet de débats. Cependant, le fait de simplement reporter cela... On ne peut pas dire que les choses ont été faites à la hâte. À d'autres occasions, il est arrivé que les choses se présentent simplement à nous et que nous tentions de faire les choses de manière expéditive, sans donner véritablement l'occasion aux gens ne serait-ce que de prendre connaissance d'une question.

I must say, I've also worked with the legal officers of the Senate in the preparation of this bill, and we're conscious of the constitutional issue. No bill is absolutely free of risk, as I'm sure you know better than I do. I think the risk of this being constitutionally invalid is minor and I certainly think it's one well worth taking. We should deal with it today as we'd planned. As I say, the puck has been ragged for months and even years. It's time for us to deal with this.

Je dois souligner que, au moment d'élaborer le projet de loi, j'ai travaillé en collaboration avec les juristes du Sénat, et que nous sommes conscients de la constitutionnalité. Comme vous le savez assurément mieux que moi, tous les projets de loi s'assortissent de risques. J'estime que le risque que le projet de loi soit déclaré anticonstitutionnel est peu élevé, et je crois assurément que le jeu en vaut amplement la chandelle. Nous devrions étudier le projet de loi aujourd'hui, comme nous l'avions prévu. Comme je l'ai mentionné, les choses ont traîné pendant des mois, voire des années, et il est temps que nous nous occupions de cela.

Senator Nancy Ruth: Yesterday I met with the Law Clerk of the Senate, Michel Patrice, to clarify the issues that Senator Andreychuk raised because there was some confusion for me. He was very clear that the pith and substance was not about the insurance industry but about penal powers to prohibit discriminatory policies, which is in section 91.27 of the Constitution. I said, well, the insurance companies, if they didn't like that little bit about insurance, what would they do? Would they sue the people that were discriminated against on policies? What would they do? He said they would not do that.

La sénatrice Nancy Ruth : Hier, j'ai rencontré Michel Patrice, légiste du Sénat, afin de tirer au clair les questions que la sénatrice Andreychuk a soulevées et qui m'ont quelque peu décontenancée. Le légiste m'a indiqué très clairement que le projet de loi portait essentiellement non pas sur le secteur de l'assurance, mais sur le pouvoir en matière criminelle d'interdire les politiques discriminatoires, lequel est prévu à l'article 91.27 de la Constitution. Je lui ai demandé de me dire si les compagnies d'assurance, dans l'éventualité où le court passage sur l'assurance leur déplairait, intenteraient des poursuites contre les personnes

They would go for a declaratory judgment from a superior court, probably in the province of where the head office of the insurance company was.

What was interesting to me was he reminded me of at least two other instances where the federal government makes rules for industries that are controlled by the provinces. He used the payday loan societies as one example where the federal law regulates criminal interest rates, what's usurious, but the industry itself is regulated within the province. He also used an example of advertisements to children, which is under the jurisdiction of the provinces, but the federal government uses its penal power, such as we want to in this bill, to forbid certain advertising to children.

So this is not an uncommon thing that Senator Cowan's bill has raised. It would seem that if the insurance industry wishes to challenge it, they would do it through a regulatory declaration in the provinces. I don't think it's a federal constitutional issue and I would like us to deal with the bill today.

Senator Frum: I would like to support Senator Andreychuk's proposal and I would like to support everything she said. I think she said it very well. I particularly am supportive because she's suggested a 30-day time frame. I wouldn't say that's an extreme or unnecessary delay to get clarity and certainty from the provinces.

Senator Cowan, you said that we know the provinces support this because we haven't heard them object to it. I'm not convinced they're aware of it. I think a 30-day period is a reasonable amount of time to ensure that they are aware of it and to let them voice any concerns or objections, if they have any. If they don't, then that is indeed instructive.

I don't think it's really accurate to suggest that the pith and substance of the bill is not about regulating the insurance industry. It clearly is, half of it. I have your speech or presentation to the committee and at least half of it talks about how this affects the insurance industry. You said a moment ago that we're not talking about hypothetical cases. We're talking about people who are personally affected by insurance and employment.

There is just no getting around it. This is a bill that will regulate insurance, and maybe that's okay, if the provinces are okay with that because it will give some kind of guidance and leadership. I

ayant été victimes de discrimination en raison des politiques, et il m'a répondu qu'elles ne feraient pas cela, mais qu'elles tenteraient d'obtenir un jugement déclaratoire d'une cour supérieure, probablement dans la province où leur siège social respectif est établi.

Ce que j'ai trouvé intéressant, c'est qu'il m'a rappelé au moins deux autres cas où le gouvernement fédéral institue des règles régissant des secteurs de compétence provinciale, à savoir celui des sociétés de prêt sur salaire — lesquelles sont régies par des dispositions législatives fédérales relatives aux taux d'intérêt criminels ou usuraires, bien que l'industrie en tant que telle soit réglementée à l'échelle provinciale —, de même que celui des publicités s'adressant aux enfants, domaine de ressort provincial à l'égard duquel le gouvernement fédéral exerce son pouvoir en matière criminelle — comme nous voulons qu'il le fasse dans le cadre du projet de loi — d'interdire certaines publicités visant les enfants.

Ainsi, la question soulevée par le projet de loi du sénateur Cowan n'est pas extraordinaire. Il semble que, si l'industrie de l'assurance souhaite contester les dispositions du texte législatif, elle le fera à l'échelle provinciale par le truchement d'une déclaration réglementaire. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question constitutionnelle de ressort fédéral, et j'aimerais que nous étudiions le projet de loi aujourd'hui.

La sénatrice Frum : J'aimerais appuyer la proposition de la sénatrice Andreychuk et mentionner que je suis d'accord avec tous ses propos, qu'elle a très bien formulés, à mon avis. Je suis particulièrement favorable au délai de 30 jours qu'elle a proposé. À mes yeux, il ne s'agit pas d'un délai extrême ou inutile, si cela nous permet d'obtenir des éclaircissements et des certitudes des provinces.

Sénateur Cowan, vous avez dit que les provinces étaient assurément favorables au projet de loi puisque nous ne les avons pas entendues s'y opposer. Je ne suis pas convaincue que les provinces sont renseignées à ce sujet. J'estime qu'une période de 30 jours leur permettra raisonnablement de s'assurer de prendre connaissance du projet de loi et de formuler, au besoin, des préoccupations ou des objections. Si elles n'ont ni préoccupation ou objection à soulever, cela sera effectivement instructif.

Je ne pense pas qu'il soit véritablement exact d'avancer que le projet de loi ne porte pas essentiellement sur la réglementation du secteur de l'assurance. De toute évidence, la moitié du projet de loi porte là-dessus. J'ai entre les mains le discours ou l'exposé que vous avez présenté au comité, et au moins la moitié de vos propos ont trait aux répercussions du projet de loi sur cette industrie. Il y a quelques instants, vous avez dit que nous avions affaire non pas à des cas hypothétiques, mais à des gens personnellement touchés sur les plans de l'assurance et de l'emploi.

On ne pourra tout simplement pas y échapper. Il s'agit d'un projet de loi qui réglementera l'assurance, et ce serait peut-être une bonne chose que les provinces soient d'accord avec cela, vu

think the suggestion to take an additional 30 days and to hear from the provinces, if they're comfortable with federal legislation in this realm, is not an unreasonable thing to do.

qu'il leur offrira une certaine forme d'encadrement et d'orientation. À mon avis, la proposition de prendre 30 jours de plus pour permettre aux provinces d'indiquer si elles sont à l'aise avec l'idée que le gouvernement fédéral légifère dans ce domaine n'est pas déraisonnable.

Senator Eggleton: I have a question for Senator Frum. I've never known in my 40 years in public office for governments to respond all that quickly. Thirty days, very interesting. What if they don't respond within the 30 days? I would anticipate that perhaps some might, but the majority will probably not. Then what are we doing in 30 days? Are we going to ask for another 30 days and another 30 days? Or will we assume that if they don't answer, they have no objection?

Le sénateur Eggleton : J'ai une question à poser à la sénatrice Frum. Au cours de mes 40 années passées à titre de titulaire d'une charge publique, j'ai pu constater que les gouvernements n'ont pas l'habitude de fournir des réponses très rapidement. Il est très intéressant qu'on propose un délai de 30 jours. Que se passera-t-il si les provinces ne répondent pas dans les 30 jours? Je m'attends à ce que quelques-unes d'entre elles le fassent, mais la plupart d'entre elles ne le feront probablement pas. Que ferons-nous donc dans 30 jours? En demanderons-nous 30 autres, et encore 30 autres, et encore 30 autres par la suite, ou tiendrons-nous pour acquis que leur silence équivaut à un consentement?

Senator Andreychuk: Could I answer that? Having been on Legal and Constitutional Affairs Committee, we often ask provinces and put on a time limit of 30 days, 45 days. If you're saying 30 isn't enough, we could make it 45. But we have said that it's an urgent matter and we wish to proceed. The clerk can follow up to ensure the letter has been at least received and acknowledged.

La sénatrice Andreychuk : Puis-je répondre à cette question? En tant qu'ancienne membre du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, je sais qu'il arrive souvent qu'on pose des questions aux provinces et qu'on leur demande de fournir une réponse dans les 30 ou les 45 jours. Si vous estimez que 30 jours ne suffisent pas, nous pourrions opter pour un délai de 45 jours. Toutefois, nous avons dit qu'il s'agissait d'une question urgente et que nous souhaitions aller de l'avant. Le greffier pourra faire un suivi pour s'assurer que les provinces accusent à tout le moins réception de la lettre.

I think we're on record then to have given them a direct opportunity because this is a federal-provincial issue. We are in a federal system and with something as important and significant as DNA, we should at least be on record as having we reached out to them. If they don't come back, I think we can then take some action in the way we say things, because we gave them that offer. They can later say it wasn't enough time, or whatever, but at least they had notice. To me, that's the important thing.

Dans ce cas, nous aurons fait publiquement savoir que nous leur avons donné directement la possibilité de s'exprimer, vu qu'il s'agit d'une question fédérale-provinciale. Nous fonctionnons au sein d'un régime fédéral, et lorsqu'il s'agit d'une question aussi importante et lourde de conséquences que celle de l'ADN, nous devrions au moins faire publiquement savoir que nous avons tenté de prendre contact avec elles. Si elles ne nous répondent pas, je crois que nous pourrons prendre certaines mesures concernant la manière dont nous disons les choses, vu que nous leur aurons fait une offre. Elles pourront dire ultérieurement qu'on ne leur a pas accordé suffisamment de temps ou quoi que ce soit d'autre, mais elles auront à tout le moins été avisées. À mes yeux, il s'agit là de l'élément important.

Senator Nancy Ruth, with respect, you had a conversation with our legal counsel. We didn't have the benefit of speaking to him. I have been asking: Let's get some constitutional experts. Senator Cowan really did put some of the fundamental questions to Professor Thibault about things said by Peter Hogg — and I'm not going to quote you totally, Senator Cowan. You raised the issue and put it to him that the federal government had some rights. You then asked him if he agreed with Professor Hogg, whereupon he said:

> The authority to enact legislation of this kind [to forbid various discriminatory practices on pain of penalty] is distributed between the federal Parliament and provincial legislatures according to which has jurisdiction over the employment, accommodation,

Sénatrice Nancy Ruth, sauf votre respect, vous avez discuté avec notre conseiller juridique. Nous n'avons pas eu l'occasion de parler avec lui. J'ai demandé qu'on entende des experts en droit constitutionnel. Le sénateur Cowan a véritablement posé à M. Thibault quelques questions concernant des propos tenus par Peter Hogg. Sénateur Cowan, je ne vous citerai pas intégralement. Vous avez soulevé la question et avez fait valoir que le gouvernement fédéral avait quelques droits. Vous lui avez ensuite demandé s'il était d'accord avec M. Hogg, et il a répondu ce qui suit :

> Le pouvoir d'édicter des lois visant à interdire diverses pratiques discriminatoires, sous peine de sanction, est conféré au Parlement canadien et aux assemblées législatives provinciales selon laquelle de ces entités doit légiférer en matière d'emploi, de lieux d'hébergement, de

restaurants and other businesses or activities, in which discrimination is forbidden. Most of the field is accordingly provincial under property and civil rights in the province.

And this is the point I would like your comment on. . . .

Senator Cowan: Read the next sentence.

Senator Andreychuk: Yes.

However, there is a little doubt that the federal Parliament could if it chose to exercise its criminal law power (s. 91(27)) to outlaw discriminatory practices. . . .

Do you agree with Professor Hogg?

Professor Thibault said:

Parliament can amend the Criminal Code to provide for certain acts, certain crimes, but to go from there to making the genetic test requirement a crime is a significant leap. I am not prepared to make that leap today.

Canada is a federal state, and I think the provinces' jurisdiction over property and civil rights has to be respected, and Peter Hogg refers to that. It is equally important that the federal government's jurisdiction over commerce, as I mentioned, and criminal law be respected. However, legislative authority over one matter cannot be used to encroach upon the jurisdiction of another level of government.

In his further testimony he indicated that he was not prepared to make that leap, that the federal government would use its power in a way that would not encroach on the provincial government. This is the very reason that I think there is a dispute about what the governments may or may not do provincially.

On the one hand, I hear the social policy. They want the lead of the federal government on DNA, and I want it too. But on the fact that we're going to legislate something, I want to be sure that we're not encroaching on provincial power; and I don't want to put people through courts, because the insurance companies will take it to court. That is where I think we will be found wanting, that we didn't do our full job. We're saying a delay — I appreciate, Senator Cowan, you've had two years. I haven't had two years.

Senator Cowan: The Senate has had two years. This has been before the Senate for two years.

Senator Andreychuk: That's why I think a short time frame is a responsible thing to do, with an understanding that we would proceed after that.

restaurants et d'autres secteurs d'activité où la discrimination est interdite. La plupart des champs de compétence relèvent des provinces en vertu de la disposition sur la propriété et les droits civils dans la province.

J'aimerais obtenir vos commentaires sur cette partie . . .

Le sénateur Cowan : Lisez la phrase suivante.

La sénatrice Andreychuk : Oui.

Cependant, il ne fait aucun doute que le Parlement fédéral pourrait, s'il le voulait, exercer son pouvoir législatif en matière criminelle (art. 91(27)) pour déclarer illégales des pratiques discriminatoires en général.

Êtes-vous d'accord avec M. Hogg?

Le professeur Thibault a répondu ce qui suit :

Le Parlement fédéral peut modifier le Code criminel pour permettre ou prévoir certains actes, certains crimes, mais de là à dire que l'exigence d'un test de dépistage génétique serait un crime, il y a un pas important à franchir. Je ne suis pas prêt à franchir ce pas aujourd'hui.

Le Canada est un État fédéral, et je pense qu'il faut respecter les compétences des provinces en matière de propriété et de droit civil; Peter Hogg y réfère. Il faut également respecter les compétences fédérales en matière de commerce, comme je l'ai mentionné, et en droit criminel. Cependant, on ne peut pas se servir d'une compétence pour envahir le champ d'un autre ordre de gouvernement.

Il a ensuite déclaré qu'il n'était pas prêt à franchir ce pas, et que le gouvernement fédéral utiliserait son pouvoir d'une façon qui ne porte pas atteinte au gouvernement provincial. Il s'agit là de la raison même pour laquelle j'estime qu'il s'agit d'un différend à propos de ce que les gouvernements peuvent ou ne peuvent pas faire à l'échelle provinciale.

D'une part, j'entends ceux qui prennent le parti des politiques sociales et qui veulent — tout comme moi — que le gouvernement fédéral montre la voie à suivre. D'autre part, en ce qui concerne le fait de légiférer, je tiens à m'assurer que nous ne portons pas atteinte à un pouvoir provincial, et je ne veux pas que des gens se retrouvent devant les tribunaux parce que des compagnies d'assurance ont intenté une poursuite contre eux. À mes yeux, c'est sur ce plan qu'on estimera que nous avons failli à la tâche et que nous n'avons pas bien fait notre travail. Nous avançons qu'un délai... Je comprends, sénateur Cowan, que vous avez disposé de deux ans, mais pas moi.

Le sénateur Cowan : Le Sénat a disposé de deux ans. Le projet de loi a été déposé au Sénat il y a deux ans.

La sénatrice Andreychuk : C'est la raison pour laquelle je pense qu'il serait responsable d'accorder un court délai et de faire clairement comprendre que nous irons de l'avant par la suite.

Senator Cowan: To follow up on Senator Eggleton's question, let's go out 30 days and say nobody responds. Are you then saying, "All right, they've been given an opportunity; therefore, we take silence as consent"? Would you then agree that we would then not be concerned anymore about this issue about provincial concern? Or if we get one province that says, "This is a good idea and we're looking for federal leadership," and we get somebody else saying no, what do we do then?

Le sénateur Cowan : J'aimerais revenir sur la question posée par le sénateur Eggleton. Supposons que nous accordons un délai de 30 jours et que nous ne recevons aucune réponse. Êtes-vous en train de dire : « Très bien, nous leur avons donné la possibilité de s'exprimer, et qui ne dit mot consent »? Le cas échéant, êtes-vous d'accord pour dire que nous n'avons plus à nous préoccuper du fait qu'il s'agit d'une question de ressort provincial? Et si une province répond qu'il s'agit d'une bonne idée et que le gouvernement fédéral doit jouer le rôle de chef de file, et qu'une autre province formule un avis contraire, que ferons-nous?

Senator Andreychuk: We use our conscience to determine how we're going to vote on this bill at that point.

La sénatrice Andreychuk : À ce moment-là, nous nous servirons de notre jugement au moment où le projet de loi sera mis aux voix.

Senator Cowan: And what's your view of that?

Le sénateur Cowan : Et quel est votre avis là-dessus?

Senator Andreychuk: I don't know what they're going to say.

La sénatrice Andreychuk : Je ne sais pas ce qu'elles diront.

Senator Cowan: Supposing they say that.

Le sénateur Cowan : Supposons qu'elles disent cela.

Senator Andreychuk: I'm not sure. I'm not going to go into hypotheticals. I was taught not to as a lawyer. I would want for them to have some opportunity to answer and I would like to weigh that evidence. I don't think that's an unreasonable request — mindful, on the one hand, of the importance of DNA, but mindful also of the jurisdictional issue in a federal system.

