



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, April 11, 2005

Issue No. 9

Seventh meeting on:
The rights and freedoms of children

APPEARING:
The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,
Minister of Justice

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 11 avril 2005

Fascicule n° 9

Septième réunion concernant :
Les droits et libertés des enfants

COMPARAÎT :
L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,
ministre de la Justice

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Landon Pearson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee :

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

The name of the Honourable Senator Baker, P.C., substituted for that of the Honourable Senator P  pin (*April 7, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Landon Pearson

et

Les honorables sénateurs :

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

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

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

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 7 avril 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, April 11, 2005
(13)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:00 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Honourable A. Raynell Andreychuk, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Ferretti Barth, LeBreton, Losier-Cool and Pearson (6).

Other senator present: The Honourable Terry Stratton (1).

In attendance: Laura Barnett of the Research Branch of the Library of Parliament and Jessica Richardson, Legislative Clerk.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2004, the committee continued its consideration of Canada's international obligations in regard to the rights and freedoms of children. (*For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No.3.*)

APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice.

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

Lise Lafrenière-Henrie, Senior Counsel and Coordinator for Family Law Policy;

Elaine Ménard, Counsel, Human Rights Law Section;

Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

At 4 p.m., the Honourable Irwin Cotler made a statement and together with the other witnesses answered questions.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 11 avril 2005
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Ferretti Barth, LeBreton, Losier-Cool et Pearson (6).

Autre sénateur présent : L'honorable Terry Stratton (1).

Également présentes : Laura Barnett, de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, et Jessica Richardson, greffière législative.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, le comité poursuit son examen des obligations internationales du Canada concernant les droits et libertés des enfants. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice.

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

Lise Lafrenière-Henrie, avocate-conseil, Section de la famille, des enfants et des adolescents;

Elaine Ménard, avocate, Section des droits de la personne;

Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

À 16 heures, l'honorable Irwin Cotler fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 11, 2005

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

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

[*English*]

The Chairman: We are here to examine and report on Canada's international obligations in regard to the rights and freedoms of children.

Before I turn to the minister, I should put on the record that Mr. Volpe had an emergency, which I think Mr. Cotler will go to also at five o'clock, so we will have only one witness before us today.

I should also like to welcome a parliamentary delegation that is composed of parliamentarians from the Czech Republic, Slovenia, Latvia, Lithuania and Estonia. They are here as part of CIDA's parliamentary study tour. I welcome you to this session.

Mr. Cotler, you are well known to this committee, and you are well known for the issues you have dealt with around human rights and, in particular, children. I will not make a formal introduction. I simply wish to welcome you to the committee. We have been studying the Convention on the Rights of the Child, and we are looking at ways and means to give more substance in Canada to this convention. As such, we looking for the most appropriate ways for Canada to give full compliance to this convention and to see how we can further the implementation of human rights legislation within Canada.

We will be attempting to make recommendations both for the Public Service of Canada to the Government of Canada and to the Parliament of Canada. We welcome your input and your expertise on this topic. Mr. Minister, I presume you have an opening statement. Following that, we will go to questions.

The Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice: Thank you, senator. I wish to express my appreciation for the opportunity once again to appear before this committee, and in particular as part of your review of Canada's international obligations in regards to the question of the rights and freedoms of children. I want to commend you for undertaking this initiative, which dovetails perfectly with the fifteenth anniversary of the coming into effect of the International Convention on Children's Rights. At the heart of this review are in fact the most vulnerable of the vulnerable, namely, children. Upon my appointment as Minister of Justice and Attorney General of Canada, I identified the protection of vulnerable persons, the protection of children, as one of my priorities. The test of a just society, a society organized around the principles

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 11 avril 2005

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

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

[*Traduction*]

La présidente : Nous sommes réunis pour examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

Avant de céder la parole au ministre, je voudrais signaler que M. Volpe doit assister à une réunion urgente, à laquelle, je crois, M. Cotler doit se rendre également à 17 heures. Nous n'aurons donc aujourd'hui qu'un seul témoin.

Je voudrais par ailleurs souhaiter la bienvenue à une délégation composée de parlementaires de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Lettonie, de la Lituanie et de l'Estonie. La délégation est ici dans le cadre d'une tournée parlementaire organisée par l'ACDI. Bienvenue à cette séance du comité.

Monsieur Cotler, les membres du comité vous connaissent bien, et vous êtes bien connu pour vos activités relatives aux droits de la personne et, en particulier, aux enfants. Je ne ferai donc pas de présentation officielle. Je voudrais simplement vous souhaiter la bienvenue au comité. Nous étudions la Convention relative aux droits de l'enfant et cherchons des moyens de lui donner une plus grande importance au Canada. Nous essayons donc de trouver les moyens les plus indiqués pour permettre au Canada de se conformer pleinement à la Convention et renforcer la mise en œuvre des lois touchant les droits de la personne dans le pays.

Nous essaierons de formuler des recommandations à l'intention de la fonction publique, du gouvernement et du Parlement du Canada. Nous comptons beaucoup sur votre apport et votre expertise dans ce domaine. Monsieur le ministre, je suppose que vous avez un exposé préliminaire à présenter. Nous passerons ensuite aux questions des membres du comité.

L'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice : Merci, sénateur. Je voudrais exprimer mes remerciements pour l'occasion qui m'est offerte de comparaître encore une fois devant le comité, surtout dans le cadre de l'examen des obligations internationales du Canada en ce qui a trait aux droits et libertés des enfants. Je voudrais vous féliciter d'avoir pris cette initiative qui arrive à point nommé puisque nous célébrons le quinzième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Les enfants, qui sont les plus vulnérables des personnes vulnérables, sont au cœur de cet examen. Lorsque j'ai été nommé ministre de la Justice et procureur général du Canada, j'ai placé la protection des personnes vulnérables et des enfants parmi mes priorités. En fait, l'épreuve d'une société juste, qui s'articule autour des

of equality and human dignity, is how it treats its children and other vulnerable persons, how we protect them from disadvantage and discrimination.

[*Translation*]

Also at the core of this review is the United Nations' Convention on the Rights of the Child — the Magna Carta of children's rights — which has been ratified by more countries than any other international instrument and which has just celebrated its 15th anniversary.

[*English*]

So I commend the committee for undertaking this important review. I also wish to acknowledge and welcome at the outset of my remarks the visiting parliamentarians from the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania and Slovenia. As I had an opportunity to mention to some before I began my testimony, I had the pleasure of visiting each of those areas, and I am delighted to welcome them here today to our hearing, to the Canadian Parliament, and to Canada.

[*Translation*]

Canadian children are protected through a multi-faceted network of systems comprised of federal, provincial and territorial laws, policies and programs as well as the broader international law framework.

[*English*]

Despite this comprehensive framework of legislative, policy and programmatic protection, Canadian children continue to remain vulnerable. For example, data from Statistics Canada indicates that in 2002 children under 18 years of age represented 23 per cent of Canada's population. In a subset of police-reported incidents, children under 18 accounted not only for about 24 per cent of all victims of assault, which would be bad enough, but also for 61 per cent of victims of sexual assault and 20 per cent of all victims of physical assault. It was also revealed that children and youth are most victimized by someone they know — 51 per cent by friends or acquaintances, 25 per cent by family members, and 18 per cent by strangers. We know that youth may escape sexual and physical violence at home only to become involved in street prostitution just to survive.

In 2004, the RCMP estimated that 800 persons are trafficked into Canada annually and that between 1,500 and 2,000 persons are trafficked from Canada into the United States. Women and children are the primary victims of this human trafficking.

[*Translation*]

Also in 2004, the UN Special Rapporteur on the situation of the Human Rights and fundamental freedoms of Indigenous peoples, noted in his report on his visit to Canada that

principes de l'égalité et de la dignité humaine, est la façon dont elle traite ses enfants et ses autres citoyens vulnérables, la façon dont nous les protégeons contre les désavantages et contre la discrimination.

[*Français*]

La Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, la Magna Carta des droits des enfants, fait également partie de cet examen. Plus que tout autre instrument international, elle a été ratifiée par de nombreux pays. Nous venons d'ailleurs de célébrer son 15^e anniversaire.

[*Traduction*]

Je félicite donc le comité pour avoir entrepris cet important examen. Je voudrais également souligner tout de suite la présence de parlementaires en visite venant de la République tchèque, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Slovénie. Comme je l'ai dit à certains d'entre eux avant de prendre la parole, j'ai eu le plaisir de visiter chacun de ces pays. Je suis donc enchanté de vous souhaiter la bienvenue à cette séance, au Parlement du Canada et dans notre pays.

[*Français*]

Les enfants canadiens sont protégés par un réseau de systèmes composé de lois, politiques, programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux et par le cadre plus large du droit international.

[*Traduction*]

Pourtant, malgré ce cadre étendu de protection dans la loi, les politiques et les programmes, les enfants canadiens restent vulnérables. Ainsi, en 2002, d'après les données de Statistique Canada, les enfants de moins de 18 ans représentaient 23 p. 100 de la population canadienne. Dans l'une des sous-catégories des incidents signalés à la police, les enfants de moins de 18 ans représentaient non seulement environ 24 p. 100 des victimes d'agressions, mais aussi 61 p. 100 des victimes d'agressions sexuelles et 20 p. 100 des victimes d'agressions physiques. Les données ont également révélé que les enfants et les adolescents sont le plus souvent victimisés par une personne qu'ils connaissent (51 p. 100 par des amis et des connaissances, 25 p. 100 par des membres de la famille et 18 p. 100 par des étrangers). Nous savons que parmi les jeunes qui fuient leur foyer pour échapper aux sévices physiques et sexuels, beaucoup doivent se livrer à la prostitution de rue pour survivre.

En 2004, la GRC a estimé que, chaque année, des trafiquants d'êtres humains font venir au Canada 800 personnes venant de l'étranger et envoient aux États-Unis quelque 1 500 à 2 000 personnes recrutées au Canada. Les femmes et les enfants sont les principales victimes du trafic d'être humains.

[*Français*]

En 2004 également, le représentant spécial des Nations Unies sur la situation des droits de la personne et des libertés fondamentales des peuples autochtones a signalé dans

“The economic, social and human indicators of well-being, quality of life and development are consistently lower among Aboriginal people than other Canadians.”

[English]

We need to remain vigilant and continue to work together with respect to the protection of Canada’s children and beyond.

In May 2002, the international community joined together at the UN General Assembly’s special session on children to reaffirm its commitment to promote and protect the rights and freedoms of all children. Canada not only joined that consensus, but under the leadership of Senator Pearson — Canada’s children’s senator, as she is most appropriately characterized — Canada was at the forefront of helping to build that consensus.

[Translation]

Two years later, still under Senator Pearson’s unwavering direction, the Government of Canada submitted its National Plan of Action affirming our commitment to make children and families a national priority and to continue to work with our provincial and territorial governments, stakeholders, and the public toward this end.

[English]

This is equally my commitment and my responsibility as Minister of Justice and Attorney General of Canada, namely, to ensure that the pursuit of justice and equality enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms is reflected in international instruments such as the children’s rights convention and that they are realized and implemented here in Canada. Accordingly, I should like to highlight some of our recent and ongoing efforts that support this commitment in concrete and meaningful ways.

The first is the use of the criminal law as a human rights protection regime for the protection of children, the most vulnerable of the vulnerable. On October 8, 2004, I introduced Bill C-2, protection of children and other vulnerable persons, as this government’s first piece of legislative business in this Parliament, reflecting the priority of this bill and fulfilling a Speech from the Throne commitment to better protect children. It proposes significant criminal law reforms that will further safeguard Canada’s children from those who would try to sexually exploit, abuse or neglect them. As well, the proposed legislation will enhance the ability of the criminal justice process to better meet the specific needs and sensitivities of children as victims and witnesses as part of the five-fold package of criminal law reform.

son rapport sur sa visite au Canada que les indicateurs économiques, sociaux et humains de bien-être, de la qualité de vie et du développement sont toujours inférieurs chez les peuples autochtones que chez les autres Canadiens.

[Traduction]

Nous devons manifestement faire preuve de vigilance et continuer à travailler ensemble afin de mieux protéger tous les enfants du Canada

En mai 2002, les membres de la communauté internationale se sont retrouvés à la session extraordinaire de l’Assemblée générale des Nations Unies sur les enfants pour réaffirmer leur engagement à promouvoir et à protéger les droits et libertés de tous les enfants. Le Canada s’est non seulement joint à ce consensus, mais, sous la direction du sénateur Pearson — qu’on appelle souvent la protectrice des enfants du Canada, — il était en première ligne pour aider à former ce consensus.

[Français]

Deux ans plus tard, toujours sous la direction inébranlable du sénateur Pearson, le gouvernement du Canada a soumis son plan d’action national affirmant son engagement à faire de la Convention relative aux droits de l’enfant et de la famille une priorité nationale et à poursuivre son travail en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les intervenants et la population en général.

[Traduction]

C’est là mon engagement et ma responsabilité, en tant que ministre de la Justice et procureur général du Canada. Je dois, à ce titre, faire en sorte que les principes de justice et d’égalité inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés se reflètent dans des instruments internationaux comme la Convention relative aux droits de l’enfant et soient respectés au Canada. Par conséquent, je voudrais mettre en évidence quelques-uns des efforts que nous avons déployés que nous déployons pour appuyer cet engagement de façon concrète et significative.

Le premier est l’utilisation du droit pénal, comme régime de protection des droits de la personne, pour protéger les enfants, qui sont les plus vulnérables de nos citoyens. Le 8 octobre 2004, j’ai déposé le projet de loi C-2 sur la protection des enfants et d’autres personnes vulnérables, qui a constitué le premier projet de loi étudié par cette législature, ce qui reflète la priorité de cette mesure législative qui donne suite à l’engagement pris dans le discours du Trône de mieux protéger les enfants. Il propose d’importantes réformes du droit pénal visant à améliorer la protection des enfants du Canada contre les personnes qui pourraient les exploiter sexuellement, les maltraiter ou les négliger. Cette réforme améliorera la capacité de l’appareil judiciaire de répondre aux besoins et aux sensibilités propres aux enfants en tant que victimes et que témoins, dans le cadre d’une initiative de réforme à cinq volets.

[Translation]

Bill C-2 builds on other related government initiatives including the national strategy to protect children against sexual exploitation on the Internet, which was launched by the Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in May 2004 and includes the newly launched national tip line Cybertip.ca. I believe that the National Strategy, together with Bill C-2 and our existing Criminal Code protections, provide Canada with one of the most comprehensive criminal law frameworks for the protection of children from exploitation in all its forms.

[English]

We have also committed ourselves to table legislation to better protect against human trafficking, what has been referred to elsewhere as the new global slave trade, with women and children being its primary victims. In addition, we are currently developing a comprehensive federal anti-trafficking strategy to coordinate and enhance federal anti-trafficking responses in three areas — that is, prevention, protection of its victims, and prosecution of human traffickers. As this work continues, we have undertaken numerous measures in the past year to build partnerships and increase awareness and understanding of human trafficking as a global and domestic problem and to enhance our current responses to it.

The third initiative is the Youth Criminal Justice Act. Our commitment towards children is also found in the youth justice renewal initiative, a comprehensive and multi-sectoral initiative guided by the principles of the children's rights convention itself. One of the key elements is the new Youth Criminal Justice Act, which came into effect in 2003 and which recognizes the children's rights convention in its preamble. The legislation is based on the principle that young people have not only Charter rights as part of our Canadian citizenry as a whole but also special protections of their rights and freedoms.

[Translation]

Taken as a whole, the new legislation ensures a fairer and more effective criminal justice system for youth, through reducing the numbers of youth going into the formal justice system, reducing the over-reliance on incarceration in Canada, and increasing rehabilitation and reintegration measures.

[English]

It establishes a youth justice system that is consistent with the greater dependency and vulnerability of young persons and their reduced level of maturity; that provides enhanced procedural protections to youth to ensure that they are treated fairly and that their rights are protected before the law; that emphasizes rehabilitation and reintegration of youth; that ensures timely interventions, especially important given young persons' perception of time; and that reduces the number of young people needlessly brought into the justice system and into custody.

[Français]

Le projet de loi C-2 s'ajoute à d'autres initiatives gouvernementales, telle la stratégie nationale de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur Internet, inaugurée par la vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en mai 2004, qui comprend la nouvelle ligne d'information nationale Cyberaide.ca. Je crois que la stratégie nationale, avec le projet de loi C-2 et les protections déjà garanties par le Code criminel, fournit au Canada un des cadres les plus complets qui soit pour la protection des enfants, contre l'exploitation sous toutes ses formes.

[Traduction]

Nous nous sommes également engagés à déposer un projet de loi qui améliorera les mesures de protection contre le trafic des êtres humains, forme moderne d'esclavage dont les femmes et les enfants sont les premières victimes. De plus, nous mettons au point actuellement une stratégie complète de lutte contre ce trafic, afin de coordonner et de renforcer les réactions fédérales à cette activité dans trois domaines : la prévention, la protection des victimes et les poursuites judiciaires contre les trafiquants. Dans ce contexte, nous avons pris de nombreuses mesures durant l'année écoulée pour établir des partenariats et mieux faire connaître et comprendre le problème du trafic d'êtres humains dans sa dimension mondiale et de renforcer nos mesures pour le contrer.

La troisième initiative est la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Notre engagement envers les enfants est aussi observable dans l'Initiative de renouvellement du système de justice pour les jeunes, vaste entreprise multisectorielle inspirée des principes de la Convention relative aux droits de l'enfant. Un des principaux éléments de cette initiative réside dans la nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, entrée en vigueur en 2003, qui reconnaît la convention dans son préambule. Cette loi est fondée sur le principe que les jeunes jouissent non seulement des droits garantis par la Charte, mais aussi de certaines garanties spéciales de leurs droits et libertés.

[Français]

Dans l'ensemble, la nouvelle loi assure un appareil judiciaire plus juste et plus efficace pour les jeunes en réduisant le nombre de jeunes qui passeront par le système de justice formel, en réduisant le nombre de peines d'incarcération évitables et en accroissant les mesures de réinsertion sociale.

[Traduction]

Cette loi instaure un régime qui tient compte de la dépendance des jeunes et de leur manque de maturité, améliore les protections procédurales garantissant que les jeunes seront traités avec justice et que leurs droits seront respectés, mise sur la réinsertion sociale des jeunes, réduit les délais d'intervention, ce qui est particulièrement important quand on pense à la perception du temps qu'ont les jeunes, et réduit le nombre de jeunes qui passent inutilement par le système de justice et de mise sous garde.

The fourth component is a child-centred family justice strategy. Our child-centred family justice strategy reinforces that the needs and the best interests of children must come first during the separation of their parents. When parents become involved in protracted conflict during separation, the negative consequences for children are aggravated. While we cannot eliminate such conflict, we remain committed to family justice system reform that will help to make the system less adversarial and will provide parents with the tools they need to reach parenting arrangements that are in their children's best interests.