La sénatrice Andreychuk : Je ne suis pas certaine. Je ne veux pas me lancer dans des conjectures. En tant qu'avocate, j'ai appris à ne pas faire cela. J'aimerais qu'on leur offre la possibilité de nous fournir une réponse, et j'aimerais évaluer les éléments probants sur lesquels elles s'appuient. Je ne crois pas qu'il s'agit d'une requête déraisonnable, compte tenu de l'importance des questions liées à l'ADN et des questions de compétence au sein d'un régime fédéral.

Senator Cowan: There are other bills that we've had before us, that you're well aware of, where somebody's come forward and said, "Well, look, this is a matter of provincial concern, an intrusion into labour law, and we can't deal with this until we invite the provinces." Is that the rule we should apply in every case where somebody comes along and says there is a constitutional issue here?

Le sénateur Cowan : Comme vous le savez bien, il est arrivé, en ce qui concerne d'autres projets de loi, qu'une personne fasse observer que nous avions affaire à une question relevant de la compétence des provinces ou à une ingérence dans le droit du travail, et que nous ne pouvions pas aller de l'avant sans d'abord inviter les provinces à discuter. S'agit-il là d'une règle que nous devrions appliquer chaque fois que quelqu'un mentionne la présence d'une question d'ordre constitutionnel?

Senator Andreychuk: No, and I've never said that. I think it's the discretion of committees and the Senate to determine that. All I have before me now is one constitutional professor who directly deals with it, and he says it encroaches on provincial jurisdiction. The rest is speculation through witnesses, a number of whom, and you know the testimony probably better than I do, who say there is a constitutional issue. But that wasn't their concern, because they're concerned about the social policy issue of it. We had only Professor Thibault, and then I think Peter Engelmann, who also raised that they might welcome federal legislation, but there could be a potential constitutional issue.

La sénatrice Andreychuk : Non, je n'ai jamais dit cela. J'estime qu'il revient aux comités et au Sénat de déterminer cela s'ils le jugent utile. Tout ce que je sais, c'est qu'un professeur de droit constitutionnel s'est penché expressément sur cette question et a affirmé que nous étions en présence d'une ingérence dans un domaine de compétence provinciale. Pour le reste, nous avons entendu des hypothèses formulées par des témoins, et un certain nombre d'entre eux — et vous connaissez probablement mieux que moi le contenu de leurs témoignages — ont avancé que le projet de loi soulevait un problème d'ordre constitutionnel. Toutefois, ce qui les préoccupait tenait non pas à cela, mais plutôt aux questions liées au domaine des politiques sociales. Nous n'avons entendu que M. Thibault, de même que Peter Engelmann, je crois, qui a également mentionné qu'il verrait d'un bon œil l'instauration d'une loi fédérale, mais qui a signalé la possibilité d'un problème sur le plan constitutionnel.

I'm speaking for myself. I'm speaking as a person who has been in the Senate for a long time, and we pride ourselves on addressing the constitutional issues. What we do with them after

Je parle en mon nom. Je m'exprime en tant que sénatrice de longue date. Les membres du Sénat s'enorgueillissent de se pencher sur les questions d'ordre constitutionnel. Quant à la

— I have abstained, yes, sometimes, because everyone sees the situation differently. That is a senatorial right. That's the thing we pride ourselves on: independence.

I'm appealing to you, Senator Cowan, for a deferral of 30 days, which would at least give me some comfort to say we've reached out to the provinces, and then I would really like to take your perspective seriously and weigh it against the constitutional issue.

At this point here, I don't think I'm carrying out my constitutional duty to ensure that we have not violated the Constitution. I have abstained from bills because we didn't do the constitutional work. I have sometimes taken a risk, when I have received sufficient evidence to take that risk, that there may be some constitutional input. Surely reaching out to the provinces, if it's so important to them, at least someone would respond. I know in the legal and constitutional area you don't get all of the provinces, but if we get at least one jurisdiction saying they're not interested, if they say, "You deal with it," I will then take that as instructive.

Senator Cowan: With respect, there has been lots of time to do that. Those who are opposed to this or who want to otherwise not deal with it have had lots of chance to do this. I point out that your government promised in the Speech from the Throne to deal with this, so the government must obviously think that there is some federal authority to deal with this. Otherwise surely they wouldn't have placed it in the Speech from the Throne.

Senator Andreychuk: I think there is federal, and in fact that's what I say. I think on the employment side of it there are areas of federal responsibility. However, the evidence the committee got was that there's an intrusion into provincial jurisdiction on the regulation of insurance. I'm not being persuasive; I can tell.

Senator Eggleton: By way of comment, I think it is quite instructive that the provinces have not said anything in the two years this bill has been around. We've had this in front of us now since last year.

Senator Andreychuk, if you wanted to get this 30-day opinion, you could have asked for it many different times in the course of the discussion on this matter. To wait until the last minute and then to raise this — I think what Senator Cowan says is quite valid and I think we should proceed. I think we should support it. I think Canadians want to end this discrimination. If you were really just concerned with the insurance, that's one clause, but there is the Canada Labour Code and other things in here as well dealing with employment, not just insurance. But there is

manière dont nous les réglons ensuite... Oui, il m'est parfois arrivé de m'abstenir, car chacun a sa propre opinion. Il s'agit d'un droit sénatorial. Notre indépendance est la source de notre fierté.

Sénateur Cowan, je vous exhorte à consentir à un report de 30 jours, car cela me permettrait au moins de me dire que nous avons tenté d'établir le dialogue avec les provinces. Par la suite, je serai très heureuse d'examiner consciencieusement votre point de vue et de le mettre en balance avec le problème d'ordre constitutionnel.

À ce moment-ci, je ne pense pas que je me suis acquittée de mon devoir constitutionnel de m'assurer que nous ne sommes pas en train de violer la Constitution. Dans certains cas, je me suis abstenue de voter sur un projet de loi parce que nous n'avions pas étudié toutes les questions d'ordre constitutionnel. Il m'est arrivé de prendre un risque lorsque je disposais d'un nombre suffisant d'éléments probants, et en dépit de la présence d'un éventuel problème de nature constitutionnelle. À coup sûr, si nous prenons contact avec les provinces, elles prendront à tout le moins la peine de nous répondre, si cela revêt une telle importance pour elles. Je sais que les provinces ne sont pas toutes intéressées par les questions d'ordre juridique et constitutionnel, mais même si une seule administration nous indique que cela ne l'intéresse pas et que nous devrions nous en occuper nous-mêmes, cela me semblerait instructif.

Le sénateur Cowan : Sauf votre respect, il y a eu amplement de temps pour faire cela. Ceux qui s'y opposent ou qui ne veulent pas s'en occuper auront amplement l'occasion de le faire savoir. Je vous ferai observer que, dans le cadre de son discours du Trône, votre gouvernement a promis de s'occuper de la question, de sorte qu'il doit évidemment penser que, à titre de gouvernement fédéral, il a le pouvoir de le faire. À coup sûr, si ce n'était pas le cas, il n'en aurait pas parlé durant le discours du Trône.

La sénatrice Andreychuk : Je crois que le gouvernement fédéral a un certain pouvoir en la matière. En fait, c'est ce que j'affirme. Je crois que, sur le plan de l'emploi, il y a des secteurs qui relèvent de la responsabilité fédérale. Cela dit, le comité a entendu des témoins avancer l'existence d'une ingérence dans un domaine de compétence provinciale au chapitre de la réglementation de l'assurance. Je constate que je ne suis pas convaincante.

Le sénateur Eggleton : J'aimerais faire observer que, à mes yeux, le fait que les provinces n'aient rien dit depuis que le projet de loi a vu le jour il y a deux ans est très révélateur. Ce texte législatif nous a été présenté l'an dernier.

Madame la sénatrice Andreychuk, le délai de 30 jours que vous réclamez, vous avez eu de nombreuses occasions de le demander depuis le temps que nous discutons de cette affaire. Le fait d'attendre à la dernière minute pour soulever cette question... Je pense que ce que le sénateur Cowan a dit est tout à fait juste et que nous devrions aller de l'avant. Je crois que nous devons soutenir le projet de loi. À mon avis, les Canadiens veulent mettre fin à ce type de discrimination. Vous êtes préoccupée par la question de l'assurance, mais cela ne concerne qu'un article du projet de loi.

discrimination. The abundance of witnesses that have come before this committee have indicated that this discrimination must end, as it has in many other countries. We should adopt this bill.

En outre, il n'y a pas que l'assurance, il y a d'autres éléments du projet de loi qui ont trait à l'emploi, notamment les passages touchant le Code canadien du travail. Cependant, la discrimination existe. Une pléthore de témoins ont mentionné au comité que nous devons mettre fin à cette discrimination, comme on l'a fait dans de nombreux autres pays. Nous devons adopter le projet de loi.

Senator Andreychuk: On a point of privilege, I received a notice that said we were going to go to clause by clause.

La sénatrice Andreychuk : J'invoque une question de privilège pour souligner que j'ai reçu un avis selon lequel nous allions mener aujourd'hui l'étude article par article.

Senator Eaton: I have to disagree with my colleague Senator Andreychuk. I don't disagree in principle finding out what the provinces think. I'm new to this committee, and I'm stunned you did not have witnesses specifically dealing with the constitutional issues between the provinces and the federal government.

La sénatrice Eaton : Je dois signaler que je ne suis pas d'accord avec ma collègue, la sénatrice Andreychuk. Je ne suis pas en désaccord avec le principe de demander aux provinces de faire connaître leur avis. En tant que nouvelle membre du comité, je trouve stupéfiant que vous n'ayez pas demandé à des témoins de se pencher expressément sur les problèmes d'ordre constitutionnel opposant les gouvernements fédéral et provinciaux.

If we hear back from Quebec that they're against it and from B.C. that they're for it and from Saskatchewan that they're kind of iffy, then what do we do? I think we're just muddying the waters. I think we should have the vote and let the chips fall where they may. If we have amendments, we should make them. If we want more testimony, we should hear it. But to write to the provinces and then hope that they all agree — what do we do if we have three provinces who all disagree with one another? Then what do we do? What have we solved?

Supposons que le Québec nous fasse savoir qu'il est contre le projet de loi, que la Colombie-Britannique nous indique qu'elle y est favorable et que la Saskatchewan nous fait part de son incertitude. Que ferons-nous dans une telle situation? Je crois que nous ne faisons qu'embrouiller les choses. À mon avis, nous devrions tenir le vote et laisser les choses suivre leur cours. Si des amendements sont requis, adoptons-les. Si nous avons besoin d'autres témoignages, entendons-les. Toutefois, le fait de communiquer avec les provinces et d'espérer qu'elles soient toutes d'accord... Que se passera-t-il si trois provinces sont en désaccord total les unes avec les autres? Que ferons-nous dans un tel cas? Qu'aurons-nous réglé?

I'm sorry. I think if you want to compel more testimony, I will support you. But to write to the provinces and hope that they respond and hope that they respond in one voice I think is asking too much.

Je suis désolée. Je pense que, si vous voulez entendre d'autres témoignages, je vous appuierai. Toutefois, j'estime qu'il est irréaliste d'envoyer une lettre aux provinces, d'espérer qu'elles nous répondent et de souhaiter qu'elles soient toutes du même avis.

Senator Cowan, because I'm new to this bill, relatively speaking, and have heard very little testimony, can you tell me what other jurisdictions have adopted this legislation?

Sénateur Cowan, vu que je n'étudie le projet de loi que depuis un temps relativement court et que j'ai entendu très peu de témoignages, j'aimerais que vous me disiez si d'autres administrations ont adopté des dispositions législatives de cette nature.

Senator Cowan: I don't have all the testimony before me, Senator Eaton, but we are the only G8 country, if you like, that doesn't have legislation like this. There are any number of other countries — the U.S. has legislation, not exactly like this. There's no other country that has legislation exactly like this, but the U.S. has legislated at the federal level and at the state level with respect to some aspects of this. Britain has it, and so does Austria, France and Germany.

Le sénateur Cowan : Je n'ai pas tous les témoignages sous la main, mais je peux vous dire, madame la sénatrice Eaton, que le Canada est l'unique pays du G8, par exemple, qui ne dispose pas d'une loi de ce genre. Un certain nombre d'autres pays... Les États-Unis disposent d'une loi quelque peu différente de celle qui nous occupe. Aucun autre pays n'a adopté une loi exactement semblable à celle dont nous parlons. Des dispositions législatives concernant quelques éléments du projet de loi ont été adoptées aux États-Unis tant à l'échelon fédéral qu'à celui des États. En outre, de telles dispositions ont été adoptées en Grande-Bretagne, en Autriche, en France et en Allemagne.

Senator Eaton: So legally, if we adopted this bill, it would not stop British Columbia or Saskatchewan or Quebec from adding to it or deleting from it?

Senator Cowan: Exactly. There's one provision in there that refers to the provinces, and that's clause 6 dealing with insurance. As I say, we could delete that if it was troublesome to colleagues.

It might be that the provinces would want to complement this legislation in some way, but it's not necessary, in my view. I think we're trying to set a standard which will apply to Canadians from coast to coast to coast, and in the mobile society that we have, I think that's what we need. I don't think we would want a patchwork of provincial —

Senator Eaton: Would it apply, for instance, to future immigrants? Could we compel them to have a DNA test to see if they were going to be a charge on our health system, or would it protect future immigrants?

Senator Cowan: It protects anybody.

Senator Eaton: Anybody?

Senator Cowan: Exactly. If the legislation were passed, you can't compel people to take genetic testing, nor can you compel anybody to disclose the results of the testing. That's the purpose of it.

Senator Eaton: Thank you.

Senator Frum: If the committee was determined to proceed, then I would say I am comfortable with the sections regarding the Canada Labour Code because that's clearly in federal jurisdiction, but not clauses 1 to 7 and not the clause affecting the Human Rights Act, which talks about prohibiting grounds of discrimination due to genetic characteristics, because we also heard testimony from the insurance companies that that applies to them.

I guess what I'm saying is that insurance is provincial jurisdiction. Those clauses deal with insurance. Perhaps the provinces will say that because of the nature of this issue they're comfortable with this intrusion on their jurisdiction, but I don't think anyone can sit here and say this is not an intrusion on their jurisdiction. That's just a fact.

So if you want to ignore that fact just because, well, I'm not comfortable with that. I would only be comfortable with that if we received notices from the provinces saying in this instance to go ahead and trample on their jurisdiction, which they don't tend to do. But if they feel that way, that's fine; then I'd be persuaded.

La sénatrice Eaton : Ainsi, si nous adoptons le projet de loi, sur le plan juridique, rien n'empêcherait la Colombie-Britannique, la Saskatchewan ou le Québec d'adopter une loi comportant des dispositions différentes?

Le sénateur Cowan : C'est exact. Le projet de loi comporte une disposition qui fait allusion aux provinces, à savoir l'article 6 portant sur l'assurance. Comme je l'ai mentionné, nous pourrions supprimer cet article si nos collègues estiment qu'il pose problème.

Les provinces pourraient juger utile d'adopter des dispositions législatives complémentaires, mais, à mon avis, cela ne serait pas nécessaire. J'estime que nous tentons d'établir une norme qui s'appliquera aux Canadiens de toutes les régions du pays, et je suis d'avis que, dans une société mobile comme la nôtre, c'est de cela dont nous avons besoin. Je ne crois pas qu'une juxtaposition de lois provinciales serait souhaitable...

La sénatrice Eaton : Est-ce que les dispositions s'appliqueraient, par exemple, aux futurs immigrants? Est-ce que nous pourrions les contraindre à subir un test d'ADN de manière à ce que nous puissions déterminer s'ils représenteront un fardeau pour notre système de santé, ou est-ce que le projet de loi protégera les futurs immigrants?

Le sénateur Cowan : Il protégera tout le monde.

La sénatrice Eaton : Tout le monde?

Le sénateur Cowan : C'est exact. Si le projet de loi est adopté, personne ne pourra être contraint à subir un test génétique ou à divulguer les résultats d'un tel test. Voilà l'objet du projet de loi.

La sénatrice Eaton : Merci.

La sénatrice Frum : Je crois que, si le comité décide d'aller de l'avant, je serais à l'aise avec les dispositions ayant trait au Code canadien du travail — vu qu'il relève clairement de la compétence fédérale —, mais non pas avec les articles 1 à 7 ni l'article ayant trait à la Loi sur les droits de la personne, selon laquelle les caractéristiques génétiques font partie des motifs de distinction illicite, vu que nous avons également entendu des représentants de compagnies d'assurance mentionner que ces dispositions s'appliquaient à eux.

Ce que j'essaie de dire, c'est que l'assurance est un domaine de ressort provincial. Les articles en question portent sur l'assurance. Les provinces diront peut-être que, en raison de la nature de la question, elles sont à l'aise avec une telle ingérence dans l'un de leurs domaines de compétence, mais je ne crois pas que quiconque ici puisse affirmer que nous n'avons pas affaire en l'occurrence à une ingérence dans un secteur de compétence provinciale. Il s'agit tout simplement d'un fait.

Si vous souhaitez faire abstraction de ce fait, eh bien, je dois vous signaler que cela me pose un problème. Je ne serais à l'aise avec cela que si les provinces nous faisaient savoir que, en l'occurrence, nous pouvions aller de l'avant et empiéter sur l'un de leurs secteurs de compétence; elles n'ont pas l'habitude de réagir

So I can't personally vote for those clauses today. I could vote for clause 8.

Senator Eaton: Would you like time to draw up the amendments?

Senator Frum: Well, okay. They mostly would have to do with striking those other clauses, but sure. If that would be an acceptable proposal, then I would be happy to do that.

Senator Cowan: That's what clause by clause is about. You either vote for a clause or you vote against a clause.

Senator Andreychuk: Well, that's the problem. I don't like doing things on the run. I still believe that as a federal constitutional body, we should afford the provinces at least some ability to come before us. If they choose not to, I would feel more comfortable to proceed and make my own assessments. I still think that would be the easiest way.

The other alternative would be to start calling constitutional lawyers, and that would be a delay of this bill. That's why I thought the middle ground would be to reach out to the provinces, and if it is so important, and I think the provinces are responsible, they'll either reply that they don't want to — we've had this before where a province will say, "You do what you think is right; we don't want to comment on it." Some have said, "You are into our jurisdiction," and some may not answer at all. We then weigh what we get, but at least we've reached out to them as a responsible arm of Parliament.

I would move to defer clause-by-clause consideration for a period of 30 days and instruct the clerk to contact the provinces to receive their input on Bill S-201 and the jurisdictional boundaries issue.

The Deputy Chair: So we have a motion before us that we not proceed to clause by clause but wait for 30 days for the provinces to respond. Agreed or not?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

Senator Eggleton: You better take a recorded vote.

The Deputy Chair: We will take a recorded vote.

Shall the motion carry?

Mark Palmer, Acting Clerk of the Committee: The Honourable Senator Ataullahjan?

Senator Ataullahjan: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Andreychuk?

de cette façon, mais si c'est le cas, très bien — je serai convaincue.

Par conséquent, je ne pourrai pas voter en faveur de ces articles aujourd'hui. Je pourrais me prononcer en faveur de l'article 8.

La sénatrice Eaton : Avez-vous besoin de temps pour élaborer des amendements?

La sénatrice Frum : Eh bien, oui. Ils viseraient assurément la suppression de ces autres articles. Si cette proposition vous paraît admissible, je serai heureuse de travailler là-dessus.

Le sénateur Cowan : C'est à cela que sert l'étude article par article. On peut voter pour ou contre un article.

La sénatrice Andreychuk : Eh bien, c'est là que le bât blesse. Je n'aime pas faire les choses à la sauvette. Je persiste à croire que, en tant qu'organe constitutionnel fédéral, nous devrions offrir à tout le moins aux provinces la possibilité de se présenter devant nous. Je serais plus à l'aise d'aller de l'avant et de faire mes propres évaluations si elles décidaient de ne pas le faire. Je suis toujours d'avis que ce serait la solution la plus simple.

L'autre solution consisterait à convoquer des spécialistes du droit constitutionnel, ce qui retarderait l'adoption du projet de loi. Voilà pourquoi je croyais que la solution mitoyenne consistait à entrer en contact avec les provinces. Si la question revêt une grande importante pour elles — et je crois que les provinces sont responsables —, elles pourront nous répondre que cela ne les intéresse pas — il est arrivé, dans le passé, qu'une province nous dise de faire ce que nous pensions qu'il fallait faire et qu'elle n'avait pas d'observations à formuler sur la question —, ou bien nous répondre que nous empiétons sur un de leurs champs de compétence. Il se peut même que certaines d'entre elles ne nous fournissent aucune réponse. Nous évaluerons les réponses que nous recevrons, mais à tout le moins, nous aurons agi comme un organe responsable du Parlement en communiquant avec elles.

Je propose que nous reportions de 30 jours la tenue de l'étude article par article et que nous demandions au greffier de communiquer avec les provinces pour leur demander de formuler des observations à propos du projet de loi et de la question relative aux limites des champs de compétence.

La vice-présidente : Nous sommes saisis d'une motion visant à reporter de 30 jours l'étude article par article de façon à ce que les provinces puissent fournir une réponse. Êtes-vous d'accord?

Des voix : Oui.

Des voix : Non.

Le sénateur Eggleton : Il faudrait mieux tenir un vote par appel nominal.

La vice-présidente : Nous tiendrons un vote par appel nominal.

La motion est-elle adoptée?

Mark Palmer, greffier intérimaire du comité : L'honorable sénatrice Ataullahjan?

La sénatrice Ataullahjan : Oui.

M. Palmer : L'honorable sénatrice Andreychuk?

Senator Andreychuk: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Cowan?

Senator Cowan: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Eaton?

Senator Eaton: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Eggleton?

Senator Eggleton: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Frum?

Senator Frum: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Hubley?

Senator Hubley: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Nancy Ruth?

Senator Nancy Ruth: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Ngo?

Senator Ngo: Yes.

Mr. Palmer: Yeas, four; nays, five; abstentions, zero.

The Deputy Chair: The motion is defeated.

Senator Nancy Ruth: The motion is carried?

Senator Eggleton: No, there was a deferral.

Senator Frum: Before we proceed to clause by clause, I'm wondering if it would be possible to take a few moments for those of us who may wish to propose amendments to regroup.

The Deputy Chair: We will suspend for five minutes.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

The Deputy Chair: Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-201?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Andreychuk: On division.

The Deputy Chair: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 3 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

La sénatrice Andreychuk : Oui.

M. Palmer : L'honorable sénateur Cowan?

Le sénateur Cowan : Non.

M. Palmer : L'honorable sénatrice Eaton?

La sénatrice Eaton : Non.

M. Palmer : L'honorable sénateur Eggleton?

Le sénateur Eggleton : Non.

M. Palmer : L'honorable sénatrice Frum?

La sénatrice Frum : Oui.

M. Palmer : L'honorable sénatrice Hubley?

La sénatrice Hubley : Non.

M. Palmer : L'honorable sénatrice Nancy Ruth?

La sénatrice Nancy Ruth : Non.

M. Palmer : L'honorable sénateur Ngo?

Le sénateur Ngo : Oui.

M. Palmer : Pour : quatre; contre, cinq; abstentions : zéro.

La vice-présidente : La motion est rejetée.

La sénatrice Nancy Ruth : La motion est adoptée?

Le sénateur Eggleton : Non, il y a eu un report.

La sénatrice Frum : Avant que nous ne procédions à l'étude article par article, j'aimerais savoir s'il serait possible d'accorder quelques instants aux personnes qui souhaitent proposer des amendements de manière à ce qu'elles puissent se consulter entre elles.

La vice-présidente : Je vais suspendre la séance cinq minutes.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

La vice-présidente : Plaît-il au comité d'entreprendre l'étude article par article du projet de loi S-201?

Des voix : Oui.

La sénatrice Andreychuk : Avec dissidence.

La vice-présidente : L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : L'étude de l'article 1, le titre abrégé, est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Senator Frum: Chair, I propose that we strike clause 3 on the grounds that it deals with the insurance industry, and that's not an area of federal jurisdiction.

The Deputy Chair: You want to strike out clause 3?

Senator Frum: Just delete it.

The Deputy Chair: We have to vote against it.

Shall it carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Deputy Chair: Should we have a vote on it? Shall clause 3 carry?

Mr. Palmer: The Honourable Senator Ataullahjan?

Senator Ataullahjan: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Cowan?

Senator Cowan: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Eaton?

Senator Eaton: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Eggleton?

Senator Eggleton: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Frum?

Senator Frum: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Hubley?

Senator Hubley: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Nancy Ruth?

Senator Nancy Ruth: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Ngo?

Senator Ngo: No.

Mr. Palmer: Yeas four; nays five; abstentions zero.

The Deputy Chair: The clause is defeated.

Shall clause 4 carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Deputy Chair: Should we have a vote?

Senator Eggleton: Is it the same recorded vote? If it is, then just record it the same.

The Deputy Chair: Is there agreement that it's the same recorded vote?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Cowan: It is going to be recorded?

La sénatrice Frum : Madame la présidente, je propose que nous supprimions l'article 3, parce qu'il traite du secteur de l'assurance, qui n'est pas de compétence fédérale.

La vice-présidente : Vous voulez supprimer l'article 3?

La sénatrice Frum : L'enlever, tout simplement.

La vice-présidente : Nous devons voter contre.

Est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Non.

La vice-présidente : Faudra-t-il tenir un vote? L'article 3 est-il adopté?

M. Palmer : Honorable sénatrice Ataullahjan?

La sénatrice Ataullahjan : Non.

M. Palmer : Honorable sénatrice Andreychuk?

La sénatrice Andreychuk : Non.

M. Palmer : Honorable sénateur Cowan?

Le sénateur Cowan : Oui.

M. Palmer : Honorable sénatrice Eaton?

La sénatrice Eaton : Non.

M. Palmer : Honorable sénateur Eggleton?

Le sénateur Eggleton : Oui.

M. Palmer : Honorable sénatrice Frum?

La sénatrice Frum : Non.

M. Palmer : Honorable sénatrice Hubley?

La sénatrice Hubley : Oui.

M. Palmer : Honorable sénatrice Nancy Ruth?

La sénatrice Nancy Ruth : Oui.

M. Palmer : Honorable sénateur Ngo?

Le sénateur Ngo : Non.

M. Palmer : Pour : quatre; contre, cinq, aucune abstention.

La vice-présidente : L'article est rejeté.

L'article 4 est-il adopté?

Des voix : Oui.

Des voix : Non.

La vice-présidente : Devrions-nous le mettre aux voix?

Le sénateur Eggleton : S'agit-il d'un vote par appel nominal? Dans ce cas, les résultats seront les mêmes.

La vice-présidente : Il y a consensus sur le fait que les résultats seront les mêmes?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Cowan : Est-ce que ce sera inscrit au compte rendu?

Senator Eggleton: It will be recorded as it was with the previous one, so we don't have to go through calling the vote again. It's the same people voting the same way.

Senator Frum: I propose that we deal with clauses 4 through 7 at once.

The Deputy Chair: Is that agreed? Shall we deal with clauses 4 to 7 at once?

Senator Cowan: As long as the identity of each of those senators is shown as voting for or against. Yes?

The Deputy Chair: Yes.

Senator Eggleton: It's the same vote for 4 through 7?

The Deputy Chair: Senator Cowan, are you asking for a called vote?

Senator Cowan: As it's recorded that that's the way we're doing it, then yes.

The Deputy Chair: We're just not calling names again.

Senator Cowan: Exactly.

Senator Eggleton: You just keep marking the sheets in the same way. You don't have to call it each time.

The Deputy Chair: So clause 4 through 7 will be the same as clause 3.

Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 9 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Deputy Chair: Do we want a recorded vote?

Senator Cowan: Yes, we do.

The Deputy Chair: Shall clause 9 carry?

Mr. Palmer: The Honourable Senator Ataullahjan?

Senator Ataullahjan: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Andreychuk?

Senator Andreychuk: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Cowan?

Senator Cowan: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Eaton?

Senator Eaton: No.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Eggleton?

Senator Eggleton: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Frum?

Senator Frum: No.

Le sénateur Eggleton : Ce sera inscrit au compte rendu, tout comme pour l'article précédent; nous n'avons donc pas à passer au vote encore une fois. Les mêmes gens votent de la même manière, de toute façon.

La sénatrice Frum : Je propose de regrouper les articles 4 à 7 et d'en disposer immédiatement.

La vice-présidente : Êtes-vous d'accord? Devrions-nous regrouper les articles 4 à 7 et en disposer immédiatement?

Le sénateur Cowan : Dans la mesure où l'on sait quels sénateurs votent pour ou contre. Oui?

La vice-présidente : Oui.

Le sénateur Eggleton : Le vote disposera des articles 4 à 7?

La vice-présidente : Sénateur Cowan, demandez-vous un vote par appel nominal?

Le sénateur Cowan : Si le compte rendu indique que c'est ce que nous faisons, alors, oui.

La vice-présidente : Mais nous n'allons pas faire encore une fois l'appel.

Le sénateur Cowan : Exactement.

Le sénateur Eggleton : Il suffit de cocher les feuilles de la même façon. Il n'est pas nécessaire de faire l'appel chaque fois.

La vice-présidente : Donc, il en sera pour les articles 4 à 7 comme il en a été pour l'article 3.

L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : L'article 9 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Non.

La vice-présidente : Faut-il un vote par appel nominal?

Le sénateur Cowan : Oui, c'est ce qu'il faut.

La vice-présidente : L'article 9 est-il adopté?

M. Palmer : Honorable sénatrice Ataullahjan?

La sénatrice Ataullahjan : Non.

M. Palmer : Honorable sénatrice Andreychuk?

La sénatrice Andreychuk : Non.

M. Palmer : Honorable sénateur Cowan?

Le sénateur Cowan : Oui.

M. Palmer : Honorable sénatrice Eaton?

La sénatrice Eaton : Non.

M. Palmer : Honorable sénateur Eggleton?

Le sénateur Eggleton : Oui.

M. Palmer : Honorable sénatrice Frum?

La sénatrice Frum : Non.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Hubley?

Senator Hubley: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Nancy Ruth?

Senator Nancy Ruth: Yes.

Mr. Palmer: The Honourable Senator Ngo?

Senator Ngo: No.

Mr. Palmer: Yeas four; nays five; abstentions zero.

The Deputy Chair: Clause 9 is defeated.

Shall clause 10 carry?

Senator Frum: Chair, can I propose we do clauses 10 and 11 at the same time?

The Deputy Chair: Shall we do clauses 10 and 11? Does anyone have any objections?

Senator Eggleton: Is it the same recorded vote as clause 9?

An Hon. Senator: Yes.

Senator Eggleton: Okay, so record it as such.

The Deputy Chair: Agreed.

Shall clause 1, which carries the short title, carry?

Senator Cowan, are you going to propose an amendment?

Senator Cowan: No, not necessary.

The Deputy Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Carried.

Shall the bill as amended carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

An Hon. Senator: On division.

The Deputy Chair: Is it agreed that I report this bill as amended to the Senate?

Senator Eggleton: Can I ask a question before you do that? What effectively are we left with here? I realize we've allowed for this amendment to the Canada Labour Code, but having removed so many other clauses, I'm not sure of the impact. I understand the one about removing the insurance aspect, but a lot of the other clauses deal with the prohibitions, the offences and the punishments, definitions and things like that. What are we actually left with that's an enforceable bill? Does anybody know the answer to that?

M. Palmer : Honorable sénatrice Hubley?

La sénatrice Hubley : Oui.

M. Palmer : Honorable sénatrice Nancy Ruth?

La sénatrice Nancy Ruth : Oui.

M. Palmer : Honorable sénateur Ngo?

Le sénateur Ngo : Non.

M. Palmer : Pour : quatre; contre, cinq, aucune abstention.

La vice-présidente : L'article 9 est rejeté.

L'article 10 est-il adopté?

La sénatrice Frum : Madame la présidente, puis-je proposer que nous disposions des articles 10 et 11 en même temps?

La vice-présidente : Devrions-nous disposer des articles 10 et 11? Y a-t-il des objections?

Le sénateur Eggleton : Est-ce qu'il s'agira du même vote que pour l'article 9?

Une voix : Oui.

Le sénateur Eggleton : D'accord, ainsi soit-il.

La vice-présidente : D'accord.

L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

Sénateur Cowan, allez-vous proposer un amendement?

Le sénateur Cowan : Non, ce n'est pas nécessaire.

La vice-présidente : L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : Il est adopté.

Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : Le titre est adopté.

Le projet de loi tel que modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Une voix : Avec dissidence.

La vice-présidente : Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Le sénateur Eggleton : Puis-je poser une question, avant que vous le fassiez? Que nous reste-t-il en réalité? Je sais que nous avons adopté un amendement au Code canadien du travail, mais, comme nous avons supprimé tant d'autres articles, je ne suis pas certain de l'impact que cela aura. J'ai compris pourquoi on supprimait l'article qui concerne les assurances, mais il y a beaucoup d'autres articles qui portent sur les interdictions, les infractions et les peines, les définitions et des choses comme cela. Que reste-t-il qui constitue réellement une loi applicable? Est-ce que quelqu'un connaît la réponse à cette question?

Senator Frum: I think the case for keeping the bill as it is now amended is that perhaps we can attach observations. I think those of us on this side would like to make the observation that, once again, we are not against the impetus behind the bill. We understand the social issue that it's trying to address. What we were facing here is a problem of jurisdiction, but that doesn't mean we're not sympathetic and supportive.

La sénatrice Frum : Je crois que si nous conservons le projet de loi tel qu'il est maintenant modifié, c'est peut-être parce que nous pouvons y annexer des observations. Je crois que, de notre côté, nous aimerions faire observer, encore une fois, que nous ne sommes pas contre les raisons qui ont motivé ce projet de loi. Nous comprenons que ce projet de loi vise à régler un enjeu social. Notre problème, en l'occurrence, en est un de compétence, mais cela ne veut pas dire que nous ne sommes pas favorables à ce projet.

Senator Eggleton: I heard that. I'm asking what is, in effect, now in the bill? What's left?

Le sénateur Eggleton : J'avais compris cela. Ce que j'aimerais savoir, c'est de quoi se compose maintenant le projet de loi? Qu'en reste-t-il?

Senator Nancy Ruth: Observations — discretion as to behaviour.

La sénatrice Nancy Ruth : Les observations — le pouvoir discrétionnaire touchant le comportement.

Senator Frum: I would then defer that to your side, if you think it's worthwhile or not to proceed. I'm saying if we do proceed, I would like to attach observations. If we proceed, then that will give us the opportunity to have the observation, which I would welcome.

La sénatrice Frum : Je vais donc laisser les gens de l'autre côté déterminer s'il vaut ou non la peine de poursuivre. Mais, si nous poursuivons, je tiens à préciser que je voudrais qu'on y annexe des observations. Si nous poursuivons, nous aurons ici la possibilité d'y annexer des observations, et j'en serais fort heureuse.

The Deputy Chair: Senator Frum, if you're suggesting that we have observations, then those observations have to be drafted and translated. We have to have them in both official languages.

La vice-présidente : Sénatrice Frum, si vous voulez annexer des observations, il faudra que ces observations soient couchées sur papier, puis traduites. Il nous les faut dans les deux langues officielles.

Senator Frum: I'm not on the steering committee. As the critic, I would be happy to work on that, if that was acceptable to you.

La sénatrice Frum : Je ne fais pas partie du comité directeur. En tant que porte-parole, je me ferais un plaisir de m'en occuper, si cela vous convient.

Senator Eaton: We could come back after the break and give Senator Frum two weeks to get observations done in both languages.

La sénatrice Eaton : Nous pourrions, après la pause, accorder à la sénatrice Frum deux semaines pour préparer les observations, dans les deux langues.

Senator Cowan: My suggestion would be that observations are just a justification for behaviour, as Senator Nancy Ruth says. I suggest when we report the bill back to the Senate — Those of us who participated in this can speak in the Senate and can explain why we did what we did and why we didn't do what we didn't do. I think that's the place to put our views on the record.

Le sénateur Cowan : Ce que je crois, c'est que les observations sont tout simplement une justification du comportement, comme le dit la sénatrice Nancy Ruth. Je pense que, lorsque nous ferons rapport du projet de loi au Sénat... Ceux d'entre nous qui ont pris part à l'examen pourront s'adresser au Sénat et expliquer pourquoi nous avons fait ce que nous avons fait et pourquoi nous n'avons pas fait ce que nous n'avons pas fait. Je crois que c'est le lieu tout indiqué pour que notre opinion figure dans le compte rendu.

I would be opposed to attaching observations to this truncated bill. I think it should be reported back as amended. We can have an opportunity to speak in the Senate, on the record, when the bill is reported back. I think that's the appropriate way to proceed.