[*Translation*]

The fifth component is racism and action against racism. I am pleased to note the recent launch of Canada's Action Plan against racism which will, amongst other things, promote diversity and combat racism, assist victims and groups vulnerable to racism and related forms of discrimination and will include education for children and youth on diversity and anti-racism.

[*English*]

As I said elsewhere, we seek a society in which there is no sanctuary for hate and no refuge for bigotry.

Let me move now to a sixth issue, an initiative that is of a particularly disturbing character. I have mentioned that the International Convention on the Rights of the Child was ratified more rapidly by more countries than any other international treaty. That is one side of it. The double impact here is that more nations violate that treaty than almost any other treaty in that regard. As a result, millions of children — the statistics are simply numbing — find themselves in alarming situations where they are as much hostage as they are victims.

As I speak to you today — to give you some very quick data — it is estimated that 2 million children are involved in prostitution or the pornography industry. Some 180 million young people are involved in the worst forms of labour. I have spoken about trafficking, and it is estimated that 1.2 million are being trafficked every year and that 5.7 million have been forced into debt bondage or some form of slavery. Children make up half of the world's 40 million internally displaced people and refugees.

What is true and disturbing regarding violations of children's rights generally is even more compelling as regarding the violation of the rights of children in armed conflict in particular. At any given time, over 300,000 child soldiers, some as young as eight, are exploited in armed conflicts in more than 30 countries around the world. More than 2 million children are estimated to have died as a result of armed conflict over the last decade, with 6 million being seriously injured or permanently disabled. Between 8,000 and 10,000 children continue to be killed or

Le quatrième élément est la Stratégie de droit de la famille axé sur l'enfant. Notre Stratégie de droit de la famille axé sur l'enfant met de l'avant le fait que ce sont les besoins et l'intérêt de l'enfant qui doivent primer lors d'une séparation ou d'un divorce. En effet, lorsqu'une instance de divorce ou de séparation perdure, les conséquences négatives pour les enfants s'en trouvent aggravées. Bien que nous ne puissions pas éliminer ce genre de conflits, nous sommes déterminés à modifier le régime de justice familiale pour le rendre moins conflictuel et pour donner aux parents les outils dont ils ont besoin pour arriver à des ententes qui concourent à l'intérêt de leurs enfants.

[*Français*]

Cinquièmement : le racisme et la lutte contre le racisme. Je suis heureux de souligner le lancement récent du Plan d'action canadien contre le racisme destiné notamment à promouvoir la diversité et à combattre le racisme, à aider les victimes et les groupes vulnérables au racisme, comme les enfants, et aux autres formes de discrimination, et à mettre de l'avant des programmes d'éducation pour les enfants et les jeunes sur la diversité et la lutte contre le racisme.

[*Traduction*]

Comme je l'ai dit ailleurs, nous cherchons à édifier une société dans laquelle il n'y aurait ni sanctuaire pour la haine ni refuge pour le sectarisme.

Je voudrais maintenant passer à une sixième question. Il s'agit d'une situation d'une nature particulièrement troublante. J'ai mentionné que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant a été ratifiée plus rapidement et par plus de pays que n'importe quel autre traité international. Ce n'est cependant qu'un aspect de la situation. Le revers de la médaille, c'est que plus de pays violent ce traité que presque n'importe quel autre. En conséquence, des millions d'enfants — les chiffres sont tout simplement ahurissants — se retrouvent dans des situations alarmantes dans lesquels ils sont autant des otages que des victimes.

Permettez-moi de vous citer quelques données rapides. Au moment même où je vous parle, on estime que 2 millions d'enfants sont mêlés à la prostitution et à l'industrie de la pornographie. Quelque 180 millions de jeunes participent aux pires formes de travail. J'ai parlé de la question du trafic d'êtres humains. À cet égard, on estime que 1,2 million de personnes font l'objet de ce trafic chaque année et que 5,7 millions d'autres sont soumis à des servitudes pour dettes ou à une forme d'esclavage. Dans le monde, les enfants forment la moitié des 40 millions de réfugiés et de personnes déplacées dans leur propre pays.

Les aspects troublants des violations générales des droits de l'enfant sont encore plus inquiétants quand les violations sont commises dans le contexte de conflits armés. À tout moment, il y a plus de 300 000 enfants-soldats, dont certains ont à peine huit ans, qui sont utilisés dans des conflits armés dans plus de 30 pays du monde. On estime que plus de 2 millions d'enfants sont morts dans les conflits armés de la dernière décennie et que 6 millions d'autres ont été gravement blessés ou handicapés pour la vie. Chaque année, entre 8 000 et 10 000 enfants sont encore tués ou

maimed by land mines each year. In a word, the plight of war-affected children is clearly one of the most devastating tragedies of our time. The statistics of millions of children caught up and scarred by the brutality of war and conflict not only numbs the pain, but also they may obscure the tragedy. We are speaking of children who have lost their parents, their homes, their schools, their neighbourhoods, all the components of human security.

In summary, these tragedies of children's rights must end. Behind each of the above statistics is a human face. Each child has a name. Each child has an identity. Each child is a universe. It is imperative that we as a global community mobilize a constituency of conscience on behalf of children's rights, particularly war-affected children.

Madam Chair, these are a few specific examples of current initiatives that protect the welfare and best interests of children and youth and our commitment in that regard. As Minister of Justice, together with my department, we work to realize these objectives on a daily basis through all federal government legislation and policy that we develop, support, and on which we provide legal advice.

Finally, as Minister of Justice, in that regard, one of my duties is to ensure that our legislation is in compliance with the Charter of Rights and Freedoms, and our international human rights obligations, including the children's rights convention. Prior to Canada's ratification of the CRC, a thorough review of federal legislation was undertaken by the Department of Justice to ensure that existing laws met our new international obligations.

[Translation]

Since that time, we have continued to review all proposed legislative and policy initiatives that have a direct impact upon children to ensure compliance with the Charter, the CRC and other international human rights obligations. In so doing, we consider children's rights from a contextual perspective because if we are to truly promote a child's best interests, it is necessary to consider all of their rights together.

[English]

There is, of course, in this aspect the federalist principle. Although Canada's approach to implementing its international obligations into domestic law and policy may differ somewhat from other states, the CRC itself recognizes that states are organized in diverse ways and acknowledges that it is up to each state to determine how best to comply with its treaty obligations.

Given, therefore, that Canada is a federal state and that jurisdictions on many issues relating to children fall to the provinces or are shared with them, the federal government respects the importance of working with the provinces and

estropiés par des mines terrestres. Bref, la tragédie des enfants touchés par la guerre est clairement l'une des plus dévastatrices des temps modernes. Le fait que les enfants pris au piège et marqués par la brutalité de la guerre et des conflits se comptent par millions masque la douleur ressentie par chacun et, pis encore, voile toute l'étendue de la tragédie. Nous parlons d'enfants qui ont perdu leurs parents, leur foyer, leur école, leur quartier, tous les éléments de la sécurité humaine.

En résumé, ces tragédies touchant les droits de l'enfant doivent cesser. Derrière chacun des chiffres que je viens de mentionner, il y a le visage d'un enfant, un enfant qui a un nom, une identité, un univers. À titre de membres de la communauté mondiale, nous avons l'obligation de mobiliser tous ceux qui ont une conscience au nom des droits des enfants, et particulièrement les enfants touchés par la guerre.

Madame la présidente, ce n'étaient là que quelques exemples précis des mesures prises pour protéger le bien-être et les intérêts des enfants et des jeunes et manifester notre engagement à cet égard. Le ministère de la Justice et moi-même, comme ministre, travaillons quotidiennement à la réalisation de ces objectifs, grâce aux lois et aux politiques que nous élaborons et appuyons et au sujet desquelles nous conseillons le gouvernement.

Enfin, en tant que ministre de la Justice, l'une de mes fonctions consiste à veiller à ce que nos lois respectent la Charte canadienne des droits et libertés et nos obligations internationales à l'égard des droits de la personne, y compris celles qui découlent de la Convention relative aux droits de l'enfant. Avant que le Canada ratifie la convention, le ministère de la Justice a fait un examen approfondi des lois fédérales pour s'assurer qu'elles étaient conformes à nos nouvelles obligations internationales.

[Français]

Depuis, le ministère a continué d'examiner tous les projets de loi et de politiques ayant une incidence directe sur les enfants afin d'en garantir la conformité à la Charte, à la CDE et aux autres instruments internationaux de droits de la personne. Ce faisant, nous considérons les droits des enfants dans une perspective contextuelle. Si nous voulons vraiment promouvoir l'intérêt supérieur des enfants, il faut prendre en considération tous leurs droits globalement.

[Traduction]

Cet aspect s'inspire bien sûr du principe du fédéralisme. Pour l'intégration de ses obligations internationales dans les lois et les politiques nationales, le Canada peut avoir une approche différente de celle des autres pays. En effet, la convention reconnaît que chaque pays a sa propre organisation et qu'il appartient à chacun de déterminer le meilleur moyen de respecter ses obligations.

Le Canada étant un État fédéral où de nombreux domaines relèvent de la compétence des provinces ou sont partagés entre les deux ordres de gouvernement, nous sommes très conscients de l'importance de la collaboration avec les provinces et les

territories, both before the Canadian ratification of an international instrument as well as afterwards, to ensure that Canada meets our international obligations.

[*Translation*]

There are different ways that children's voices can be and are heard by government. As we all know, within Parliament, Senator Pearson has, in particular, worked tirelessly to bring a child's lens and a child's voice to all issues.

I am pleased to note that both I and my department have worked with Senator Pearson and others to ensure that that voice is heard.

[*English*]

Another way that we give effect to the voice of young people is to involve them, as was done in the development of our Youth Criminal Justice Act and as is reflected in the act's specific guarantee that young persons have the right to be heard and to participate in processes that lead to decisions that affect them.

In closing, I will give the last word to a child. Some of you have heard this anecdote before, but I will repeat it here again because I believe it is particularly appropriate in the context of our discussions — that is, that one of most important human rights lessons I was taught was taught to me by my daughter when she was 15 years of age. She came to me one day and said, "If you want to know what the real test of human rights is, always ask yourself, at any time, in any situation, in any part of the world, is it good for children? Is what is happening good for children? That is the real test of human rights. That is the real test of justice." With her words, I conclude the presentation.

The Chairman: I appreciate that you have touched many of the areas that we have commenced studying, both on the national level and the international level. I am sure your officials have made you aware that one of the debates we are having in this committee is whether the Convention on the Rights of the Child should be taken strictly as a rights-based convention, as the committee has said and as we have said in Canada. If it is a rights-based convention, children have rights, and to be able to exercise those rights in Canada would we not need to have enabling legislation, to the extent that the federal government can do so, taking into account the federal-provincial. We have had witnesses who have said that we need implementing, enabling legislation at the federal level. There are others that argue that it is an evolving issue.

Where do you come out on this debate?

Mr. Cotler: I have read some of the testimony and the comments. I appreciate the children's rights advocates. Some of them have suggested that the federal government should incorporate the Convention on the Rights of the Child into domestic legislation, and in that regard I want to make two points.

territoires, aussi bien avant qu'après la ratification d'un instrument international, afin de garantir que le Canada respecte entièrement ses obligations internationales.

[*Français*]

La voix des enfants peut se faire entendre de bien des façons par le gouvernement. Comme vous le savez, madame le sénateur Pearson a travaillé sans relâche au Parlement pour que la les droits des enfants soit pris en considération dans toutes les questions.

Il me fait plaisir de souligner que mon ministère et moi-même avons collaboré avec madame le sénateur Pearson et avec d'autres personnes pour faire entendre la voix des enfants.

[*Traduction*]

Une autre façon de permettre aux jeunes de se faire entendre est de les faire participer, comme nous l'avons fait lors de l'élaboration de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. De plus, nous avons intégré dans la loi une disposition garantissant aux jeunes le droit d'être entendus et de prendre part aux processus menant à des décisions qui les touchent.

En conclusion, je voudrais laisser le mot de la fin à un enfant. Certains d'entre vous ont déjà entendu cette anecdote, mais je vais la répéter parce qu'elle est particulièrement pertinente ici. Ma fille, qui a aujourd'hui 25 ans, m'a donné l'une des plus grandes leçons que j'ai reçues en matière de droits de la personne. Elle avait 15 ans quand elle m'a dit un jour : « Papa, quand tu veux savoir si quelque chose respecte vraiment les droits de la personne, demande-toi toujours, dans n'importe quelle circonstance et n'importe où dans le monde : est-ce que c'est bon pour les enfants? C'est le vrai test des droits de la personne, le vrai test de la justice. »

La présidente : Vous avez abordé beaucoup des domaines que nous avons commencé à étudier, au niveau aussi bien national qu'international. Je suis sûre que vos collaborateurs vous ont informé que, dans le cadre de nos délibérations, nous nous sommes interrogés sur la question de savoir si la Convention relative aux droits de l'enfant devrait être considérée strictement comme un traité fondé sur les droits, comme le comité l'a dit et comme nous l'avons dit au Canada. Si c'est le cas, les enfants ont des droits, mais pour qu'ils aient la possibilité de les exercer, nous aurions besoin d'une loi habilitante, dans la mesure où le gouvernement fédéral peut en adopter, en tenant compte des compétences provinciales. Certains de nos témoins ont déclaré que nous avons besoin d'une loi habitante au niveau fédéral. D'autres croient que la question évolue.

Quelle est votre position dans ce débat?

M. Cotler : J'ai vu quelques-uns des témoignages et des commentaires. Je suis au courant du point de vue des défenseurs des droits de l'enfant. Certains d'entre eux préconisent que le gouvernement fédéral intègre la Convention relative aux droits de l'enfant dans les lois nationales. À cet égard, j'ai deux observations à formuler.

The first is that international law treaties, unlike in other jurisdictions, are not automatically part of Canada or self-executing, to use the term that has been employed by some academics in this regard. In other words, an international treaty cannot form the basis of a cause of action in domestic courts. Another factor is our federal system and the manner in which our rights are very often a matter of shared jurisdictions. Having said that, I do believe that the International Convention on the Rights of the Child is a child-based human rights treaty. I also believe that some of our legislation has already incorporated elements of that treaty into domestic law. There may not have been one comprehensive domestic implementing statute, but if you look at the Youth Criminal Justice Act, in its preamble, it refers expressly to the children's rights convention.

If you look at the recent legislation that we introduced with regard to the protection of children and other vulnerable persons, it enacts protections that specifically relate to rights in the international Convention on the Rights of the Child.

The fact that international human rights treaties may not have an expressed comprehensive incorporation into domestic legislation is not to say that these treaties are not considered when domestic legislation is in fact enacted and that, in fact, we do not enact and implement those obligations under those treaties as part of domestic legislation. For example, drafting instructions for legislation expressly requires authors of any memorandum to cabinet to inform cabinet of any international agreements to which Canada is a signatory that would have a bearing on the proposed legislation in accordance with the guide to making federal acts and regulations. Similar rules would apply with respect to regulations.

Drafters may refer pending legislation to the human rights section or to the international section with respect to any issue that is raised in the course of the drafting of the legislation that relates to an international human rights treaty, of which the children's rights convention is the Magna Carta of children's rights. At the same time, we are required to ensure that our legislation comports with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I need not remind you of the Canadian Supreme Court jurisprudence that has said that international law — and in particular as Chief Justice Dickson once put it and subsequently affirmed in the Supreme Court jurisprudence — is a relevant and persuasive authority with respect to the interpretation and application of the Charter — and in that regard I would say with respect to the interpretation and application of children's rights in the light of the Charter and in the light of our international law obligations such as the children's rights convention.

The Chairman: I will leave that aside because I do have other questioners. I will come back, however, minister, to the question of whether the convention is rights-based and whether children should be fully afforded those rights by way of an implementation of the full convention in Canada. That is the nub of what we will be discussing, not whether the

La première, c'est que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, les traités internationaux ne sont pas d'application automatique au Canada. Autrement dit, un traité international ne peut pas faire l'objet d'un procès devant les tribunaux nationaux. Notre régime fédéral et le fait que nos droits relèvent souvent de compétences mixtes constituent un autre facteur à prendre en considération. Cela étant dit, je crois fermement que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant constitue un traité de protection des droits de la personne axé sur les enfants. Je crois aussi que des éléments du traité ont déjà été intégrés dans quelques-unes de nos lois nationales. Nous n'avons peut-être pas une loi complète de mise en œuvre, mais vous noterez que le préambule de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents mentionne expressément la convention.

Si vous examinez le projet de loi que nous avons récemment déposé au sujet de la protection des enfants et d'autres personnes vulnérables, vous constaterez qu'il établit des protections directement liées à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Le fait que les traités portant sur les droits internationaux de la personne ne sont pas automatiquement intégrés dans la législation nationale ne signifie pas que ces traités ne sont pas pris en considération lors de l'élaboration de lois nationales ou que nous ne respectons pas les obligations qui y sont prévues comme si elles faisaient partie des lois nationales. Par exemple, les directives concernant la rédaction de textes législatifs imposent expressément aux auteurs des mémoires au Cabinet d'informer celui-ci de tout accord international dont le Canada est signataire et qui aurait une influence sur le texte législatif envisagé. Des règles semblables s'appliquent à la rédaction des règlements.

Les rédacteurs peuvent renvoyer des textes législatifs à la Section des droits de la personne ou à la Section internationale pour toute question soulevée au cours de la rédaction d'un projet de loi lié à un traité international sur les droits de la personne, dont la Convention relative aux droits de l'enfant. En même temps, nous sommes tenus de veiller à ce que les textes législatifs soient conformes à la Charte canadienne des droits et libertés. Je n'ai pas à vous rappeler que, d'après la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et notamment les décisions rendues par le juge en chef Dickson, le droit international constitue une autorité pertinente et convaincante dans l'interprétation et l'application de la Charte et, en particulier, l'interprétation et l'application des droits de l'enfant à la lumière de la Charte et de nos obligations internationales, comme celles qui découlent de la Convention.

La présidente : Je vais laisser cette question de côté parce qu'il y a d'autres sénateurs qui souhaitent poser des questions. Je reviendrai cependant, monsieur le ministre, à la question de savoir si la convention est fondée sur des droits et si les enfants devraient pouvoir exercer pleinement ces droits grâce à une mise en œuvre complète de la convention au Canada. C'est le point

government can take it in. It is permissive at this point and it is in the opinion of the government when they take it into account.

The argument was that it would be binding on the government. We have heard witnesses on both sides that you go at it slowly, in the best interests of the child, or you go on a right is a right is a right and as such the child should have it.

From your answer, I am not sure exactly which side you are coming out on.