Je ne suis pas d'accord pour annexer des observations à ce projet de loi tronqué. Je crois qu'on devrait en faire rapport tel qu'il a été modifié. Nous aurons l'occasion de nous adresser au Sénat, ce qui figurera dans le compte rendu, au moment où il sera fait rapport du projet de loi. Je crois que c'est la bonne façon de procéder.

Senator Frum: That's fine.

La sénatrice Frum : C'est bien.

The Deputy Chair: We need a motion to renumber the clauses, then.

La vice-présidente : Nous avons besoin d'une motion pour donner une nouvelle numérotation aux articles, dans ce cas.

Senator Eggleton: What choice do we have?

Le sénateur Eggleton : Avons-nous un autre choix?

Senator Nancy Ruth: I would like to see the bill with all these bits cut out of it, just to see how it reads. The clerk can have that done, or somebody has to do it.

Senator Eggleton: That's what I was wondering.

The Deputy Chair: Is it agreed that we report this bill as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Honourable senators, we will continue with our agenda.

This morning we're examining and reporting on how the mandates and practices of UNHCR and UNICEF have evolved to meet the needs of displaced children in modern conflict situations, with particular attention to the current crisis in Syria.

We have with us, by video conference, Joel Oestreich, Associate Professor, Political Science, and Director, International Area Studies Program.

Then we have Mike McBride, Professor of Political Science, Whittier College, California, by video conference as well. I have to remind senators that it's six o'clock in the morning there.

I thank you, Mike, for being such a trooper. You've apparently been waiting for us since 5:15.

Mr. Oestreich?

Joel E. Oestreich, Associate Professor, Political Science and Director, International Area Studies Program, Drexel University, as an individual: As you said, my name is Joel Oestreich, and I teach at Drexel University. My research has been on UNICEF for quite a few years now, so I will speak to UNICEF. I will not speak to the other agencies, at least not directly. That's where I feel my expertise is.

I've been studying UNICEF and to a lesser extent the World Bank and the World Health Organization and some other agencies of that type. I'm particularly interested in how they think about human rights issues, which I think is of some interest to your panel and why I'm here today, and why and how these organizations think about human rights in the context of their work.

I do want to say that I'm not a Syria expert. I haven't been to Syria, and so I can't speak to that situation directly.

I want to make a few points. Most of the work that I've done over the last few years has been on the idea of a rights-based approach to development, how UNICEF and some other agencies think about the integration of human rights into the work that they do. As to UNICEF's core concerns for children, in

La sénatrice Nancy Ruth : J'aimerais voir la version du projet de loi après toutes ces coupures, tout simplement pour savoir de quoi il a l'air. Le greffier pourrait s'en occuper, ou il faut que quelqu'un le fasse.

Le sénateur Eggleton : Je me posais la même question.

La vice-présidente : Sommes-nous d'accord pour faire rapport du projet de loi tel que modifié?

Des voix : D'accord.

La vice-présidente : Mesdames et messieurs, nous poursuivons, conformément à notre ordre du jour.

Ce matin, nous étudions, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre au besoin des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie.

Nous entendrons le témoignage, par vidéoconférence, de Joel Oestreich, professeur agrégé, Sciences politiques, et directeur, Programme d'études internationales.

Nous entendrons également Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie, par vidéoconférence également. J'aimerais rappeler aux membres du comité qu'il est 6 h, là où se trouvent les témoins.

Je vous remercie, Mike, d'être si disponible. Il semble que vous nous attendez depuis qu'il est 5 h 15.

Monsieur Oestreich?

Joel E. Oestreich, professeur agrégé, Sciences politiques, et directeur, Programme d'études internationales, Université Drexel, à titre personnel : Comme vous venez de le dire, je m'appelle Joel Oestreich et j'enseigne à l'Université Drexel. Mon sujet de recherche, depuis un assez bon nombre d'années, maintenant, c'est l'UNICEF. Je vais donc parler de l'UNICEF. Je ne parlerai pas des autres organismes, pas directement, du moins. C'est, je crois, mon domaine d'expertise.

J'étudie l'UNICEF et aussi, dans une moindre mesure, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la Santé et quelques autres organismes du même type. Ce qui m'intéresse, en particulier, ce sont leurs réflexions sur les enjeux liés aux droits de la personne, qui suscitent un certain intérêt, dans votre comité, et qui sont la raison de ma présence ici aujourd'hui; je m'intéresse aussi à la façon dont ces organismes envisagent les droits de la personne dans le contexte de leur travail, et pourquoi ils en tiennent compte.

Je tiens à préciser que je ne suis pas un expert de la situation en Syrie. Je ne suis jamais allé en Syrie. Je ne peux donc rien dire directement à propos de cette situation.

J'ai quelques points à présenter. La plupart des travaux que j'ai réalisés au cours des dernières années ont trait à la notion d'une approche fondée sur les droits, en matière de développement, sur la façon dont l'UNICEF et quelques autres organismes envisagent l'intégration des droits de la personne dans

one of their guiding documents on how they react to humanitarian emergencies, the practice note says specifically that rights should guide programming. One of the things that I've been looking at is what it means to have rights guide programming. I think it's very good. I think it's a very positive step that UNICEF has been taking the lead, for over a decade now, in thinking about what human rights means in the context of the work that they do, whether it's their traditional development work or responding to humanitarian emergencies. But I would note that this can often be very vague and sometimes very rhetorical. To speak of rights in the context of an emergency situation opens up a wide range of ideas about how that kind of idea can be applied to responding to the needs of children.

leur travail. Comme l'UNICEF se préoccupe principalement des enfants, il y a, dans un de ces documents d'orientation sur la façon d'intervenir en cas d'urgence humanitaire, une note relative aux bonnes pratiques qui précise que les droits doivent orienter les programmes. J'ai cherché à savoir, entre autres, ce que signifie le fait de laisser les droits orienter les programmes. Je crois que c'est une très bonne chose. Je crois qu'il est très positif que l'UNICEF, depuis plus d'une décennie, maintenant, ait pris les devants en réfléchissant à ce que veulent dire les droits de la personne dans le contexte du travail que cet organisme effectue, qu'il s'agisse du développement traditionnel ou des interventions en cas d'urgence humanitaire. Mais je soulignerais que ces réflexions peuvent souvent rester très vagues et parfois très rhétoriques. Parler des droits dans le contexte des situations d'urgence, cela évoque tout un éventail d'idées sur la façon dont cette notion peut s'appliquer quand il s'agit de répondre aux besoins des enfants.

That can be good because it means that there's a lot of room for creativity in terms of programming. One of the strengths of UNICEF is that it is very decentralized and people can be creative. But it can also be bad because a lot of things that are done can be justified *ex post facto* by simply referring to rights language. There's a lot of wiggle room in there.

Cela peut être bon, parce que cela veut dire que la créativité peut occuper une très grande place dans les programmes. L'une des forces de l'UNICEF, c'est qu'il est très décentralisé et que les gens peuvent exprimer leur créativité. Mais cela peut également être mauvais, parce qu'on peut justifier bien des choses a posteriori en utilisant simplement le vocabulaire des droits. Il y a là un très grand écart.

The second point I want to make is that even the idea of human rights is not entirely uncontroversial within UNICEF. There are still a lot of people who feel that the Convention on the Rights of the Child and rights language distract from the core mission of UNICEF, which is still seen as the basic interventions of the child-survival revolution, the basic core practices of UNICEF to save children's lives and to make their lives better. The child-survival revolution has been very effective for UNICEF over the decades since Jim Grant first introduced this idea back in the 1980s. In my research, I've noticed that a lot of people in very technical fields like health and sanitation feel that since there is a child protection unit in UNICEF that these are the human rights people, and it sort of let's other people off the hook to do the basic sanitation, health and education interventions that they know are effective.

Mon second point, c'est que la notion même de droits de la personne n'est pas tout à fait libre de controverse au sein de l'UNICEF. Il y a encore bien des gens qui estiment que la Convention relative aux droits de l'enfant et le vocabulaire des droits détournent l'attention de la mission centrale de l'UNICEF, toujours considérée comme étant les interventions de base découlant de la révolution pour la survie des enfants, les pratiques centrales de l'UNICEF pour maintenir les enfants en vie et leur assurer une vie meilleure. La révolution pour la survie des enfants s'est révélée très efficace, pour l'UNICEF, au fil des décennies, depuis que Jim Grant a lancé l'idée, dans les années 1980. Dans le cadre de ma recherche, j'ai remarqué que bien des gens travaillant dans des domaines très techniques comme la santé ou l'hygiène estiment que, étant donné qu'il y a au sein de l'UNICEF une unité de protection des enfants, c'est elle qui s'occupe des droits de la personne, ce qui laisse les autres libres de s'occuper des interventions de base en matière d'hygiène, de santé et d'éducation qu'ils savent être efficaces.

A couple of other points: I have looked at UNICEF in other areas. I spent some time in India looking at what I guess one would call areas of civil unrest. One of the things that UNICEF is very well aware of and has been for some time is the importance of remaining neutral in civil conflicts and conflict situations. If UNICEF is not seen as a neutral actor by all of the parties, it fears that it will reduce its effectiveness and possibly even be unable to operate. This even goes back before the era of Jim Grant, who started intervening with Operation Lifeline Sudan and in conflicts in Latin America and really making UNICEF a player in humanitarian crises.

J'ai deux ou trois autres points à soulever : j'ai examiné d'autres volets de l'UNICEF. J'ai passé quelque temps en Inde pour étudier la situation de certaines régions où il y a, comme certains le diraient, je crois, des troubles civils. Les représentants de l'UNICEF savent très bien, entre autres, et le savent depuis un certain temps, qu'il est important de rester neutre lorsqu'il y a des troubles civils ou tout autre type de conflit. Si l'UNICEF n'est pas vu comme un acteur neutre par toutes les parties en cause, les intervenants craignent que cela ne réduise son efficacité et puisse même l'empêcher de faire quoi que ce soit. C'était déjà le cas, même avant l'ère de Jim Grant, qui a commencé à intervenir, avec

A lot of my research has been talking to UNICEF staff about the kinds of political situations they find themselves in, where they're trying to deliver aid and operate within areas of conflict. At the same time, they are aware of the fact that anything that makes it appear that they're on one side or another really jeopardizes their ability to operate. This is also not entirely uncontroversial. Sometimes I think people feel that one side is right or wrong, but it is an important political issue for UNICEF and one I think they are still adapting to, even now still learning how to navigate this kind of political ground for an organization that really still sees its core mission as providing basic health, nutrition and sanitation interventions and not being a political organization.

One other point: My research has shown that a lot of the strength of UNICEF in these situations, when it has to adapt to new missions, has been its decentralized structure. UNICEF is much more decentralized in terms of its decision making than many other UN agencies. I could name a few others, but I won't do that. I think that, if you look at the Inter-Agency Standing Committee Transformative Agenda on responding to humanitarian crises, the notion of empowerment of local staff in order to respond to humanitarian crises and do so in a way that adapts to the situation on the ground is something that really plays into the strength of UNICEF in that respect and something that I think is a very important part of their mission.

I'll point out that the leadership of UNICEF is really a vital resource for the organization, since the years of Jim Grant in particular. I keep referring to him as someone who is a transformative figure for UNICEF. It's an organization that has thrived when there are leaders who are able to move it forward, whether it's the Convention on the Rights of the Child, whether it's being involved in conflict situations or expanding its mandate. This idea of empowering and decentralizing the organization to respond to the crises that I've observed I think is an important source of strength for the organization and something that it really needs to be aware of and to foster.

Those are the points that I wanted to cover. I was told just to speak for a few minutes, so I hope that's helpful.

The Deputy Chair: Thank you.

We'll ask Professor McBride to give us his comments, and then we'll proceed to questions from senators.

l'opération Lifeline Sudan et dans des conflits en Amérique latine et qui a vraiment fait de l'UNICEF un intervenant dans les crises humanitaires.

Une bonne partie de ma recherche a consisté à discuter avec le personnel de l'UNICEF au sujet des différents types de contextes politiques où les employés se sont retrouvés et des façons dont ils essaient d'apporter de l'aide et de mener leurs activités dans les zones de conflit. En même temps, les intervenants sont très conscients du fait que toute apparence de préférence pour une partie ou une autre met réellement en péril leur capacité de travailler. Cet aspect aussi suscite la controverse. Je crois que, parfois, il y a des gens qui pensent qu'un côté a raison ou qu'il a tort, mais il s'agit d'un enjeu politique important pour l'UNICEF et d'un enjeu auquel, je crois, il est encore en train de s'adapter; même aujourd'hui, l'UNICEF est encore en train d'apprendre comment évoluer dans ce type de contexte politique, puisque cet organisme considère toujours que sa mission principale consiste à organiser des interventions de base en matière de santé, de nutrition et d'hygiène, et qu'il ne s'agit pas d'une organisation politique.

Un autre point : ma recherche a montré que, dans ces situations, l'une des grandes forces de l'UNICEF, lorsqu'il doit s'adapter à ses nouvelles missions, c'est sa structure décentralisée. L'UNICEF est beaucoup plus décentralisé, en ce qui a trait au processus décisionnel, que bien d'autres organismes de l'ONU. Je pourrais en nommer quelques-uns, mais je ne le ferai pas. Je crois que, si vous pensez au Programme pour la transformation du Comité permanent interorganisations et aux interventions en cas de crise humanitaire, le concept selon lequel on doit donner au personnel sur le terrain les moyens de réagir à la crise et de le faire d'une manière qui est adaptée à la situation sur le terrain est un concept qui est réellement une des forces de l'UNICEF, à ce chapitre, et un concept qui est, à mon avis, un élément très important de sa mission.

J'aimerais souligner que la direction de l'UNICEF est réellement une ressource vitale de l'organisme, depuis les années de Jim Grant, en particulier. Je reviens toujours à lui, parce qu'il a transformé l'UNICEF. Cet organisme a pu s'épanouir, lorsque ses dirigeants ont été capables de le faire avancer, que ce soit au chapitre de la Convention relative aux droits de l'enfant, de l'intervention dans des conflits ou de l'expansion de son mandat. Ce concept d'habilitation et de décentralisation de l'organisation en vue de réagir aux crises, selon ce que j'ai observé, c'est, je crois, une des grandes forces de l'organisme et un aspect dont il doit être conscient et qu'il doit encourager.

Voilà les points que je désirais aborder. On m'a demandé de ne parler que pendant quelques minutes, et j'espère que cela vous a été utile.

La vice-présidente : Merci.

Nous allons demander à M. McBride de formuler ses commentaires, puis nous passerons aux questions des sénateurs.

Mike McBride, Professor of Political Science, Whittier College, California, as an individual: Thank you, Madam Chair and honourable committee members. I would like to thank the Senate committee for inviting me to speak today. As you know, I speak in my private capacity. I have been a consultant with UNHCR for about 20 years, but working in New York and Geneva with policy issues, not in the field. Unfortunately, I have not been to any refugee places that we would be talking about today.

I've been asked to focus my remarks on UNHCR's mandate with particular reference to children.

Several sources have contributed to UNHCR's mandate, in particular the statute of 1950; the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 protocol; and General Assembly resolutions, in particular the annual omnibus resolution on the work of the office.

Finally, conclusions adopted by UNHCR's executive committee have provided additional guidelines, especially regarding children at risk. The primary source of the mandate can be found in the statute.

In addition to defining a refugee, although later refined slightly by the convention, paragraph 8 of the statute notes that the high commissioner should provide protection for those refugees falling under the competence of his office by promoting the conclusion and ratification of international conventions, promoting through special agreements with governments the execution of any measures calculated to improve the situation of refugees, reducing the number requiring protection and assisting governmental and private efforts to promote voluntary repatriation or assimilation with new national communities.

Paragraph 9 states that the high commissioner shall engage in such additional activities, including repatriation and resettlement, as the General Assembly may determine within the limits of the resources placed at his disposal. This paragraph provides the justification for requests to the office from the General Assembly to assist others, including internally displaced persons and, later, stateless persons.

The 1951 Convention relating to the Status of Refugees places temporal and geographic limits on who could be considered a refugee. The 1967 protocol removed those limitations.

General Assembly resolutions have expanded the scope of UNHCR activities and people of concern to the office, but these resolutions have not really changed the mandate itself as expressed in the statute and convention. Early resolutions spoke primarily to funding concerns and encouraged states to cooperate with the high commissioner. Since the UN budget was only allowed to cover the administrative expenses of UNHCR's very

Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie, à titre personnel : Merci, madame la présidente et merci aux membres du comité. J'aimerais remercier le comité sénatorial de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui. Comme vous le savez, je m'exprime à titre personnel. J'ai été consultant auprès de l'UNHCR pendant une vingtaine d'années, environ, mais je travaillais à New York et à Genève, je m'occupais de problèmes politiques, je n'étais pas sur le terrain. Malheureusement, je ne suis jamais allé dans un camp de réfugiés dont il devait être question aujourd'hui.

On m'a demandé de parler surtout du mandat de l'UNHCR et, en particulier, de ce qui concerne les enfants.

Le mandat de l'UNHCR découle de plusieurs sources, entre autres le statut de 1950, la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le protocole y afférent de 1967, de même que les résolutions de l'Assemblée générale, notamment les résolutions de portée générale adoptées chaque année et qui concernent le travail de cet office.

Enfin, les conclusions adoptées par le comité exécutif de l'UNHCR ont fourni des lignes directrices supplémentaires, en particulier en ce qui concerne les enfants à risque. La principale source du mandat se trouve dans son statut.

En plus de fournir une définition des réfugiés, même si celle-ci a plus tard été précisée par la convention, le paragraphe 8 du statut indique que le haut-commissaire doit assurer la protection des réfugiés qui relèvent du Haut-Commissariat en poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales, en poursuivant, par voie d'accords particuliers avec les gouvernements, la mise en œuvre de toutes mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés et à diminuer le nombre de ceux qui ont besoin de protection et en secondant les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales.

Le paragraphe 9 prévoit que le haut-commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation dans la limite des moyens dont il dispose. Ce paragraphe sert de justification aux demandes présentées par l'Assemblée générale à l'UNHCR en vue d'aider d'autres personnes, y compris des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et aussi, par la suite, les apatrides.

La Convention relative au statut des réfugiés de 1951, définit les limites temporelles et géographiques de la définition des réfugiés. Le protocole de 1967 a supprimé ces limites.

Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale ont étendu la portée des activités de l'UNHCR et augmenté son public cible, mais elles n'ont pas réellement changé son mandat fondamental, tel qu'il est énoncé dans le statut et la convention. Les premières résolutions avaient trait, principalement, au financement et visaient à encourager les États à collaborer avec le haut-commissaire. Comme le budget consenti par l'ONU ne servait qu'à couvrir les

small staff, in 1952 the high commissioner was authorized to seek voluntary funding. Canada was one of the first countries to contribute in that respect.