Mr. Cotler: I come down on the side of the court's reasoning in that regard, that it is a relevant and persuasive authority with respect to the interpretation and application of our legislation, that we should strive to ensure that our legislation indeed does conform to our obligations on the Charter and we seek to do so in the course of enactment of that legislation. There is a presumption of conformity — that is to say that Parliament, when drafting legislation, intends to conform or comply with our international obligations. That, in my view, has been the manner in which the relationship between international and domestic law has evolved in the course of our jurisprudence and in the course of principles enunciated in relation to it.

I would conclude by saying that, first, it is a rights-based international treaty and that, second, we seek to have our legislation conform to that rights-based international treaty. We do not have the expressed obligation with regard to the international treaties as we do, for example, with respect to the obligatoriness in the manner of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, but there is a presumption of conformity with respect to international law. We seek, even without that notion of obligatoriness, to ensure that our legislation does in fact comport with our international obligations, having regard to the implementing issue where you may have mixed jurisdictional approaches, federal, provincial and the like.

The Chairman: That will be our debate, whether it is a conformity test or a compliance test. Your comments have shed some light on that.

Senator Pearson: Thank you very much, Mr. Cotler, for your presentation, which is very full. I paid particular attention to your comment about vigilance. Anyone who has spent a lot of time with small children knows that if you take your eye off them for a moment they can slip between the cracks, and sometimes it has been my experience in dealing with the government that people have taken their eye off the children in their issue and have not been paying enough attention.

I was a co-chair of the parliamentary Special Joint Committee on Child Custody and Access. We delivered a report in 1998, *For the Sake of the Children*, in which we asked for some changes to the Divorce Act. It was an agreement among all parties of the importance of moving ahead with making divorce and separation less adversarial, and we had a long list about what best interests actually are.

essentiel de notre discussion. Il ne s'agit pas de savoir si le gouvernement en tient compte de sa propre initiative et sur une base volontaire.

La question est de savoir si la convention lie le gouvernement. Nous avons entendu des témoins qui favorisent les deux thèses : soit avancer lentement en veillant aux intérêts de l'enfant, soit considérer qu'un droit est un droit et que les enfants devraient donc pouvoir exercer les leurs.

D'après votre réponse, je ne sais pas vraiment de quel côté vous penchez.

M. Cotler : Je penche du côté du raisonnement tenu par les tribunaux à cet égard, à savoir que le droit international constitue une autorité pertinente et convaincante dans l'interprétation et l'application de nos lois, et que nous devons nous efforcer de faire en sorte que nos lois respectent nos obligations en vertu de la Charte, tant au stade de l'élaboration qu'à celui de la mise en œuvre. Il existe une présomption de conformité, ce qui signifie que le Parlement, lors de la rédaction d'un projet de loi, s'efforce de le rendre conforme à nos obligations internationales. À mon avis, c'est ainsi qu'ont évolué les relations entre le droit international et le droit intérieur tant dans notre jurisprudence que dans les principes énoncés en conséquence.

Pour conclure, je dirai d'abord qu'il s'agit d'un traité international fondé sur des droits et, ensuite, que nous nous efforçons de rendre nos lois conformes à ce traité. Nous n'avons pas, dans le cas des traités internationaux, l'obligation expresse que nous avons, par exemple, à l'égard de la Charte canadienne des droits et libertés, mais il existe une présomption de conformité relative au droit international. Même en l'absence du caractère obligatoire, nous nous efforçons de rendre nos lois conformes à nos obligations internationales, en tenant compte de la question des compétences mixtes fédérales et provinciales et d'autres considérations du même genre.

La présidente : Il nous appartiendra donc de déterminer s'il s'agit d'un critère de conformité ou d'observation. Vos réponses nous ont éclairé dans une certaine mesure.

Le sénateur Pearson : Merci beaucoup, monsieur Cotler, pour votre exposé qui était très complet. J'ai porté une attention particulière à vos observations concernant la vigilance. Quiconque a passé un certain temps avec de petits enfants sait qu'il suffit d'un moment d'inattention pour les perdre. Je sais aussi qu'il m'est arrivé, dans mes rapports avec le gouvernement, de me rendre compte que les gens peuvent oublier les enfants ou ne pas leur accorder suffisamment d'attention.

J'étais vice-présidente du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants. Nous avons produit en 1998 le rapport *Pour l'amour des enfants*, dans lequel nous avons recommandé quelques modifications à la Loi sur le divorce. Tous les partis se sont entendus sur l'importance de réduire la nature conflictuelle du divorce et de la séparation. Nous avons une longue liste d'intérêts à défendre et à promouvoir.

There was a law introduced in the last session, but for me, the importance of trying to change that atmosphere, change the language around custody and access for the sake of the children, remains a very high priority. I know the Department of Justice has done a number of positive things, working across the country, on child-centered family justice. I would like a little more.

We felt there was not enough space made for hearing the children's voice, paying attention to giving children a chance to be heard. Not choice, but voice. I know that across the country that it is varied. For me, this is an essential component. Do you have some comments about where we will go with our recommendations from the committee on child custody and access?

Mr. Cotler: I certainly support the notion that, as a matter of principle and policy with regard to the question of divorce law, reform has to be in the best interests of the child.

When we are speaking about the approach, if not the advantage, to replacing the terms "custody" and "access" in the context of divorce and referencing the best interests of the child, I think a change in terminology can perhaps assist in encouraging parenting arrangements that are specifically designed to respond to the unique needs of each child. Therefore, we individualize the approach, and we also focus it on the best interests and needs of the child. The focus, therefore, becomes one in terms of a child-centred family justice strategy rather than the perception of winning or losing and the adversarial nature that is often associated with the terms "custody" and "access."

The development of a proposed parental responsibility and model organized around the best interests of the child was informed by significant review and consultation on family law reform, including a parliamentary Special Joint Committee on Child Custody and Access.

Legislative initiatives that would also address the issue of the family justice service delivery system and the expansion of united family courts together with this parenting arrangement approach organized around the best interests of the child would, I would hope, provide parents and children with the appropriate parenting arrangements that are in the best interests of the child.

As to when we might specifically introduce this legislation, right now there is a legislative traffic jam with regard to our bills that are already in the House, and so we would hope to be able to introduce that legislation in the fall session. We are using the time now to better refine the legislation to respond to those representations that have been made to us and to anchor the notion of the best interests of the child in a way that will secure the best interests of the child when the legislation is reintroduced.

Senator Baker: I have listened to the minister's excellent address very carefully. Thinking about what the chair had asked and why Senator Pearson's question related to hearing a child and why your last sentence to this committee in your presentation was that children have a right to be heard, when you tie it all together

Un projet de loi a été déposé au cours de la dernière session, mais l'importance qu'il y a à changer l'atmosphère et le vocabulaire entourant la garde et le droit de visite dans l'intérêt des enfants demeure pour moi hautement prioritaire. Je sais que le ministère de la Justice a pris un certain nombre de mesures positives en travaillant dans tout le pays dans le domaine du droit de la famille axé sur l'enfant. Je voudrais cependant que le ministère en fasse davantage.

Nous avons eu l'impression qu'on n'avait pas ménagé un espace suffisant pour que les enfants puissent se faire entendre. Je sais que les conditions varient à cet égard d'une administration à l'autre du pays. Pour moi, c'est un élément essentiel. Avez-vous des observations à formuler au sujet de la mise en œuvre des recommandations du comité sur la garde et le droit de visite?

M. Cotler : J'appuie certainement la notion que, dans les principes et la politique relatifs au divorce, les réformes doivent s'inspirer de l'intérêt de l'enfant.

Quand nous parlons de supprimer les termes « garde » et « droit de visite » dans le contexte du divorce pour ne mentionner que l'intérêt de l'enfant, je crois que le changement du vocabulaire peut contribuer à encourager les parents à conclure des ententes spécialement conçues pour répondre aux besoins particuliers de chaque enfant. Par conséquent, nous individualisons l'approche et l'axons sur les intérêts et les besoins de l'enfant. Ainsi, les efforts seront concentrés sur une stratégie de droit de la famille axée sur l'enfant plutôt que sur la perception de gain ou de perte ou sur le conflit souvent lié aux termes « garde » et « droit de visite ».

L'élaboration d'un modèle de responsabilité parentale organisé autour de l'intérêt de l'enfant s'est inspirée d'importantes activités d'examen et de consultation sur la réforme du droit familial, y compris les travaux du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants.

Les initiatives législatives visant la prestation des services de justice familiale et l'expansion des tribunaux unifiés de la famille ainsi que la nouvelle approche axée sur l'enfant permettront, je l'espère, d'aboutir à des ententes parentales centrées sur l'intérêt de l'enfant.

Pour ce qui est de la date de dépôt de ce projet de loi, il importe de noter que nous avons déjà un programme législatif très encombré à la Chambre. Nous espérons donc avoir la possibilité de déposer ce projet de loi pendant la session d'automne. Nous utilisons le temps que cela nous laisse pour en améliorer le texte en réponse aux instances qui nous sont présentées et pour mieux ancrer la notion de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le sénateur Baker : J'ai écouté très attentivement l'excellent exposé du ministre. J'ai également noté ce que la présidente a demandé, ce que le sénateur Pearson a dit de la nécessité d'écouter ce que les enfants ont à dire et le dernier paragraphe de votre exposé concernant le droit des enfants d'être entendus. Quand on

and you look at the most recent case law in Canada relative to this committee's mandate, that is, the international obligations regarding the rights and freedoms of children, as far as international agreements are concerned, the Hague convention certainly monopolizes a major portion of our case law today. One frequently sees the argument being made by the respondent, or the respondent's lawyer, to an application that is made in a foreign jurisdiction to return the child to the foreign jurisdiction for the very purpose that you outlined, for determination of the question of custody and access, and the application is made pursuant to the Hague convention.