Also beginning in 1952, paragraphs were included that supported the high commissioner's search for durable solutions, with voluntary repatriation noted as the preferred solution, but with references to local integration and resettlement as alternatives. Paragraphs on durable solutions have appeared every year since then.

Over time, but especially in the 1980s, other topics were brought into the resolution and have remained through subsequent years. These include the right to return in safety and dignity, respect for the principle of non-refoulement, respect for human rights and international law, access to victims, addressing root causes, capacity-building, cooperation and partnerships, the safety and security of refugees, international solidarity and burden-sharing, sustainable returns, increased funding, and finally, assistance to internally displaced persons and the stateless.

The first references to women and children in the omnibus resolution appeared in the thirty-fifth and thirty-sixth sessions of the General Assembly in 1980 and 1981, when a preambular paragraph commented on the need for a substantial international humanitarian effort to promote durable solutions to the problems of refugees and displaced persons, drawing particular attention to women and children the world over.

Paragraphs on women or children did appear every year from 1985 through to 2000. The paragraph in 1985 noted with satisfaction the efforts of the high commissioner to address the special problems of refugees and displaced women and children resulting from their vulnerable position, which in many cases exposes them to a variety of difficult situations affecting their physical and legal protections, as well as their psychological and material well-being.

The 1992 resolution noted the importance of working on these issues in coordination with states and other intergovernmental and non-governmental organizations. In 1993, the resolution urged states to safeguard the rights of children.

Beginning in 1998, references to the disabled and elderly were added, and from 2001 through 2007, women, children, the disabled and the elderly were included in one paragraph under the category "vulnerable groups." With the adoption of UNHCR's age, gender and diversity mainstreaming policy, these groups were included in a broader statement.

dépenses administratives du très petit effectif de l'UNHCR, le haut-commissaire a été autorisé, en 1952, à chercher du financement volontaire. Le Canada a été l'un des premiers pays à répondre à cette demande.

En 1952 également, des paragraphes ont été ajoutés pour mettre en relief le fait que le haut-commissaire recherchait des solutions durables, le rapatriement librement consenti étant la solution préférée, en faisant mention de l'intégration au milieu et de la réinstallation en tant que solutions de rechange. Des paragraphes touchant les solutions durables ont depuis été ajoutés chaque année.

Au fil du temps, mais surtout dans les années 1980, d'autres sujets ont été intégrés à la résolution et y sont restés les années suivantes. Il s'agit par exemple du droit à retourner en toute sécurité et dans la dignité dans son pays, du respect du principe de non-refoulement, du respect des droits de la personne et du droit international, de l'accès aux victimes, de la lutte contre les causes sous-jacentes, du renforcement des capacités, de la collaboration et des partenariats, de la sécurité des réfugiés, de la solidarité et du partage du fardeau à l'échelle internationale, du retour durable, de l'augmentation du financement et, pour finir, de l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et aux apatrides.

Les premières mentions des femmes et des enfants, dans une résolution de portée générale, ont été faites à l'occasion de la 35e et de la 36e séance de l'Assemblée générale, en 1980 et en 1981; un préambule mettait en relief la nécessité de déployer des efforts humanitaires internationaux substantiels pour promouvoir des solutions durables aux problèmes des réfugiés et des personnes déplacées en attirant l'attention en particulier sur les femmes et les enfants du monde entier.

Des paragraphes concernant les femmes ou les enfants ont été ajoutés chaque année, de 1985 à 2000. En 1985, le paragraphe faisait état de la satisfaction par rapport aux efforts déployés par le haut-commissaire pour régler les problèmes particuliers des réfugiés et des femmes et enfants déplacés en raison de leur vulnérabilité, qui, dans bien des cas, les entraînait dans toutes sortes de situations pénibles qui les privaient des protections matérielles et juridiques et menaçaient leur bien-être psychologique et matériel.

En 1992, la résolution soulignait l'importance de s'attaquer à ces enjeux avec la collaboration d'États et d'autres organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux. En 1993, la résolution pressait les États de protéger les droits des enfants.

Dès 1998, la situation des personnes handicapées et des personnes âgées est abordée; de 2001 à 2007, la situation des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées fait l'objet d'un paragraphe, sous la rubrique « groupes vulnérables ». L'adoption de la politique de l'UNHCR sur l'intégration de l'âge, des sexospécificités et de la diversité a permis d'inclure ces groupes dans une déclaration générale.

The most recent resolution of the office from 2014 states:

> The General Assembly. . . .
>
> 25. Affirms [*inter alia*] the importance of age, gender and diversity mainstreaming in analysing protection needs and ensuring the participation of refugees and other persons of concern to the Office of the High Commissioner, as appropriate, in the planning and implementation of programmes of the Office and State policies, also affirms the importance of according priority to addressing discrimination, gender inequality and the problem of sexual and gender-based violence, recognizing the importance of addressing the protection needs of women, children and persons with disabilities in particular, and underlines the importance of continuing to work on those issues;

Thus, for the last 30 years, General Assembly resolutions recognized the importance of addressing the special needs of women and children and encouraged UNHCR to work to that effect.

In terms of the overall mandate, what has changed in the 60 plus years of UNHCR's existence is not so much the nature of the mandate itself but the scope of UNHCR's activities to fulfill the mandate, along with significant growth in numbers and categories of people now of concern to the office.

However, one area where UNHCR's mandate was specifically extended, though not necessarily with regard to refugees, was the request by the General Assembly in 1974 for UNHCR to undertake work on behalf of stateless persons in light of the 1954 and 1961 Conventions on Statelessness.

References to stateless persons in the omnibus resolution did not appear regularly until 1994 but have been present almost every year since then. Recently, of course, the high commissioner has launched his initiative to end statelessness in the next decade, an initiative welcomed by the General Assembly in 2014.

Finally, as you know, UNHCR has been encouraged to assist internally displaced persons in many situations, primarily through requests from the General Assembly and affected states. While no organization has an official mandate to assist IDPs, UNHCR finds itself in the unusual situation of assisting more IDPs than it does refugees. It does so in part through the cluster approach and the transformative agenda, which had been referenced in Mr. Oestreich's comments, UNHCR omnibus resolution and the Economic and Social Council's annual resolution on the strengthening and coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations.

La dernière résolution de l'office, qui remonte à 2014, prévoit ce qui suit :

> L'Assemblée générale...
>
> 25. *Affirme* qu'il importe de prendre systématiquement en considération l'âge, le sexe et la diversité dans l'analyse des besoins de protection, en veillant à ce que les réfugiés et les autres personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat participent autant qu'il y a lieu à la planification et à l'exécution des programmes de celui-ci et des politiques des États, affirme également qu'il faut chercher en priorité à remédier à la discrimination, à l'inégalité entre les sexes et à la violence sexuelle ou sexiste, étant entendu que les besoins des femmes, des enfants et des personnes handicapées en matière de protection sont spécialement importants, et souligne qu'il faut poursuivre les efforts dans ce domaine;

Donc, depuis les 30 dernières années, les résolutions de l'Assemblée générale reconnaissent qu'il est important de répondre aux besoins particuliers des femmes et des enfants, et elles encouragent l'UNHCR à travailler dans ce but.

En ce qui concerne le mandat général, ce qui a changé, depuis la création de l'UNHCR, il y a plus de 60 ans, ce n'est pas tant la nature de son mandat que la portée des activités mises en œuvre pour réaliser ce mandat, de même que l'augmentation significative du nombre et des catégories de gens qui préoccupent actuellement l'office.

Toutefois, le mandat de l'UNHCR a été étendu dans un domaine particulier, qui ne concerne pas nécessairement les réfugiés; en 1974, l'Assemblée générale a demandé à l'UNHCR de prendre des mesures touchant les personnes apatrides à la lumière de la Convention sur l'apatridie de 1954, modifiée en 1961.

Il n'a pas régulièrement été mention des personnes apatrides dans les résolutions de portée générale, jusqu'en 1994, mais il en est question presque tous les ans par la suite. Récemment, bien sûr, le haut-commissaire a lancé une initiative visant à mettre fin à l'apatridie au cours de la prochaine décennie, une initiative bien accueillie par l'Assemblée générale en 2014.

Enfin, comme vous le savez, l'UNHCR est encouragé à aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, dans de nombreux contextes, comme le lui demandent principalement l'Assemblée générale et les États touchés. Bien qu'aucun organisme n'ait officiellement le mandat d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, l'UNHCR se retrouve dans une situation inhabituelle puisqu'il aide davantage de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays que de réfugiés. Il répond à la demande, entre autres, en s'appuyant sur l'approche du regroupement et le programme de transformation, dont a parlé M. Oestreich dans son exposé, sur les résolutions de portée générale de l'UNHCR et sur les résolutions annuelles du Conseil économique et social touchant le renforcement et la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les Nations Unies.

Even considering these possible exceptions, which have added to the types of people of concern to the office, I believe that in general, UNHCR has been able to broaden the scope of its activities and the range of people it assists, while staying within the parameters established by the statute, the 1951 convention and the 1967 protocol and General Assembly resolutions.

In terms of specifically addressing children's issues, the mandate is supplemented by several conclusions on children at risk, adopted by the Executive Committee of UNHCR most recently in 2007. The 2007 conclusion — over 60 paragraphs agreed to by members of the executive committee — lays out principles relating to the identification of such children, the principles that should govern how they are treated and proposals for how to promote prevention, response and solutions. These conclusions are consistent with the mandate as outlined in UNHCR's founding statute.

I think I should stop here, but let me just reiterate my main point, which is that I believe the mandate as presented in the statute, the conventions on refugees and statelessness supplemented by General Assembly resolutions, is flexible enough to cover UNHCR's activities with regard to refugees and stateless persons. The areas that may require an extension of the mandate would concern assistance to internally displaced persons, but even there the cluster approach and transformative agenda are providing guidance, and it would be difficult to get consensus among member states on this issue.

Finally, another area that may need attention in the future could be those forcibly displaced by the effects of climate change, who would not fall under the current definition of a refugee or UNHCR's mandate.

The Deputy Chair: Thank you to both of you for your presentations. Now we will proceed to senators' questions.

Senator Eaton: Professor Oestreich, you made an interesting remark when talking about the political side of UNICEF. It must be a very fine line, because if you're too neutral and don't take sides, you're letting bad people continue to do bad things. I'm sorry that was so simplistic. Are they being innovative in walking that line, or is it making them more and more ineffective because they don't take a political line?

Mr. Oestreich: I don't know that I have been to enough places where there have been conflicts. I've certainly studied the work they have done in some conflict areas and, as I've said, I had an opportunity to look at some of the work they're doing in India.

That's certainly of concern within UNICEF itself and that's something people there are worried about. My impression as an outsider is they have been sticking very closely to this idea that they're entirely neutral. I think all UN agencies to some extent worry very much about appearing to be taking sides in these

Même compte tenu de ces possibles exceptions, qui font en sorte que l'office se préoccupe d'un plus grand nombre de types de personnes, je crois qu'en général l'UNHCR a réussi à élargir la portée de ses activités ainsi que l'éventail de personnes qu'il soutient tout en respectant les paramètres que constituent le statut, la convention de 1951 et le protocole de 1967 et les résolutions de l'Assemblée générale.

En ce qui a trait aux enjeux touchant spécifiquement les enfants, le mandat se double de plusieurs conclusions relatives aux enfants à risque adoptées par le Comité exécutif de l'UNHCR, la dernière en 2007. La conclusion de 2007 — plus de 60 paragraphes auxquels les membres du comité exécutif ont donné leur aval — énonce les principes touchant l'identification de ces enfants, les principes qui devraient régir les traitements qu'il faut leur réserver et des propositions sur la façon de promouvoir la prévention, les interventions et les solutions. Ces conclusions sont conformes au mandat tel qu'il figure dans le statut constitutif de l'UNHCR.

Je crois que je devrais m'arrêter ici, mais laissez-moi s'il vous plaît répéter mon point principal : je crois que le mandat tel qu'il est énoncé dans le statut, les conventions relatives aux réfugiés et aux personnes apatrides de même que les résolutions de l'Assemblée générale, est suffisamment souple pour englober toutes les activités de l'UNHCR touchant les réfugiés et les apatrides. Les aspects qui pourraient exiger une extension du mandat concerneraient l'aide aux personnes déplacées à l'extérieur de leur pays, mais, encore une fois, l'approche axée sur le regroupement et le programme de transformation fournissent une orientation, et il serait difficile d'obtenir que les États membres soient unanimes sur cette question.

Enfin, un autre aspect qui pourrait mériter qu'on s'y intéresse, à l'avenir, serait le cas des personnes déplacées de force en raison des effets des changements climatiques, qui ne correspondent à aucune des définitions des réfugiés ni au mandat de l'UNHCR.

La vice-présidente : Merci à tous les deux de vos exposés. Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

La sénatrice Eaton : Monsieur Oestreich, vous avez formulé une remarque intéressante en parlant des aspects politiques de l'UNICEF. La ligne doit être très fine, étant donné que, si vous êtes trop neutre et que vous ne prenez pas position, vous laissez les méchants continuer à faire des méchancetés. Je m'excuse d'être aussi simpliste. Est-ce que ces intervenants trouvent des façons innovatrices de franchir cette ligne ou est-ce que le fait de ne pas prendre position les rend de plus en plus inefficaces?

M. Oestreich : Je ne suis pas allé dans suffisamment d'endroits où il y avait des conflits. Bien sûr, j'ai étudié le travail qu'ils ont fait dans certaines zones de conflit et, comme je l'ai déjà dit, j'ai eu la possibilité d'observer certaines activités qu'ils mènent en Inde.

Il s'agit sûrement d'un aspect qui préoccupe l'UNICEF, lui-même, et dont les gens se soucient. Mon impression, de l'extérieur, c'est qu'ils ont respecté en tous points cette notion de neutralité absolue. Je crois que tous les organismes de l'ONU se préoccupent beaucoup, jusqu'à un certain point, de ne pas

conflicts, in any sort of conflict, and that it's going to weaken their ability to function. I sometimes point out that initially UNICEF was not even in favour of the Convention on the Rights of the Child. They had to be convinced that this was something they should be supporting because even that seemed like it would be too political, if they would have to start wagging their fingers at states and saying, "These are your rights and obligations." This is something that UN agencies are always concerned with, and they are supposed to represent the international community as a whole.

Does it make them less effective? I think most people within UNICEF, and I wouldn't want to speak for them, but my sense is most people within the organization would say that ultimately it makes them more effective because it gives them the ability to operate in places where they might not be able to operate if they were perceived as taking sides or not being entirely neutral.

Have I not met people within the organization who don't like that and agree that yes, sometimes there are clearly people who are on the right side and people who are on wrong side? I think what they would say is it's not that they are supporting anyone, but it's that they are working for children. Children aren't on the right or wrong side; children are the mandate of UNICEF. All children deserve to have equal access to the resources and the work that UNICEF is doing.

So that's a concern. I don't know that there is an answer to your question. I do know it's something that people are concerned with and that this idea of neutrality requires them to make difficult decisions once in a while in terms of not taking sides, even when it would appear that there are clear moral issues involved.

Senator Eaton: A question to you both: With the hundreds of thousands of refugees now in the Middle East and parts of Africa, are those two agencies being as innovative as they should be or could be? Obviously the solution is to keep people where they originate from and to rebuild rather than just to transplant them to another part of the world. Are they being as innovative as they could be?

Mr. McBride: I think the answer is probably we're never as innovative as we could or should be, but given the massive numbers that these agencies have to deal with, especially when there are sudden influxes, it makes it hard to innovate extensively because you're constantly trying to catch up with the latest crisis.

At the same time, I know that UNHCR is thinking a lot about innovation. We see constant initiatives, either coming from UNHCR itself, going way back into the 1990s from my experience with the Convention Plus program and the 4Rs: repatriation, reconciliation and so forth. Then there are some of

sembler prendre position, dans ces conflits, dans aucun type de conflit, et de la possibilité que cela nuise à leur capacité de fonctionnement. Je souligne parfois qu'au départ, les responsables de l'UNICEF n'étaient même pas en faveur de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il a fallu les convaincre que c'était un document qu'ils devaient soutenir, car il leur semblait même trop politique, parce qu'il supposait qu'ils devraient pointer du doigt les États et leur dire : « Voici vos droits et vos obligations. » C'est un aspect dont les organismes de l'ONU se préoccupent toujours, et ils sont censés représenter la communauté internationale dans son ensemble.

Est-ce que cela les rend moins efficaces? Je crois que la plupart des intervenants de l'UNICEF, et je ne veux pas parler en leur nom, mais j'ai l'impression que la plupart d'entre eux diraient qu'au bout du compte, cela leur donne plus d'efficacité, en leur procurant la capacité d'agir dans des endroits où ils ne pourraient rien faire s'ils étaient perçus comme des partisans, des intervenants qui ne sont pas entièrement neutres.

Est-ce que j'ai déjà rencontré des gens, dans cet organisme, qui ne sont pas d'accord et qui disent que, oui, il arrive parfois que certaines personnes sont clairement du bon côté et que d'autres sont clairement du mauvais côté? Je crois que ces gens diraient que la question n'est pas de savoir s'ils soutiennent quiconque, mais qu'ils travaillent pour les enfants. Les enfants ne sont pas du bon ou du mauvais côté; les enfants relèvent du mandat de l'UNICEF. Tous les enfants ont droit à un accès égal aux ressources, et c'est à cela que l'UNICEF travaille.

Voilà donc là une préoccupation. Je ne sais pas s'il est possible de répondre à votre question. Je ne sais pas si cette question préoccupe les gens et si cette notion de neutralité les oblige à prendre de temps à autre des décisions difficiles, afin de ne pas prendre position, même lorsqu'il est clair que des enjeux moraux sont en jeu.

La sénatrice Eaton : Je vous pose la question à vous deux : étant donné qu'il y a des dizaines de milliers de réfugiés, aujourd'hui, au Moyen-Orient et dans certaines régions d'Afrique, est-ce que ces deux organismes se montrent aussi innovateurs qu'ils le devraient ou qu'ils le pourraient? Il s'agit de toute évidence de permettre aux gens de rester dans leur pays natal et de reconstruire plutôt que de tout simplement les réinstaller dans une autre région du monde. Sont-ils aussi innovateurs qu'ils pourraient l'être?