There is a real problem with the question of whether or not the child will be heard. There is a lot of case law in this. The Supreme Court of Canada in *Thomson v. Thomson* has interpreted article 12 of the Hague convention to mean that the child, as the convention says, must be returned forthwith for a determination of the question. However, the United Nations Convention on the Rights of the Child in article 12 makes it mandatory that a judicial or administrative body in the determination of a question regarding a child shall — S-H-A-L-L — hear the child. That is 12(1). Article 12(2) of the United Nations convention says that the judicial or administrative body shall provide the means whereby the child's opinion will be heard by the administrative or judicial body in determining the question relative to the child.

If we had enacted into domestic law in Canada the United Nations Convention on the Rights of the Child, it would change substantially. You would bring a requirement in that it be considered by the court.

However, as the minister has told us here today, you can find cases of recent vintage — not many — where the judicial authority has considered the United Nations Convention on the Rights of the Child. If you are using Carswell or Quicklaw and you put into the search engine the United Nations Convention on the Rights of the Child as it relates to children's rights, you will find very few returns.

The enactment of the United Nations convention into domestic law in Canada would bring a new requirement to the judicial and administrative bodies, and that includes social services. It includes the City of Toronto. It would include provincial responsibilities as well. I do not know if you want to comment on that, minister. I can understand it if you do not comment on it. I think you have covered it fairly adequately, but not really as far as the committee is concerned.

Mr. Cotler: Prior to your question, when I was asked about the children's voice, I left out of my response, which I felt was getting long, the specific answer. You have allowed me to go back and reply to that, although not necessarily as fulsomely as your overall question might warrant. I will invite the two experts with me, Ms. Ménard and Ms. Morency, who have an institutional memory that I do not have, to add to my remarks if they wish.

met tout cela ensemble et qu'on pense aux éléments les plus récents de la jurisprudence canadienne dans le domaine qui fait l'objet du mandat du comité, c'est-à-dire les obligations internationales relatives aux droits et libertés des enfants, on constate, au chapitre des accords internationaux, que c'est la convention de La Haye qui monopolise la plus grande part de notre jurisprudence. On note souvent dans les arguments des défendeurs ou de leurs avocats, que les procès intentés à l'étranger en vue du retour d'un enfant dans le but même que vous avez mentionné, c'est-à-dire la détermination des questions de garde et de droit de visite, se fondent sur la convention de La Haye.

Un problème fondamental se pose quand il s'agit de déterminer si l'enfant sera entendu ou non. Il y a beaucoup de jurisprudence dans ce domaine. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Thomson c. Thomson*, a interprété l'article 12 de la convention de La Haye comme signifiant que l'enfant doit être rendu sur-le-champ pour une détermination de la question. Toutefois, l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant impose à tout organisme judiciaire ou administratif chargé de l'affaire d'entendre l'enfant. Le paragraphe 12(1) de la convention des Nations Unies dit expressément que les États parties doivent garantir à l'enfant le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant.

Si nous avons intégré dans nos lois nationales les dispositions de la convention des Nations Unies, la situation ne serait pas du tout la même. Il serait alors obligatoire pour les tribunaux d'entendre les enfants.

Toutefois, comme le ministre nous l'a dit aujourd'hui, on peut trouver des cas récents — ils ne sont pas nombreux — dans lesquels l'autorité judiciaire a tenu compte de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Si on utilise Carswell ou Quicklaw pour faire une recherche sur cette convention, on n'obtient que très peu de réponses.

L'intégration de la convention des Nations Unies dans les lois nationales imposerait de nouvelles exigences aux organismes judiciaires et administratifs, y compris les services sociaux, la Ville de Toronto et les gouvernements provinciaux. Je ne sais pas si vous voulez nous dire ce que vous pensez de cela, monsieur le ministre. Si vous souhaitez ne rien dire, je pourrai le comprendre. Vous avez assez bien couvert le sujet, sans toutefois aller aussi loin que le comité l'aurait souhaité.

M. Cotler : Avant que vous ne posiez votre question, je n'avais pas eu le temps de donner une réponse précise à la question concernant la voix des enfants parce que j'ai eu l'impression que ma réponse était déjà trop longue. Vous me permettez maintenant d'y revenir. Je vais donc essayer de donner cette réponse, mais vous ne la trouverez pas nécessairement aussi complète que vous le souhaitez. Une fois que j'aurai fini, j'inviterai les deux expertes qui m'accompagnent, Mme Ménard et Mme Morency, qui sont au ministère de la Justice depuis bien plus longtemps que moi, à compléter ma réponse, si elles le souhaitent.

Let me begin with why the Divorce Act does not contain provisions that require expressly the voice of the child to be heard in the context of divorce proceedings. In your comments, does this comply, for example, with article 12 of the children's rights convention? Under the parental responsibilities approach that we have with regard to the Divorce Act, the Divorce Act would be amended and it would introduce by way of amendment a list of criteria that the court would be required to consider in determining the best interests of the child.

One of those criteria would be, and I quote, "the child's views and preferences," to the extent these can be reasonably ascertained. The question is: How do you reasonably ascertain them? The views of a child can be brought forward to the court in a number of ways. They can be brought forward by way of an assessment, by way of affidavit of the child or a party to the proceeding, or by the lawyer who brings the views of the child forward, and even through the testimony of the child.

I mentioned earlier that, among other things, in Bill C-2, which we introduced in Parliament, it does provide for facilitating the testimony of a child, either as a victim or as a witness, if we are dealing with a criminal law proceeding. Some of the matters you were referring to dealt with civil proceedings. Those are matters within provincial jurisdiction with regard to the regulation of the testimony in that provincial jurisdiction.

Children were consulted in the course of what we have characterized as our child-centred family justice strategy, which places the needs of the children first during the separation or divorce of the parents. It provides parents with tools to assist them in reaching parenting arrangements in the child's best interests.

This gets to Senator Pearson and her role. One way we are seeking to give voice to children and the Convention on the Rights of the Child is by way of Canada's national action plan for children, which responded to the May 2002 United Nations General Assembly Special Session on Children, and the plan — which is entitled "A Canada Fit for Children" — affirms the commitment to make children and families a national priority, to continue our work with our provincial and territorial governments, and to continue to work with other stakeholders. It was further developed by Senator Pearson that it specifically recognizes that "children who are capable of forming their own views should have the right to express those views freely in all matters affecting them, their views being given due weight in accordance with their age and maturity."

In the national action plan for children, and "A Canada Fit for Children," we have a specific reference not only to children's rights and needs but to the importance of the children's voice.

Ms. Elaine Ménard, Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada: I will answer quickly about the Hague convention. Certainly, when you have a separation of parents, or in this case, parent and child, it is a very difficult and

Permettez-moi de commencer par dire que la Loi sur le divorce ne contient pas de dispositions imposant expressément d'entendre les enfants en cause dans le cadre d'une procédure de divorce. Cette situation est-elle conforme, par exemple, à l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant? Dans le cadre de l'approche de responsabilité parentale que nous avons adoptée au sujet de la Loi sur le divorce, celle-ci devrait être modifiée de façon à comprendre une liste de critères que le tribunal serait tenu de considérer pour déterminer comment agir au mieux des intérêts de l'enfant.

L'un de ces critères serait, et je cite, « le point de vue et les préférences de l'enfant, dans la mesure où ils peuvent être raisonnablement déterminés ». On peut alors se demander de quelle façon cette détermination peut se faire. Le point de vue de l'enfant peut être présenté au tribunal de multiples façons : dans le cadre d'une évaluation, d'une déclaration sous serment de l'enfant ou d'une partie ou directement par l'avocat ou encore par témoignage direct de l'enfant.

J'ai mentionné que le projet de loi C-2 que nous avons déposé au Parlement prévoit, entre autres, des moyens de faciliter le témoignage d'un enfant, à titre de victime ou de témoin, dans le cadre d'une procédure au criminel. Certaines des questions que vous avez mentionnées relèvent plutôt de la procédure civile. Ces questions ressortissent à la compétence provinciale pour ce qui est de la réglementation régissant les dépositions.

Des enfants ont été consultés au cours de l'élaboration de ce que nous appelons la stratégie de droit de la famille axé sur l'enfant, qui donne la priorité aux besoins de l'enfant lors de la séparation ou du divorce de ses parents. La stratégie donne aux parents des outils pour les aider à conclure des ententes axées sur l'intérêt des enfants.

Cela nous amène au sénateur Pearson et à son rôle. L'un des moyens de permettre aux enfants de se faire entendre et de respecter la Convention relative aux droits de l'enfant consiste à mettre en œuvre le plan d'action national du Canada pour les enfants, qui a découlé de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les enfants. Le plan, intitulé « Un Canada digne des enfants », réaffirme l'engagement de faire des enfants et des familles une priorité nationale, de poursuivre notre travail de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et de continuer à collaborer avec les autres intervenants. Grâce au sénateur Pearson, on reconnaît en particulier « à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ».

Dans le plan d'action national pour les enfants comme dans « Un Canada digne des enfants », nous parlons non seulement des droits et des besoins des enfants, mais aussi de l'importance de les écouter.

Mme Elaine Ménard, avocate, Section des droits de la personne, ministère de la Justice Canada : Je voudrais donner une réponse rapide au sujet de la convention de La Haye. Il n'y a pas de doute qu'en cas de séparation des parents et, dans ce

sad situation, particularly so when you are dealing across jurisdictions and you have a question of one participant living in one jurisdiction and another parent living in another.

The Hague convention is a matter of civil procedure that falls within the provinces. Civil procedure falls to the court and is a provincial matter.

However, we are aware of these concerns, and I would like to inform the committee that next week federal departmental officials will be meeting with our counterparts, provincial and territorial, the CCSO, fairly high-level discussions, and we will be discussing the CRC, the Hague convention, and a particular emphasis on the views of the child.

Senator Baker: Thank you. That sort of answers the question.

The problem is, of course, that the Hague convention applies to children under 16, and it depends on which province the adjudication is made in. There was a case recently in British Columbia dealing with a child of 14, approaching 15. As the minister has stated, the conventions say, provincial laws say, the Divorce Act says, the provincial children's acts say, the Hague convention says, the age and maturity the child's views should be heard — the judicial or administrative body will make the decision upon the age and maturity of the child. However, when you look at case law, you see the interpretation of that — and you cannot blame the judges because you cannot go outside of what is accepted under the convention. The interpretation is that with respect to a child of less than 14 years of age a judge would shun away from hearing that child.

The question becomes, as the minister pointed out, that there are various ways of accommodating the child's views, and in the UN convention, under 12(2), it states that the child or a child's representative in agreement with the child or a psychologist who has examined and questioned the child who is an expert in that field could communicate to the court the desires of the child.

We still get back to the fact that, under the law today in Canada, as far as custody and access is concerned, under international conventions to which we are signatories or that we have ratified, the right of a child to be heard is not consistent across the country simply because the Hague convention supersedes any decision of a court in a province. That is in the law, the legislation related to children, of each province. I do not know if you want to comment, minister, as to whether or not, as the chair suggested a moment ago, we do need this kind of balancing act. As you stated, internationally, let us not forget that the U.S. has not even ratified the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Mr. Cotler: There are only two countries that have not ratified, one being the U.S. and the other being Somalia. This is a convention that more countries ratified more quickly than any

cas, de séparation d'un parent de son enfant, la situation est d'autant plus pénible que les personnes en cause vivent dans des pays différents.

La convention de La Haye relève de la procédure civile, qui ressortit à la compétence des provinces.

Toutefois, nous sommes très conscients de ces préoccupations. Je voudrais donc informer le comité qu'au cours de la semaine prochaine, des responsables du ministère s'entreprendront avec leurs homologues provinciaux et territoriaux membres du Comité de coordination des hauts fonctionnaires — ce sont des discussions d'un niveau assez élevé — de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la convention de La Haye et de l'importance à accorder au point de vue des enfants.

Le sénateur Baker : Je vous remercie. Cela répond plus ou moins à la question.

Le problème, bien sûr, est que la convention de La Haye s'applique aux enfants de moins de 16 ans et que les décisions prises dépendent de la province. Il y a eu un cas récent, en Colombie-Britannique, concernant un enfant de 14 ans ou presque 15 ans. Comme le ministre l'a dit, comme les conventions le disent, comme la loi provinciale le dit, comme la Loi sur le divorce le dit, l'organisme judiciaire ou administratif doit prendre une décision en se fondant sur l'âge et la maturité de l'enfant. Toutefois, quand on examine la jurisprudence, on trouve l'interprétation de cette disposition. On ne peut pas blâmer les juges parce qu'ils ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est accepté dans la convention. L'interprétation est que dans le cas d'un enfant de moins de 14 ans, le juge doit éviter de l'entendre.

Comme le ministre l'a signalé, il y a de nombreux moyens de communiquer au tribunal le point de vue de l'enfant. D'après le paragraphe 12(2) de la convention des Nations Unies, le point de vue de l'enfant est communiqué au tribunal par l'enfant lui-même, son représentant ou un psychologue qui l'a examiné ou interrogé et qui est spécialisé dans ce domaine.

Nous en revenons encore au fait que le droit de l'enfant d'être entendu n'est pas respecté d'une façon uniforme partout dans le pays, compte tenu des lois actuellement appliquées au Canada en ce qui concerne la garde et le droit de visite et compte tenu aussi des conventions internationales que nous avons signées ou ratifiées, parce que la convention de La Haye prend le pas sur toute décision d'un tribunal provincial. Cela figure dans la législation relative aux enfants de chaque province. Je ne sais pas, monsieur le ministre, si vous avez des observations à formuler sur l'opportunité, comme notre présidente l'a dit tout à l'heure, d'adopter une loi fédérale habilitante. Sur le plan international, nous ne devons pas perdre de vue que les États-Unis n'ont même pas ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

M. Cotler : Seulement deux pays n'ont pas ratifié la convention, les États-Unis et la Somalie. C'est une convention qui a été ratifiée plus rapidement et par plus de pays que

other and that gives it a certain cache in international law as reflecting the general principles of law recognized by the community of nations.

I would be remiss if I did not invite Ms. Lafrenière-Henrie to respond. Given the repository of expertise we have, I would be remiss if I did not invite the sharing of that expertise.

Ms. Lise Lafrenière-Henrie, Senior Counsel and Coordinator for Family Law Policy, Department of Justice Canada: As Ms. Ménard said earlier, there are family justice services in place in the provinces and territories to hear the children's views. Of course, as you mentioned, it is not consistent across the country. One of the things the federal government has done is provide funding for family justice services to help parents and others who are making decisions with respect to children to make decisions in the best interests of children.

One of the elements of the legislative reform proposal that was part of the strategy was including the views of the child, because we identified that as being a very important factor to consider in determining the child's best interests. In terms of implementing that, we are, as Ms. Ménard mentioned, meeting with our provincial and territorial counterparts next week to discuss the implementation of the convention, and we are focusing on the voice of the child to see what is being done and what more we can do.

Of course, there is a funding component to this. It is not always possible to bring a child into court. That can be intimidating. There are other methods of getting the child's views put before the court, but those methods often have cost implications to them. We are looking at what is the best way to go about it. This forum of FPT officials does provide the opportunity to have discussions about the best ways to put the child's views forward.

We have identified the convention as being an important issue that people need to know about. One thing we want to do in the next while is focus on what I call professional training material, and to focus on the convention to see what can be done. With the child-support initiative, we prepared reference material for legal professionals, so that they could better understand the reforms. With this strategy, we are hoping to prepare material, including something on the convention, to help legal professionals better understand the convention. I am hoping that will help address some of the issues you have raised.

[Translation]

Senator Losier-Cool: My question is very specific. All these conventions are indeed important but several of the committee's witnesses mentioned the fact that the Convention on the Rights of the Child is not well known to Canadians.

n'importe quelle autre. Cela lui donne un certain cachet, en droit international, à titre d'instrument représentant les principes généraux du droit que reconnaît la communauté des nations.

Je manquerais à mon devoir si je n'invitais pas Mme Lafrenière-Henrie à donner son point de vue, compte tenu de son expertise.

Mme Lise Lafrenière-Henrie, avocate-conseil, Section de la famille, des enfants et des adolescents, ministère de la Justice Canada : Comme Mme Ménard l'a déjà dit, les provinces et les territoires ont des services de droit de la famille chargés d'entendre le point de vue des enfants. Bien sûr, comme vous l'avez mentionné, cela ne s'applique pas d'une façon uniforme dans tout le pays. Le gouvernement fédéral a essayé d'intervenir en offrant des fonds aux services de droit de la famille pour aider les parents et d'autres à prendre des décisions dans l'intérêt des enfants.

L'un des éléments de la réforme législative qui faisait partie de la stratégie consistait à inclure le point de vue de l'enfant car, pour nous, c'était un facteur très important pour déterminer l'intérêt de l'enfant. Comme Mme Ménard l'a mentionné, nous aurons des entretiens la semaine prochaine avec nos homologues provinciaux et territoriaux pour discuter de la mise en œuvre de la Convention. Nous mettrons l'accent sur la voix de l'enfant afin de déterminer ce qui se fait et ce que nous pouvons faire de plus.

Il faut évidemment penser à l'aspect du financement. On ne peut pas toujours faire comparaître un enfant devant le tribunal. Ce serait très intimidant. Il y a d'autres moyens de présenter au tribunal le point de vue de l'enfant, mais ces moyens peuvent être coûteux. Nous examinons les meilleurs moyens de procéder à cet égard. Le Comité des fonctionnaires fédéraux-provinciaux-territoriaux permet de discuter des moyens à mettre en œuvre dans ce cas.

Nous avons déterminé qu'il est important de sensibiliser les gens aux dispositions de la convention. À la prochaine étape, nous concentrerons nos efforts sur ce que j'appelle le matériel de formation professionnelle et sur la convention, afin de déterminer ce qui peut être fait. Dans le cas de l'initiative concernant les pensions alimentaires pour enfants, nous avons préparé de la documentation pour les juristes pour qu'ils puissent mieux comprendre les réformes. Pour cette stratégie, nous espérons avoir la possibilité de produire de la documentation, y compris des textes sur la convention, pour aider les juristes à mieux en comprendre les dispositions. J'espère que cela aidera à régler quelques-unes des questions que vous avez évoquées.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool : Ma question sera très précise. Toutes ces conventions sont importantes, mais plusieurs des témoins que nous avons reçus à ce comité ont parlé du fait que la Convention relative aux droits de l'enfant était peu connue des Canadiens et Canadiennes.