M. McBride : Je répondrais que, probablement, nous ne sommes jamais aussi innovateurs que nous pourrions ou que nous devrions l'être, mais, étant donné le nombre incroyable de gens dont ces organismes doivent s'occuper, surtout lorsqu'il y a des arrivées soudaines, il est difficile d'être très innovateur, car il faut constamment composer avec les plus récentes crises.

En même temps, je sais que l'UNHCR réfléchit beaucoup à la question de l'innovation. Beaucoup d'initiatives sont lancées, soit par l'UNHCR lui-même, depuis les années 1990, selon mon expérience, par exemple, il y a eu le programme Convention Plus et les quatre R : rapatriement, réconciliation et le reste. Il y a aussi

the programs even now involved with Syria, the SHARP program and the Regional Refugee and Resilience Plan. I think they're trying to be innovative, but it's very difficult because they just don't have time.

One thing UNHCR has done recently in terms of staff innovation is create a website where staff can contribute ideas about how they might be able to work better in the field or probably even in headquarters. I think they have developed awards for those people who come up with some of the better ideas.

I think I'll stop with that. I have some comments, maybe if we have time later, on the dilemma that UNHCR faces that was just commented on. UNHCR faces the same problem of the neutrality and so on.

Mr. Oestreich: I would agree with most of that. One of the points that I made in my opening comments was that it's in the interests of UNICEF and the international community in general to lead the opportunity for them to be as innovative as possible. I think one of the real strengths of UNICEF is that because of its decentralized structure, there's a lot of room for people on the ground to figure out what's needed in the situation where they are. Certainly in other parts of the world, I have seen some remarkably innovative ideas about programming and delivering aid to children.

Are they as innovative as they could or should be? I don't know if there is a definitive answer to that, but I would say that from my perspective, and someone else might disagree, but it's in the interests of the international community to leave open the possibility that these organizations are being as innovative as possible. So many international agencies are so centralized and stuck with very specific mandates and sets of metrics that they're supposed to hit that it can sometimes stifle innovation. That's certainly not something that people would want to see.

Senator Andreychuk: Both of you have talked about the changing mandate of UNICEF and UNHCR. We've spent decades developing these organizations and getting some universal acceptance of them, even in conflict zones. The difficulty now is that we have non-state actors who are not differentiating from any humanitarian and political issues. Therefore, the vulnerability of agency staff and their work is coming from ideological bases or just from these non-state actors not differentiating anyone, including in some cases, recently, the Red Cross. How do we start rebuilding some respect for these agencies being separate and apart from any of the actors on any sides of the issue?

Mr. Oestreich: That's a really interesting question and something as an academic that I've been looking at quite a lot.

certains des programmes qui, encore aujourd'hui, sont menés en Syrie, le programme SHARP et le Plan régional pour renforcer la résilience des réfugiés. Je crois qu'ils essaient d'être innovateurs, mais c'est très difficile, et ils n'ont tout simplement pas le temps.

Il y a une chose que l'UNHCR a faite récemment, au chapitre de l'innovation, pour le personnel. L'organisme a créé un site web où les employés peuvent faire part de leurs idées sur la façon de travailler plus efficacement sur le terrain ou même encore au quartier général. Je crois qu'ils ont créé des prix pour les gens qui proposent les meilleures idées.

Je crois que je vais m'arrêter là. J'ai quelques commentaires à faire, si nous avons le temps plus tard, peut-être, à propos des dilemmes dont nous venons de parler et auxquels fait face l'UNHCR. Ce sont les mêmes problèmes, en ce qui concerne la neutralité, et tout le reste.

M. Oestreich : Je suis d'accord avec la plus grande partie de cela. J'ai souligné un point, dans ma déclaration préliminaire, en disant qu'il est dans l'intérêt de l'UNICEF et de la collectivité internationale en général de donner à cet organisme la possibilité d'être le plus innovateur possible. Je crois qu'une des véritables forces de l'UNICEF est que, grâce à sa structure décentralisée, les gens sur le terrain ont une très grande marge de manœuvre pour déterminer les besoins dans une situation donnée. Il est certain que, dans d'autres régions du monde, j'ai vu certaines idées remarquablement innovatrices au sujet des programmes et de la façon d'aider les enfants.

Fait-on preuve d'autant d'innovation qu'on le pourrait ou qu'on le devrait? Je ne sais pas s'il y a une réponse définitive à cette question, je dirais que, de mon point de vue — et quelqu'un d'autre pourrait me contredire —, mais la communauté internationale a tout intérêt à laisser la porte ouverte à la possibilité que ces organisations soient les plus novatrices possible. Un si grand nombre d'organismes internationaux sont tellement centralisés et pris dans le carcan des mandats précis et des ensembles de paramètres qu'ils sont censés respecter que cela peut parfois étouffer l'innovation. Ce n'est certainement pas quelque chose que les gens voudraient voir.

La sénatrice Andreychuk : Vous avez tous deux parlé du mandat changeant de l'UNICEF et de l'UNHCR. Il nous a fallu des décennies pour mettre sur pied ces organisations et leur faire acquérir une certaine acceptation universelle, même dans les zones de conflit. Maintenant, la difficulté tient au fait que nous faisions face à des acteurs non étatiques qui ne font pas de distinction entre les enjeux d'ordre humanitaire et politique. Par conséquent, la vulnérabilité des membres du personnel des organismes et de leur travail tient à des fondements idéologiques ou simplement au fait qu'il s'agit d'acteurs non étatiques qui ne font de distinction entre personne, y compris, dans certains cas, récemment, la Croix-Rouge. Comment pouvons-nous commencer à rétablir un certain respect pour ces organismes qui ne s'associent à aucun des acteurs d'un côté ou de l'autre de l'enjeu?

M. Oestreich : C'est une question très intéressante et un sujet sur lequel je me suis beaucoup penché en tant qu'universitaire.

From the beginning of its interest in humanitarian work, UNICEF has been able to function in places where one of the parties is a non-state actor. They have worked in plenty of places of civil unrest and civil war, where on one side you have a state and on the other side you have a guerilla group, a separatist group or a revolutionary agency. They have been pretty good historically at being able to negotiate with those groups. Even that's an innovation because, technically, non-state actors don't have standing with these international organizations.

Not that long ago I was in India where UNICEF has been negotiating with some of the rebel groups, separatist groups or whatever you want to call them, and it has good standing, a lot of respect and works hard to make sure that these organizations respect them as a neutral broker.

What do you do with a group that simply doesn't respect the Red Cross, UNICEF, UNHCR or independent people working for Médecins Sans Frontières? I don't know that I have an answer for that. That's an enormous challenge that these organizations don't seem to be following a logical course of action in the terms of the way they deal with these agencies. I know UNICEF, UNHCR and other organizations take the safety of their personnel very seriously. If they can't guarantee that safety, then they really can't function or function as well as they'd like to.

I wish I had an answer what to do there, but a lot of scholars are scratching their heads about how you deal with these organizations that don't seem to follow a logical course of action. You can't say, "It's in your interests to allow these organizations to operate, because it's going to help you get support from the people who you want supporting you."

I'm at a loss. I don't know.

Mr. McBride: I would agree with everything that was just said. This is an incredibly complex but important issue. I think the agencies have been wrestling with it for a long time. I might come at it from a slightly different approach.

The guiding resolution on humanitarian assistance is resolution 46/182 from 1991. It lays out the principles that we were talking about a little earlier on neutrality, impartiality, humanity. Those are the guiding principles of the humanitarian organizations. Every year, in particular in the resolutions on strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, one is adopted by the Economic and Social Council. Then, in the fall, the General Assembly adopts a very similar resolution. There are always several references to the fact that agencies must stick to those principles, and then usually there are additional references that agencies must stay within their mandate. So there is the question about whether it is appropriate for the agencies to negotiate with non-state actors. When they do,

Dès qu'il a commencé à s'intéresser au travail humanitaire, l'UNICEF a pu fonctionner à des endroits où l'une des parties est un acteur non étatique. Ses intervenants ont travaillé à plein d'endroits où régnaient le désordre civil et la guerre civile, où on a d'un côté un État et de l'autre, un groupe de guérilleros, un groupe séparatiste ou un organisme révolutionnaire. Dans le passé, ils ont pas mal bien réussi à négocier avec ces groupes. Cela même constitue une innovation parce que, techniquement, les acteurs non étatiques n'ont pas de statut auprès de ces organismes internationaux.

Il n'y a pas si longtemps, c'était en Inde, que l'UNICEF négociait avec certains groupes rebelles, groupes séparatistes ou appelez-les comme vous voudrez, et l'organisme a bonne réputation, commande beaucoup de respect et travaille fort pour s'assurer que ces organisations le respectent en tant qu'intermédiaire neutre.

Que peut-on faire lorsqu'un groupe ne respecte tout simplement pas la Croix-Rouge, l'UNICEF, l'UNHCR ou des personnes indépendantes travaillant pour Médecins Sans Frontières? Je ne pense pas avoir de réponse à cette question. C'est un énorme défi que ces organisations ne semblent pas suivre une ligne de conduite logique du point de vue de la façon dont ils traitent avec ces organismes. Je sais que l'UNICEF, l'UNHCR et d'autres organisations prennent la sécurité de leur personnel très au sérieux. Si elles ne peuvent pas garantir cette sécurité, elles ne peuvent pas vraiment fonctionner ou fonctionner aussi bien qu'elles le voudraient.

J'aimerais avoir une réponse quant à ce qu'il faut faire dans ces cas-là, mais bien des spécialistes se creusent la tête au sujet de la façon de traiter avec les organisations qui ne semblent pas suivre une ligne de conduite logique. On ne peut pas dire : « Vous avez tout intérêt à laisser ces organisations mener leurs activités, puisque cela vous aidera à obtenir le soutien des personnes que vous voulez qui vous soutiennent. ».

Je ne vois pas. Je ne sais pas.

M. McBride : Je suis d'accord avec tout ce qui vient d'être dit. Il s'agit d'une question incroyablement complexe, mais importante. Je pense que les organismes sont aux prises avec ce problème depuis longtemps. Je pourrais l'aborder en adoptant une approche légèrement différente.

La résolution directrice sur l'aide humanitaire est la résolution 46/182 de 1991. Elle établit les principes que nous avons évoqués un peu plus tôt au sujet de la neutralité, de l'impartialité et de l'humanité. Il s'agit des principes directeurs des organismes humanitaires. Chaque année, plus particulièrement dans les résolutions portant sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations unies, le Conseil économique et social en adopte un. Ensuite, à l'automne, l'Assemblée générale adopte une résolution très semblable. Il y a toujours plusieurs mentions du fait que les organismes doivent respecter ces principes, et, habituellement, il y a des mentions supplémentaires selon lesquelles les organismes ne doivent pas sortir du cadre de leur mandat. On se pose donc la

I think they almost always make the claim that they are not setting a precedent that legitimates the status of these non-state actors. That's one issue they face.

A second issue they face, because the situations are so dangerous, as you've noted, is that sometimes peacekeeping troops or other supporters or military personnel are involved in helping to deliver the humanitarian assistance. This presents a significant problem for humanitarian agencies because now they're not seen as impartial or neutral by one of the parties. So there's a blurring, and you'll notice in resolutions that there are paragraphs that talk about the need to improve the perception of local communities about what role the agencies are playing so that they are seen in what we hope is the sort of pure form, that they are neutral.

I quite agree with the earlier comment that sometimes they are seen to be the bad guys and the good guys in these situations, and that's certainly the case now with some of the activities being carried out maybe by ISIS. I think most of us would agree with that. Yet, if we begin to record human rights violations and things in even more normal settings, then we risk the possibility that states will tell us to get out because we can only operate in countries where we have the approval and consent of the government. That's another fine line. How much do we criticize a human rights record, and does that jeopardize our ability to deliver the humanitarian assistance to the people who need the assistance?

Senator Andreychuk: Professor Oestreich, you were saying that one area that you thought was not under the UNHCR mandate was people who are forcefully displaced because of climate change, but would that not be the same as any other natural disaster, that, when people move, there's a political element to it as well as a perhaps natural disaster area? If we are stretching interpretations of mandates, would that not be covered already?

Mr. McBride: I think that was my comment about the climate change.

The position UNHCR has taken on that issue is that at least at the moment, if unfortunately this comes to pass and some people have to leave because of rising waters or whatever, they are not covered by a mandate, at least not covered by UNHCR's mandate.

Whether they are internally displaced people or not is even a question. If they have had to leave totally, then probably they would fall into some other category. Some people use the phrase

question de savoir s'il est approprié pour les organismes de négocier avec des acteurs non étatiques. Lorsqu'ils le font, je pense qu'ils déclarent presque toujours qu'ils ne sont pas en train d'établir un précédent qui justifie le statut de ces acteurs non étatiques. C'est l'un des problèmes auxquels ils font face.

L'autre problème — parce que les situations sont très dangereuses, comme vous l'avez souligné —, c'est que, parfois, les troupes de maintien de la paix ou d'autres partisans ou membres du personnel militaire participent à la prestation de l'aide humanitaire. Cela pose un problème important pour les organismes humanitaires parce que, à partir de ce moment-là, ils ne sont plus perçus comme étant impartiaux ou neutres par l'une des parties. Il y a donc un flou, et vous remarquerez que les résolutions contiennent des paragraphes qui mentionnent le besoin d'améliorer la perception qu'ont les collectivités locales du rôle que jouent les organismes afin qu'ils soient considérés sous ce que nous espérons être un genre de forme pure, comme étant neutres.

Je suis tout à fait d'accord avec le commentaire précédent selon lequel ils sont parfois perçus comme les méchants et les gentils dans ces situations, et c'est assurément le cas maintenant, pour ce qui est de certaines des activités menées, peut-être, par l'État islamique. Je pense que la plupart d'entre nous seraient d'accord avec cela. Pourtant, si nous commençons à consigner les violations des droits de la personne et les événements dans des situations encore plus normales, nous risquons que des États puissent nous dire de sortir parce que nous ne pouvons fonctionner que dans les pays où nous avons l'approbation et le consentement du gouvernement. C'est une autre limite très ténue. Dans quelle mesure pouvons-nous critiquer un dossier relatif aux droits de la personne, et cette critique compromet-elle notre capacité de fournir l'aide humanitaire aux personnes qui en ont besoin?

La sénatrice Andreychuk : Monsieur Oestreich, vous disiez que l'un des domaines qui, selon vous, ne faisaient pas partie du mandat de l'UNHCR était celui des gens qui étaient déplacés de force en raison des changements climatiques, mais ne serait-ce pas la même chose que dans le cas de toute autre catastrophe naturelle, c'est-à-dire que, lorsque les gens se déplacent, il y a un élément politique ainsi que, peut-être, un aspect lié à la catastrophe naturelle? Si nous étirons les interprétations des mandats, n'engloberaient-ils pas déjà ces situations?

M. McBride : Je pense que c'était mon commentaire au sujet des changements climatiques.

La position qu'a adoptée l'UNHCR à ce sujet, c'est que, du moins, pour le moment, si, malheureusement, ce genre de situation devait se produire et que certaines personnes devaient partir en raison de la crue des eaux ou de quoi que ce soit, aucun mandat n'englobe ces situations, du moins pas celui de l'UNHCR.

Que ces gens soient déplacés à l'intérieur du pays ou non, la question ne se pose même pas. S'ils devaient quitter le pays, ils appartiendraient probablement à une autre catégorie. Certaines

"environmental refugees." UNHCR is uncomfortable with that phrase because it puts refugees back in the phrase, and so they are generally saying "environmentally displaced persons."

I think, at that point, the lead agency that would be drawing attention to it and trying to work out mechanisms to provide assistance to them would probably be OCHA, the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, because it's their role to deal not only with advocating regarding complex emergencies but also natural disaster-type emergencies. So that's probably the place where that has to start. But, on the other hand, OCHA is not an operational agency, so at some point it would have to find somebody else to actually carry out the work on the field level.

Senator Andreychuk: Thank you.

The Deputy Chair: Senator Eggleton?

Senator Eggleton: Thank you very much for your comments.

I want to focus on the terrible condition that exists in the Middle East, particularly with respect to Syrian refugees both inside and outside of their country.

We had a witness in a previous meeting who indicated some very difficult challenges with respect to education for the young people who are refugees, who are displaced. This is a very important matter for the future of the people of Syria, and yet we find a lot of them are not getting the education that they need while they're in this refugee status.

They mentioned, of course, that some of them have to work to try to provide for themselves or their families. So they try to find some way of giving them some form of education that works within that framework, but then a lot of kids just don't see the value of it because they can't get a secondary level of education. They are only getting a very primary education.

What can be done about that? What can UNICEF and UNHCR do about the education of these kids?

Mr. Oestreich: I'll have to preface my comments by repeating that I haven't been to Syria or to any of the refugee camps in the region that are dealing with Syrian refugees, so I have no real direct knowledge of that particular situation.

In general, of course, UNICEF sees education as part of its core mandate and its core commitments to children and has really innovative ways, things like the school-in-a-box concept, where they're able to deliver basically everything that's needed to help a child with a primary education that can be delivered very quickly and set up very quickly in areas where it's needed.

personnes utilisent le terme « réfugiés de l'environnement ». L'UNHCR n'est pas à l'aise avec ce terme parce qu'il contient le mot « réfugié »; par conséquent, on emploie généralement le terme « personnes déplacées pour des raisons écologiques ».

Je pense que, à ce stade, le principal organisme qui retiendrait l'attention et qui tenterait de mettre au point des mécanismes permettant de fournir l'aide à ces personnes serait probablement le BCAH — le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies — parce que son rôle consiste à défendre les droits des personnes non seulement dans des situations d'urgence complexes, mais aussi dans des cas d'urgences assimilables à des catastrophes naturelles. C'est donc par là qu'il faudrait commencer. Mais, d'un autre côté, le BCAH n'est pas un organisme opérationnel; par conséquent, à un certain moment, il devrait trouver quelqu'un d'autre pour effectuer le travail sur le terrain.

La sénatrice Andreychuk : Merci.

La vice-présidente : Sénateur Eggleton?

Le sénateur Eggleton : Merci beaucoup de vos commentaires.

Je veux que nous nous concentrions sur la terrible situation qui règne au Moyen-Orient, plus particulièrement en ce qui a trait aux réfugiés syriens, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays.

À l'occasion d'une réunion précédente, un témoin nous a fait part de défis très difficiles à relever en ce qui a trait à l'éducation des jeunes qui sont réfugiés, qui sont déplacés. Il s'agit d'une affaire très importante pour l'avenir des gens de la Syrie, et pourtant, nous constatons qu'un grand nombre d'entre eux ne reçoivent pas l'éducation dont ils ont besoin pendant qu'ils sont dans cette situation de réfugiés.

On a mentionné, bien entendu, que certains d'entre eux doivent travailler pour tenter de subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille. On tente donc de trouver des façons de leur donner une certaine forme d'éducation qui fonctionne à l'intérieur de ce cadre, mais beaucoup de jeunes n'en voient tout simplement pas la valeur parce qu'ils ne peuvent pas obtenir une formation de niveau secondaire. Ils ne reçoivent qu'une éducation très primaire.

Que peut-on faire à cet égard? Que peuvent faire l'UNICEF et l'UNHCR à propos de l'éducation de ces jeunes?

M. Oestreich : Avant de formuler mes commentaires, je dois répéter que je ne suis pas allé en Syrie ni dans aucun des camps de réfugiés de la région qui composent avec des réfugiés syriens; par conséquent, je n'ai aucune réelle connaissance directe de cette situation particulière.

De façon générale, bien entendu, l'UNICEF considère l'éducation comme étant au cœur de son mandat et de ses engagements à l'égard des enfants, et ses intervenants ont des façons de faire vraiment novatrices, des choses comme la notion de l'école en boîte, où on peut essentiellement fournir tout ce qui est nécessaire pour aider un enfant à faire des études primaires et qui peut être fournie et installée très rapidement dans les régions où on en a besoin.

I don't know that I have a comment specifically on the question of this idea of primary education to secondary education. I would guess that probably the situation there right now is new enough that getting the basic setup is what's needed.

In terms of children understanding the value of an education, I think education has value in and of itself? A primary education, teaching literacy, has a lot of important value, not just in terms of whether you're convincing children that getting a particular education is going to allow them to then get a secondary education and that that's going to lead to employment, but also that health outcomes and other important things for children come particularly from making sure that girls are educated. Girls' education, of course, is an important component of what UNICEF is trying to do.

I don't know that I have a comment specifically to the question of thinking in terms of moving education forward and convincing children this is the way to get themselves out of the situation of being refugees or out of the situation of needing this kind of aid, but I do think it's an important part of the Convention on the Rights of the Child. It's an important part of UNICEF's mandate that they are trying to provide basic education that is going to allow children to make the decisions that are important in their lives and to help them to live a full life. Certainly, they're aware of the need to deal with the psychological effects of conflict, and that may include making children aware of the kinds of options that they have.

I don't know that I can speak specifically to secondary education in Syrian refugee camps.

Mr. McBride: I'm in the same boat as far as speaking to the movement from primary to secondary education, except that I know that these agencies are aware of it and are trying to work on it.

Obviously, one area that would help would be money. Certainly one of the things that the agencies can do, should do and I think are doing is to work with governments where they can and with NGOs to help provide the staffing and the other opportunities in education.

In all of this dismal picture, within the last week, there may have been at least one tiny bright note. A Lebanese paper, *The Daily Star*, reported that — it's a bad note to start with — there are 1,500 street children in Lebanon, 75 per cent of whom are Syrian refugees and 80 per cent of whom are acting as beggars or street vendors. They did a survey of some of these children and asked what they would like to be doing, and the number one choice, they replied, was education. So at least there's some hope for that.

There are 353,000 refugees in schools, but that leaves several hundred thousand, probably close to a million, who are not.

Je ne suis pas sûr d'avoir un commentaire à formuler particulièrement sur la question des études primaires aux études secondaires. Je suppose que, actuellement, la situation là-bas est probablement si nouvelle que c'est d'une installation de base qu'on a besoin.

En ce qui concerne la compréhension qu'ont les enfants de la valeur de l'éducation, je pense que l'éducation en soi a une valeur. L'éducation primaire — l'alphabétisation — a beaucoup de valeur et est importante, pas seulement pour ce qui est de convaincre les enfants du fait que l'obtention d'une éducation particulière va leur permettre par la suite d'obtenir une éducation secondaire et que cela mènera à un emploi, mais aussi parce que les résultats en matière de santé et d'autres éléments importants pour les enfants découlent précisément du fait de s'assurer que les filles sont éduquées. Bien entendu, l'éducation des filles est un volet important de ce que l'UNICEF tente de faire.

Je ne suis pas sûr d'avoir un commentaire à formuler particulièrement sur la question de promouvoir l'éducation et de convaincre les enfants que c'est la façon pour eux de sortir de la situation de réfugié ou de la situation qui fait qu'ils ont besoin de ce genre d'aide, mais je pense qu'il s'agit d'une partie importante de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il s'agit d'un élément capital du mandat de l'UNICEF, qui s'efforce de fournir une éducation de base pouvant permettre aux enfants de prendre les décisions qui sont importantes dans leur vie et les aider à vivre pleinement leur vie. Il est certain qu'on est conscient de la nécessité de faire face aux effets psychologiques du conflit, et cela pourrait comprendre la sensibilisation des enfants aux genres d'options qui s'offrent à eux.

Je ne suis pas certain de pouvoir aborder précisément les études secondaires dans les camps de réfugiés syriens.

M. McBride : Je suis dans le même bateau pour ce qui est de parler du passage des études primaires aux études secondaires, sauf que je sais que ces organismes en sont conscients et qu'ils tentent de travailler là-dessus.

Il est évident que l'argent serait utile. Il est certain que l'une des choses que les organismes peuvent faire, qu'ils devraient faire et, selon moi, qu'ils font, c'est travailler avec les gouvernements, là où ils le peuvent, ainsi qu'avec les ONG afin d'aider à fournir le personnel et les autres possibilités liées à l'éducation.

Dans tout ce sombre tableau, au cours de la dernière semaine, il y a eu au moins une lueur d'espoir. Un journal libanais, le *Daily Star*, a déclaré que — je commence sur une mauvaise note — 1 500 enfants vivent dans la rue au Liban, dont 75 p. 100 sont des réfugiés syriens et 80 p. 100 sont des mendiants ou des vendeurs de rue. Les journalistes ont effectué un sondage auprès de certains de ces enfants et leur ont demandé ce qu'ils aimeraient faire, et le premier choix parmi leurs réponses était l'éducation. Il y a donc au moins un peu d'espoir à cet égard.

On dénombre 353 000 réfugiés dans les écoles, mais il en reste plusieurs centaines de milliers, probablement près de un million, qui n'y sont pas.

One of the things that has happened is the initiation about a year ago of the No Lost Generation program by UNICEF, UNHCR, Save the Children and World Vision. It was started to protect the generation of Syrian children from a life of despair, diminished opportunities and broken futures.

Related to that, UNHCR has what they call a five-prong approach. It's easy to talk about the approach. Whether they're able to implement it or not I can't say, but it includes strengthening evidence generation — they need data — strengthening child protection systems through increased awareness, capacity, skills and awareness of service providers; strengthening child, family and community coping mechanisms and self-protection capacities; integrating child protection responses into other sectors, in particular education; and advocating with different stakeholders to influence decisions and actions taken to promote and protect children.

I think it's fair to say the agencies are thinking very hard about these things, but money and the conditions they're working in and the lack of staff in some cases maybe, all of these are factors that are going to make it very hard. These agencies need support from governments and from NGOs.

Mr. Oestreich: I'll just add one quick thing. I think the question of the movement from primary to secondary education is part of the larger question of this idea of "no lost generation." Those are the factors of a more holistic or rights-based approach to children's welfare, where there are a lot of factors involved in making sure the children appreciate that there is life after this situation and that there is an opportunity for them to have a future. That's a multi-pronged thing. That's not just about education; it's about a lot of factors.

Senator Eggleton: I agree with what Professor McBride said a few moments ago, that the young people of Syria do place value on education. I think Syrians for a number of years had a good reputation in terms of their education levels, and of course, I haven't even mentioned post-secondary. You can't get to post-secondary until you get to secondary, and I think a lot of them are using hope. No, we don't want to see a lost generation, but how long is this conflict going to go on? This could go on for another 10 years.

Let me go to a more general question. You mentioned Lebanon, Professor McBride. A lot of the refugees are integrating into the population. I think a lot of us over here, when we think of refugees

L'un des événements qui ont eu lieu, c'est le lancement, il y a environ un an, du programme Non à une génération perdue par l'UNICEF, l'UNHCR, Save the Children et Vision mondiale. Il a été mis en œuvre afin de protéger la génération d'enfants syriens contre une vie de désespoir, de perspectives réduites et d'avenirs brisés.

Relativement à ce programme, l'UNHCR a adopté ce qu'il appelle une approche à cinq volets. C'est facile de parler de l'approche. Je ne pourrais pas dire s'il est capable de la mettre en œuvre ou non, mais elle comprend le renforcement de la génération de données probantes — on a besoin de données —, le renforcement des systèmes de protection des enfants par l'accroissement de la sensibilisation, des capacités, des compétences et de la conscience des fournisseurs de services; le renforcement des mécanismes d'adaptation et des capacités d'autoprotection des enfants, des familles et des collectivités; l'intégration des interventions de protection des enfants dans d'autres secteurs, en particulier l'éducation; et la défense des droits auprès de divers intervenants afin d'influer sur les décisions et les mesures prises relativement à la promotion et à la protection des enfants.

Selon moi, il est juste de dire que les organismes réfléchissent beaucoup à ces aspects, mais que l'argent et les conditions dans lesquelles ils travaillent ainsi que le manque de personnel, dans certains cas, peut être... Ce sont tous des facteurs qui rendront leur travail très difficile. Ces organismes ont besoin du soutien des gouvernements et des ONG.

M. Oestreich : Je vais seulement ajouter une chose, rapidement : je pense que la question du passage des études primaires aux études secondaires fait partie de la grande question de cette idée du « non à une génération perdue ». Ce sont les facteurs d'une approche plus holistique ou axée sur les droits au chapitre du bien-être des enfants, où beaucoup de facteurs entrent en ligne de compte lorsque l'on veut s'assurer que les enfants sont conscients du fait qu'il y a une vie après cette situation et qu'ils ont la possibilité d'avoir un avenir. Il s'agit d'une entreprise à plusieurs volets. Elle ne concerne pas que l'éducation; elle touche beaucoup de facteurs.

Le sénateur Eggleton : Je suis d'accord avec ce qu'a dit M. McBride il y a quelques instants : que les jeunes de la Syrie accordent de la valeur à l'éducation. Je pense que, pendant un certain nombre d'années, les Syriens ont eu une bonne réputation en ce qui concerne leurs taux de scolarité et, bien entendu, je n'ai même pas mentionné les études postsecondaires. On ne peut pas se rendre aux études postsecondaires avant le secondaire et, selon moi, un grand nombre d'entre eux utilisent l'espoir. Non, nous ne voulons pas qu'une génération soit perdue, mais pendant encore combien de temps ce conflit perdurera-t-il? Il pourrait se poursuivre pendant encore 10 ans.

Laissez-moi passer à une question d'ordre plus général. Vous avez mentionné le Liban, monsieur McBride. Un grand nombre des réfugiés s'intègrent dans la population. Je pense que, lorsque

coming out of the country, we think of them going into camps, and they are to a great extent, such as in Jordan.

In Lebanon, there is more integration into the community. However, there's a lot of conflict coming out of that. The Lebanese people themselves have a lot of issues they have to deal with, yet there is competition for jobs, overstretched public services and the perception that maybe the refugees are getting more attention than some of the local population. This is a general circumstance. It could occur in other places where you get this integration into the community as well.

What can the two agencies do about this? This is a different scenario from the traditional camps. They've worked out a model for a number of years, I'm sure, on how to operate there, but how do they operate in this scenario?

Mr. McBride: Well, you're absolutely right. I think it's actually the case in Jordan as well that the vast majority of refugees are living outside of the camps, and part of the problem with Jordan is nobody's clear on the numbers. In fact, they've just initiated a census for Syrian refugees to try and come to some agreement on the numbers. UNHCR has registered about 600,000 and Jordan claims that there may be 1.2 million refugees in the country. So the census will help, and one of the reasons for doing it is that it would allow parents to — getting back to the education question — put some of their children in school because they would be documented.

In terms of reaching, in general terms, the populations in urban areas, this is a tremendous challenge because you don't always know where they are. They may not even want to have it known that they are refugees if people aren't aware of that, or they may not know that UNHCR is trying to provide services to them.

UNHCR has come up with an urban refugees' policy over the last several years. It's available on the website. I can't cite chapter and verse. So I think UNHCR are certainly conscious of this now. In fact, overall, more than half of the refugees that UNHCR deals with do not live in camps; they live in urban areas or at least in some way outside of the camps.

On the question regarding the competition for resources that the refugees place on societies, I think UNHCR is trying to work with communities, especially where you have the refugee camp situation, to make sure that the communities also get assistance. One might aptly think maybe this is the place where UNHCR has stepped out of its mandate a little bit. But, again, if you think about resolutions, the resolutions are always asking UNHCR to be conscious of that and to recognize that local communities have needs and that local community members should at some point be involved in some of the decision making.

nous pensons aux réfugiés qui sortent du pays, bon nombre d'entre nous, ici, les imaginons aller dans des camps, comme en Jordanie, et c'est ce qu'ils font, dans une grande mesure.

Au Liban, il y a davantage d'intégration dans la collectivité. Toutefois, beaucoup de conflits ressortent de cette situation. Les Libanais ont eux-mêmes beaucoup de problèmes avec lesquels ils doivent composer, et il y a de la concurrence pour les emplois, une surutilisation des services publics et l'impression que les réfugiés reçoivent peut-être une plus grande attention que certains membres de la population locale. C'est une situation générale. Elle pourrait se produire à d'autres endroits où on observe également ce genre d'intégration dans la collectivité.

Que peuvent faire les deux organismes à ce sujet? Il s'agit d'une situation différente de celle des camps traditionnels. Pendant de nombreuses années, j'en suis sûr, on a élaboré un modèle relatif au fonctionnement là-bas, mais comment mène-t-on ses activités dans cette situation?

M. McBride : Eh bien, vous avez tout à fait raison. Je pense qu'en fait — c'est le cas en Jordanie également — que la grande majorité des réfugiés vivent en dehors des camps, et une partie du problème que connaît la Jordanie, c'est que personne ne donne de chiffres clairs. De fait, on vient tout juste d'amorcer un recensement des réfugiés syriens afin de tenter de parvenir à s'entendre sur le nombre. L'UNHCR a enregistré environ 600 000 réfugiés, et la Jordanie prétend qu'il pourrait y en avoir 1,2 million dans le pays. Ainsi, le recensement sera utile, et l'une des raisons pour lesquelles on l'effectue, c'est qu'il permettrait aux parents — on en revient à la question de l'éducation — d'inscrire leurs enfants à l'école parce qu'ils seraient documentés.

Pour ce qui est de joindre, de façon générale, les populations des régions urbaines, c'est extrêmement difficile parce qu'on ne sait pas toujours où sont les réfugiés. Il se pourrait qu'ils ne veuillent même pas qu'on sache qu'ils sont des réfugiés, si les gens ne sont pas au courant, ou qu'ils ne sachent pas que l'UNHCR essaie de leur fournir des services.

L'UNHCR a établi une politique relative aux réfugiés urbains au cours des dernières années. Elle est accessible sur le site web. Je ne peux pas en citer les détails. Ainsi, je pense qu'à l'UNHCR, on est assurément conscient de cette situation, maintenant. De fait, en général, plus de la moitié des réfugiés dont s'occupe l'UNHCR ne vivent pas dans des camps; ils vivent dans des régions urbaines ou au moins d'une certaine manière à l'extérieur des camps.

Concernant le problème de la concurrence pour les ressources que posent les réfugiés pour les sociétés, je pense que l'UNHCR tente de travailler avec les collectivités, surtout là où il y a des camps de réfugiés, pour s'assurer que les collectivités aussi obtiennent de l'aide. On pourrait penser à juste titre que c'est peut-être là que l'UNHCR est un peu sorti du cadre de son mandat. Mais, encore une fois, si on pense aux résolutions, elles demandent toujours aux responsables de l'UNHCR d'être conscients de cette situation et de reconnaître que les collectivités locales ont des besoins et que leurs membres devraient participer, dans une certaine mesure, à une partie du processus décisionnel.

I hope that answers most of your question, and I'll turn it over to my colleague.

Senator Eggleton: Thank you.

Mr. Oestreich: It's a complicated question. UNICEF's policy is every child, everywhere. In a lot of places, UNICEF has to deal with this question of refugee children or displaced children who are not receiving the benefits of the country in which they are because they are stateless or they're refugees. They may have fallen off the radar of some of the local agencies that are supposed to be helping them.

An important part of what UNICEF does is to work with local agencies and institutions, both governments and NGOs, to find out where these children are and be innovative in trying to reach them. Again, this gets to the question of the necessity of being innovative. These organizations have to work through local actors. UNICEF has only so many resources. It is a challenge, but it's definitely part of their mandate.

I wanted to also add to that the question of donor fatigue. This is something you see both in specific countries and in the international community in general. At some point, the refugee problem becomes so overwhelming and destabilizing to countries that are dealing with these refugees that either the resources are no longer available because it simply seems that there are no solutions anyway, or states decide that they have other priorities they need to focus on and that these refugee children are the problem of the international community. That's something international organizations are aware of, and it's a serious challenge.

Senator Hubley: Thank you for your presentations this morning.

You were just beginning to touch on funding, Professor Oestreich, and I'd like to follow up on that. Of course, funding is necessary to move forward with your mandate and certainly the programming that you're able to put forward.

When funds or donations fall short, who sets the priority for the actions that will be taken?

Mr. Oestreich: I'd have to defer on that. You refer to it as my work. I'm an academic from outside who is studying UNICEF. I hate to say it, but I'm not sure I feel qualified to answer that question. That's a question at an operational level that I simply don't know the answer to.

Senator Hubley: UNICEF certainly does have a very aggressive outreach for funding. I'm wondering if you've looked into that part of the organization.

J'espère que cela répond à la plupart de vos questions, et je vais céder la parole à mon collègue.

Le sénateur Eggleton : Merci.

M. Oestreich : C'est une question compliquée. Selon sa politique, l'UNICEF doit aider tous les enfants, partout. À beaucoup d'endroits, l'organisme doit composer avec la question des enfants réfugiés ou des enfants déplacés qui ne reçoivent pas les avantages du pays dans lesquels ils se trouvent parce qu'ils sont apatrides ou qu'ils sont réfugiés. Ils pourraient être passés sous le radar de certains des organismes locaux qui sont censés les aider.

Une importante partie du travail de l'UNICEF consiste à collaborer avec les institutions et les organismes locaux, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'ONG, afin de découvrir où se trouvent ces enfants et de faire preuve d'innovation en tentant de les joindre. Encore une fois, on en revient à la question de la nécessité d'être novateur. Ces organisations doivent travailler par l'intermédiaire d'acteurs locaux. L'UNICEF a un nombre de ressources limité. C'est un défi, mais cela fait assurément partie de son mandat.

Je voulais également ajouter à cela la question de la fatigue des donateurs. C'est quelque chose qu'on observe tant dans des pays en particulier que dans la communauté internationale en général. À un certain moment, le problème des réfugiés devient si accablant et déstabilisant pour les pays qui composent avec ces réfugiés que les ressources ne sont plus disponibles parce qu'il semble tout simplement qu'il n'y a pas de solution, de toute façon ou que les États décident qu'ils ont d'autres priorités sur lesquelles ils doivent se concentrer et que ces enfants réfugiés sont le problème de la communauté internationale. C'est une chose dont les organismes internationaux sont conscients, et c'est un grave problème.

La sénatrice Hubley : Je vous remercie des exposés que vous avez présentés ce matin.

Vous commencez tout juste à aborder le financement, monsieur Oestreich, et j'aimerais poursuivre sur ce sujet. Bien entendu, le financement est nécessaire à la réalisation de votre mandat et certainement aux programmes que vous pouvez mettre sur pied.

Lorsque les fonds ou les dons sont épuisés, qui établit les priorités en ce qui a trait aux mesures qui seront prises?

M. Oestreich : Il faudrait que je m'informe à ce sujet. Vous en parlez comme si c'était mon travail. Je suis un universitaire de l'extérieur qui étudie l'UNICEF. J'ai le regret de le dire, mais je ne suis pas certain de me sentir qualifié pour répondre à cette question. Il s'agit d'une question de niveau opérationnel à laquelle je ne connais tout simplement pas la réponse.

La sénatrice Hubley : Il est certain que l'UNICEF mène une campagne de financement dynamique. Je me demande si vous avez étudié cette partie de l'organisation.

Mr. Oestreich: No, I really haven't, so I'm going to be careful about what I say. As you say, it has a very aggressive outreach. It raises a lot of money from a lot of organizations, both national committees for UNICEF around the world, some large donors and various appeals.

I get an email about every month from UNICEF asking me to donate money, but the technical aspects of how that fundraising works or exactly who makes the decision about how that money is spent is not something that I have any expertise on. So I'm afraid I have to pass.

Senator Hubley: Thank you.

Professor McBride, do you have anything to add?

Mr. McBride: I'm afraid I have worked on some of the funding, particularly when I was on the UNHCR 2004 team that is re-thinking UNHCR's role within the UN system. Of course funding is a major concern for UNHCR, as for all agencies.

A few years ago, member states in the executive community asked UNHCR to go to a needs-based budget rather than proposing budgets on the basis of how much we think we can get and so this is how much we will ask for. I think that was the right thing to do.

Of course, as you can expect, that raised the amount of money we were asking for considerably. It probably almost doubled the amount of money. One of the things that tells you is that there were probably a lot of programs we thought we should be doing that we weren't.

The one problem with doing that, and Dr. Oestreich mentioned the idea of donor fatigue, is even though we are now asking for what we think we need, we are not always getting what we think we need, and that leads to your question; what do we do then?

I think UNHCR has a pretty thorough budget process where there's a lot of input from the field level. If we're talking about a shortfall of 5 or 10 per cent in a particular area, then the people in the field would probably make judgments about which programs they would have to discontinue, which ones they could modify, and so on.

I'm sure you're aware that one of the big concerns agencies have with funding is the earmarking that goes on. Fortunately Canada gives us quite a bit of money. You're one of UNHCR's largest donors and you provide always at least a portion of that that is not earmarked.

M. Oestreich : Non, vraiment, je ne l'ai pas étudiée; par conséquent, je vais faire attention à ce que je dis. Comme vous l'affirmez, sa campagne de sensibilisation est très dynamique. Elle récolte beaucoup d'argent auprès d'un grand nombre d'organisations, des deux comités nationaux pour l'UNICEF dans le monde, de certains donateurs importants et dans le cadre de diverses campagnes.

Je reçois à peu près tous les mois un courriel de l'UNICEF me demandant de donner de l'argent, mais les aspects techniques liés au fonctionnement de cette collecte de fonds ou aux personnes exactes qui prennent les décisions au sujet de la façon dont cet argent est dépensé ne sont pas un domaine dans lequel j'ai une expertise quelconque. Je crains donc de devoir passer mon tour.

La sénatrice Hubley : Merci.

Monsieur McBride, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. McBride : J'ai bien peur d'avoir travaillé sur une partie du financement, surtout lorsque je faisais partie de l'équipe de 2004 de l'UNHCR, qui repense le rôle de l'UNHCR à l'intérieur du système de l'ONU. Le financement est bien sûr une préoccupation majeure pour l'UNHCR, comme pour tous les organismes.

Il y a quelques années, des États membres du milieu exécutif ont demandé à l'UNHCR d'établir un budget en fonction des besoins plutôt que de proposer des budgets en fonction des sommes que nous pensons pouvoir obtenir afin de déterminer la somme que nous allons demander. Je pense que c'était la bonne chose à faire.

Bien entendu, comme vous pouvez vous y attendre, cela a fait augmenter considérablement la somme d'argent que nous demandions. Cette somme a probablement presque doublé. Une autre des choses que cela indique, c'est qu'il y avait probablement beaucoup de programmes qui, selon nous, auraient dû être mis en œuvre, mais qui ne l'étaient pas.

Le problème lié à cette pratique — et M. Oestreich a mentionné la fatigue des donateurs —, c'est que, même si nous demandons maintenant ce dont nous pensons avoir besoin, nous ne l'obtenons pas toujours, et cela mène à votre question : Que devons-nous faire, dans ce cas?

Selon moi, le processus budgétaire de l'UNHCR est assez complet, et les intervenants sur le terrain y contribuent beaucoup. Dans le cas d'un manque à gagner de 5 à 10 p. 100 dans un domaine particulier, les gens sur le terrain détermineraient probablement quels programmes ils interrompraient, lesquels ils pourraient modifier, et ainsi de suite.

Je suis certain que vous savez que l'une des grandes préoccupations des organismes relativement au financement, c'est l'affectation de crédits qui a cours. Heureusement, le Canada nous donne pas mal d'argent. Vous êtes l'un des plus importants donateurs de l'UNHCR, et vous fournissez toujours au moins une partie de l'argent qui n'est pas affecté à une fin particulière.

One of our problems is that if money comes in earmarked for a particular program and we are able to run the program efficiently and thus maybe save some of that money, we can't use it anywhere else. It's sort of there maybe for the next year of that particular program. That is one problem we have with the funding.

The other one, of course, is the protracted situations. Most refugee situations are protracted, meaning five years or more. I think I saw data from one of your presenters earlier, where the average time in a refugee camp is 17 years. These situations tend to be and sometimes we even refer to them as forgotten emergencies because everybody, rightfully, is rushing to try and deal with Syria, Somalia, South Sudan or other places in Africa.

So there are all sorts of funding issues. The number of donors isn't enough. We're trying to broaden the donor base. We've tried to improve our private funding, but I'm pretty sure it's obvious to everyone that UNHCR is not nearly as good at that as UNICEF is. They are the model fundraiser among humanitarian agencies.

We are trying to have more money. We are trying to have it as not earmarked, but we are always facing shortfalls, in particular for the protracted situations. It means programs get dropped, and that's very unfortunate.

Senator Hubley: Thank you very much.

The Deputy Chair: Just a quick follow-up to the lack of funding. Has this created any tensions between different organizations?

Mr. Oestreich: I can't speak to the Syria situation in particular, but funding certainly does cause tension between various organizations. I would repeat what Professor McBride said about the forgotten emergencies. There's also tension where a new emergency comes along and older ones are forgotten, not just the international organizations, but all the NGOs. The funders go rushing off to whatever the immediate problem is and other problems get forgotten. Some of this is simply competition among agencies. I'm speaking more in terms of NGOs, but to some extent the international transnational aid organizations as well find themselves in competition. If you want to send out an email saying, "Help the children of Syria," you get more money than if you send out an email where you're reminding people that there are still terrible crises in Libya, Darfur or Somalia.

L'un de nos problèmes tient au fait que l'argent que nous recevons est affecté à un programme particulier et que, si nous pouvons exécuter le programme efficacement et ainsi épargner une partie de cet argent, nous ne pouvons l'utiliser nulle part ailleurs. C'est comme s'il dormait là, en prévision peut-être de l'année suivante du programme en question. C'est un des problèmes que nous avons en ce qui a trait au financement.

L'autre, bien entendu, c'est celui des situations qui persistent. La plupart des situations de réfugiés sont persistantes, c'est-à-dire qu'elles durent au moins cinq ans. Je pense avoir vu les données de l'un de vos intervenants, plus tôt, selon lesquelles la période moyenne passée dans un camp de réfugiés est de 17 ans. Ces situations ont tendance à être... et nous les appelons même parfois des urgences oubliées parce que tout le monde — à bon droit — s'empresse d'essayer de s'occuper de la Syrie, de la Somalie, du Soudan du Sud ou d'autres endroits en Afrique.

Il y a donc toutes sortes de problèmes de financement. Le nombre de donateurs n'est pas suffisant. Nous tentons d'élargir la base de donateurs. Nous avons essayé d'améliorer notre financement privé, mais je suis pas mal certain qu'il est évident pour tout le monde que l'UNHCR n'est pas aussi bon que l'UNICEF sur ce plan. Il est le solliciteur de fonds modèle parmi les organismes humanitaires.

Nous essayons d'avoir plus d'argent. Nous tentons d'en obtenir qui ne soit pas affecté à une fin particulière, mais nous faisons toujours face à des manques à gagner, en particulier pour les situations persistantes. Cela signifie que des programmes sont abandonnés, et c'est très malheureux.

La sénatrice Hubley : Merci beaucoup.

La vice-présidente : Je veux seulement faire un suivi rapide de la question du manque de financement. Ce manque a-t-il créé des tensions entre les diverses organisations?

M. Oestreich : Je ne peux pas parler de la situation en Syrie particulièrement, mais il est certain que le financement cause bel et bien une tension entre les diverses organisations. Je répéterais ce que M. McBride a dit au sujet des urgences oubliées. Une tension est également liée aux nouvelles situations d'urgence qui surviennent et qui font que des situations plus anciennes sont oubliées, pas seulement dans les organismes internationaux, mais dans toutes les ONG. Les bailleurs de fonds se précipitent vers le problème immédiat, quel qu'il soit, et les autres problèmes tombent dans l'oubli. Une partie de ce phénomène tient simplement à la concurrence entre organismes. Je fais davantage allusion aux ONG, mais, dans une certaine mesure, les organismes internationaux d'aide à la transition se retrouvent eux aussi en concurrence. Si vous envoyez un courriel qui dit : « Aidez les enfants de la Syrie », vous recevrez plus d'argent que si vous envoyez un courriel pour rappeler aux gens qu'il y a encore de terribles crises en Libye, au Darfour ou en Somalie.

Yes, there are certainly some tensions between organizations, and I think a lot of the reforms that we've talked about before in terms of the delivery of international aid is supposed to help with some of that. By having the level of coordination, it makes it clear exactly how resources are being shared and why.

Mr. McBride: I agree with all of that. There are turf fights among agencies. I'm sure there's always been competition for the funding. A few years ago one of the things that was done, and OCHA took the lead, was to create the Consolidated Appeals Process, whereby the agencies and the UN country team are supposed to sit down and come up with a common appeal that prioritizes the needs of the area. This way, donors have a sense of, okay, this is where our money is going to go first, and here are other places the money can go. We recognize it. It's there.

Then of course there is competition with NGOs. Although the agencies are often funding the NGOs, about 30 per cent of UNHCR's budget, maybe a little more, actually goes to NGOs for them to carry out programs because obviously UNHCR itself cannot do all of that. I keep seeing different numbers for this, but I know UNHCR works with at least 600 different NGOs around the world.

There is a really good example of the turf fight. If some of you are familiar with David Rieff's book, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis,* where he was interviewing some of the agencies in Bosnia and Herzegovina where UNHCR had been given the lead agency role. I won't name the agency — and it's not UNICEF — but when asked of one of the agencies what they would have done differently regarding Bosnia and Herzegovina. The response was, "We would have gotten here sooner, then we would have been the lead agency."

So agencies are conscious of their role relative to one another, although I think the cooperation between UNICEF, UNHCR and WFP, over the years, along with the International Red Cross and Red Crescent Movement, has been excellent. There are memorandums of understanding about what their particular roles are. We could not function, even in dealing with children, without UNICEF, or with food, without WFP.

The other thing I would say is that there's a lot more tension in New York among the headquarters than you find in the field. In the field people need each other. They have to work together, in part because they're often in situations where they're not safe and they depend on each other. I think you get much more cooperation in the field and much less tension there than you

Oui, il y a assurément certaines tensions entre les organisations, et je pense qu'un grand nombre des réformes dont nous avons déjà parlé en ce qui a trait à la prestation de l'aide internationale sont censées aider un peu à cet égard. Le degré de coordination permet de savoir clairement et exactement comment les ressources sont partagées et pourquoi.

M. McBride : Je suis d'accord avec tout cela. Il y a des guerres de territoire entre organismes. Je suis certain qu'il y a toujours eu de la concurrence en ce qui a trait au financement. Il y a quelques années, une des mesures qui ont été prises — et le BCAH a assumé la direction de l'initiative — a été la création du processus d'appel global, selon lequel les organismes et l'équipe de l'ONU dans le pays sont censés se consulter et établir un appel commun qui détermine l'ordre de priorité des besoins dans la région. De cette manière, les donateurs ont une idée de l'endroit où ira d'abord leur argent et des autres endroits où il pourra aller. Nous le reconnaissons. Ce processus existe.

Ensuite, il y a bien sûr la concurrence avec les ONG. Même si les organismes financent souvent les ONG, environ 30 p. 100 du budget de l'UNHCR — peut-être un peu plus — va en fait aux ONG afin de leur permettre d'exécuter des programmes, puisque, manifestement, l'UNHCR ne peut pas faire tout cela lui-même. Je n'arrête pas de voir des chiffres différents à ce sujet, mais je sais que l'UNHCR travaille avec au moins 600 ONG différentes partout dans le monde.

Il y a vraiment un bon exemple de guerre de territoire. Si certains d'entre vous connaissent le livre de David Rieff intitulé *A Bed for the Night : Humanitarianism in Crisis,* dans lequel il a interrogé les responsables de certains des organismes œuvrant en Bosnie-Herzégovine, où l'UNHCR s'était vu attribuer le rôle d'organisme dirigeant... Je ne nommerai pas l'organisme — et ce n'était pas l'UNICEF —, mais, lorsqu'ils ont demandé aux représentants de l'un des organismes ce qu'ils auraient fait différemment relativement à la Bosnie-Herzégovine, la réponse a été : « Nous serions arrivés plus tôt, et nous aurions été l'organisme dirigeant. »

Ainsi, les organismes sont conscients de leur rôle les uns par rapport aux autres, même si, selon moi, la collaboration entre l'UNICEF, l'UNHCR et le PAM, au fil des ans, ainsi qu'avec le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a été excellente. Des protocoles d'entente ont été établis au sujet de leurs rôles particuliers. Nous ne pourrions pas fonctionner, même lorsqu'il s'agit de s'occuper d'enfants, sans l'UNICEF, ou d'alimentation, sans le PAM.

L'autre chose que je voudrais dire, c'est qu'il y a beaucoup plus de tension à New York entre les sièges sociaux qu'on peut en observer sur le terrain. Sur le terrain, les gens ont besoin les uns des autres. Ils doivent travailler ensemble, en partie parce qu'ils sont souvent dans des situations où ils ne sont pas en sécurité et ils dépendent les uns des autres. Je pense qu'on obtient une bien plus

might get with people in New York or Geneva who are worried about the mandate, encroachments on the mandate and who's going to get the responsibility for this and that.

The Deputy Chair: I thank both witnesses, Professor Oestreich and Professor McBride. We've come to the end of our time.

(The committee adjourned.)

grande collaboration sur le terrain et beaucoup moins de tension qu'on en obtiendrait auprès de gens de New York ou de Genève, qui y sont préoccupés par le mandat, les empiétements et qui sera responsable de ceci et de cela.

La vice-présidente : Je remercie nos deux témoins, M. Oestreich et M. McBride. Nous sommes arrivés à la fin du temps imparti.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Thursday, February 5, 2015

Doctors Without Borders:

Stephen Cornish, Executive Director.

Canadian Red Cross:

Hossam Elsharkawi, Director, Emergencies and Recovery, International Operations.

International Committee of the Red Cross:

Rob Young, Senior Delegate.

Norwegian Refugee Council:

Emma Bonar, Youth Programme Manager (by video conference).

As individuals:

James Milner, Associate Professor, Department of Political Science, Carleton University;

François Audet, Professor, Department of Management and Technology, University of Quebec at Montreal.

Thursday, February 19, 2015

As individuals:

Joel E. Oestreich, Associate Professor, Political Science and Director, International Area Studies Program, Drexel University (by video conference);

Mike McBride, Professor of political science, Whittier College, California (by video conference).

TÉMOINS

Le jeudi 5 février 2015

Médecins Sans Frontières :

Stephen Cornish, directeur exécutif.

Croix-Rouge canadienne :

Hossam Elsharkawi, directeur, Opérations d'urgence et rétablissement, Opérations internationales.

Comité international de la Croix-Rouge :

Rob Young, délégué principal.

Conseil norvégien pour les réfugiés :

Emma Bonar, directrice, Programme pour la jeunesse (par vidéoconférence).

À titre personnel :

James Milner, professeur agrégé, Département de science politique, Université Carleton;

François Audet, professeur, Département de management et technologie, Université du Québec à Montréal.

Le jeudi 19 février 2015

À titre personnel :

Joel E. Oestreich, professeur agrégé, Sciences politiques, et directeur, Programme d'études internationales, Université Drexel (par vidéoconférence);

Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie (par vidéoconférence).