You have just told us of the best way to do more. Following up on a report recommendation, some witnesses suggested creating an interdepartmental coordinating mechanism to make Canadians more aware of the convention.

What could be the role of such a mechanism and what kind of relations could be established between the federal and provincial governments? We are thinking of Sweden, for example, which has a children protection service. Can this example convince you to go further? Our witnesses think that Canadians are not really very aware of this convention.

Mr. Cotler: There are things that we can do. First, you mentioned a coordinating mechanism. One possibility would be to establish a unit responsible for this coordination function. I am looking forward to this committee's recommendations. Another possibility would be to create a secretariat on the rights of the child, which would be responsible for initiatives to protect children's rights, to make Canadians more aware of these rights and to make a priority of this for everyone. It could also be a focal point for interdepartmental coordination on the implementation of a comprehensive action plan based on projects initiated by Senator Pearson.

A unit could also have specific responsibilities relating to our obligations in this context.

[English]

Senator Losier-Cool: We have been told by some witnesses to create something very independent, not from a specific department — in other words, an agency that could receive grievances. Because I am very involved in official language, I think of the Commissioner of Official Languages who hears complaints. It could be a body or agency, whatever the word is, that could receive grievances freely, as well as federal-provincial complaints.

Mr. Cotler: If I look at the experience thus far with regard to children's advocates and ombudspersons in the provinces and territories, it is clear that they have performed important work in the area of children's rights over the years. Therefore, I remain open to whatever you might come up with by way of a recommendation in this regard.

As you hear the witness testimony before you, including the testimony of the Minister of Canadian Heritage, and explore the various options in this regard, be that of a commissioner for children's rights or the establishment of a children's rights secretariat or the designation of a particular department or departments to have the responsibility in which is housed a children's rights secretary — there are various possibilities. As the testimony will develop before you and as you come to make your recommendations, we will certainly be open and responsive to those considerations and those recommendations that would in fact ensue from your deliberations.

Vous venez de nous faire part de la meilleure façon d'en faire plus. Suite à une des recommandations d'un rapport, certains témoins ont suggéré de créer un mécanisme de coordination interministérielle pour faire connaître la convention.

Quel pourrait être le rôle d'un tel mécanisme et quelles pourraient être les relations entre le fédéral et le provincial? On pense par exemple à la Suède, qui a un service de protection des enfants. Est-ce que cela pourrait être un exemple qui vous inciterait à aller plus loin? Les témoins nous ont dit que cette convention n'était pas assez connue des Canadiens eux-mêmes.

M. Cotler : Je pense qu'il y aurait des démarches que l'on pourrait faire. Premièrement, vous avez parlé d'un mécanisme de coordination. Une des possibilités serait de mettre sur pied un département qui pourrait être la base de cette coordination. J'attends les recommandations de ce comité. On pourrait également créer un secrétariat aux droits des enfants. Ce secrétariat pourrait être responsable des démarches à l'égard de la protection des droits des enfants et pourrait même aider à sensibiliser la population canadienne aux droits des enfants, en faire une priorité pour toute la population. Il pourrait être le siège de la coordination entre les différents ministères et agences du gouvernement, sur un plan d'action compréhensif des projets mis sur pied par madame le sénateur Pearson.

Une unité pourrait avoir des responsabilités spécifiques vis-à-vis nos obligations dans ce milieu.

[Traduction]

Le sénateur Losier-Cool : Quelques témoins nous ont recommandé de créer un organisme complètement indépendant, qui ne relèverait donc d'aucun ministère, pour recevoir les plaintes. Comme je m'intéresse beaucoup aux langues officielles, je pense au commissaire aux langues officielles qui reçoit aussi des plaintes. Il pourrait s'agir d'un organisme ou d'une agence qui recevrait les doléances des citoyens de même que les plaintes fédérales et provinciales.

M. Cotler : Si j'envisage ce qui a été fait jusqu'ici en ce qui concerne les défenseurs et les ombudsmans des enfants dans les provinces et les territoires, il est clair qu'ils ont fait un important travail en faveur des droits de l'enfant. Je suis par conséquent ouvert aux recommandations que vous voudrez bien formuler à cet égard.

Il y a différentes possibilités que vous découvrirez en entendant les témoins qui comparaissent devant vous, y compris le ministre du Patrimoine canadien, et en examinant différentes options, qu'il s'agisse de la nomination d'un commissaire aux droits de l'enfant, de l'établissement d'un secrétariat ou de la désignation d'un ministère particulier qui aurait des fonctions dans ce domaine. Pour notre part, nous serons certainement très attentifs aux conclusions et recommandations qui découleront de vos délibérations.

Senator Stratton: Minister, you said there was a traffic jam in the House of Commons. It is interesting that you have stated that, because the Order Paper for the Senate tomorrow indicates that there are three items of government business. I would like to know what the traffic jam is.

With respect to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, I would expect that children are protected under that Charter. You say we should take it a step further. The concern I have, and one that has been expressed to me by many Canadians, is with respect to child pornography. I know this is going beyond the scope of this study, but I think it is important because what is urgent in the minds of Canadian parents is child pornography. What will you do about it? It is so accessible to everyone on the Internet, and yet the government does not seem to be moving. We need an answer for those parents as to what the government is doing, because the perception is that the government is doing nothing.

Mr. Cotler: I do not want to quarrel with the perception at this point because it may be that that is what is out there. However, I do want to state that the reality is at variance with the perception. When I refer to the legislative traffic jam, one of those bills caught in that traffic jam is Bill C-2, the first bill — having both symbolic and substantive purposes — we introduced in this Parliament for the protection of children and other vulnerable persons. That proposed legislation has express references to the protection of children against child pornography and proposes a number of enhancements with regard to child protection.

I will enumerate them only, because time does not permit doing more than that. The proposed legislation proposes to broaden the definition of child pornography to include audio formats, as well as written materials, that have as its predominant characteristics — and here we are broadening the definition — the description of prohibited sexual activity with children where that description is provided for a sexual purpose. The proposed legislation creates a new prohibition against advertising child pornography. It increases maximum penalties for child pornography offences on summary conviction from 6 to 18 months, and the maximum penalty on indictment is now 10 years. It makes the commission of any child pornography offence with intent to profit an aggravating factor for sentencing purposes. Importantly, not only are we expanding the nature of the offence itself, but we are narrowing the nature of the defence.

In fact, let me say, because it sometimes gets misunderstood, there is no defence against child pornography. Child pornography remains child pornography and remains a crime. The defence we have is where it is narrowly organized around what might be called a harm's-based legitimate purpose defence, which would restrict the availability of a defence to material that serves a legitimate purpose related to the administration of justice, science, medicine, education or art and does not pose an undue risk for children. For example, if pornographic materials are in the hands of an investigative authority, that is considered a legitimate purpose defence and so on.

Le sénateur Stratton : Monsieur le ministre, vous avez dit que le programme législatif de la Chambre des communes est très encombré. Il est curieux de vous entendre dire cela parce que le *Feuilleton* du Sénat indique, pour demain, trois questions inscrites au nom du gouvernement. J'aimerais savoir où se situe cet encombrement.

En ce qui concerne la Charte canadienne des droits et libertés, j'estime qu'elle s'applique aux enfants. Vous dites que nous devrions aller un peu plus loin. Je m'inquiète cependant, comme beaucoup d'autres Canadiens, de la pornographie juvénile. Je sais que cette question déborde le cadre de notre étude, mais je la crois importante parce qu'elle inquiète beaucoup de parents canadiens. Que comptez-vous faire à ce sujet? La pornographie juvénile est d'un accès tellement facile sur Internet qu'on s'étonne de voir que le gouvernement ne prend aucune mesure. Nous avons besoin d'une réponse à donner aux parents qui ont l'impression que le gouvernement ne fait rien.

M. Cotler : Je ne contesterai pas la perception à ce stade car c'est peut-être bien ce que les gens pensent. Je dirai cependant que la réalité est différente. Quand je parle d'un programme législatif chargé, je pense en premier au projet de loi C-2, qui est la toute première mesure législative — ce qui a une valeur aussi bien symbolique que concrète — que nous avons déposée au Parlement pour assurer la protection des enfants et des autres personnes vulnérables. Le projet de loi vise expressément à protéger les enfants contre la pornographie juvénile et à renforcer leur protection.

Je ne parlerai pas d'autres projets de loi parce que le temps ne le permet pas. Cette mesure législative propose d'élargir la définition de la pornographie juvénile pour y inclure les enregistrements sonores et les écrits décrivant des activités sexuelles interdites quand cette description a un objet sexuel. De plus, le projet de loi introduit une nouvelle interdiction visant la publicité faite pour la pornographie juvénile. Il fait passer la peine maximum pour les infractions liées à cette forme de pornographie de 6 à 18 mois d'emprisonnement en cas de procédure sommaire, la peine maximale étant portée à 10 ans d'emprisonnement en cas de mise en accusation. Dans le cas de la pornographie juvénile, un but lucratif constitue une circonstance aggravante aux fins de la détermination de la sentence. De même, nous avons non seulement étendu la nature de l'infraction, mais avons aussi rétréci la nature de la défense.

Je voudrais vous dire en fait — car ce facteur est souvent mal compris —, qu'il n'y a pas de défense contre la pornographie juvénile, qui est toujours considérée comme une infraction criminelle. La seule défense admise se limite au cas très étroitement défini de ce qu'on pourrait appeler l'objectif légitime. Par conséquent, la seule justification pour la détention de matériel de pornographie juvénile est l'objectif légitime lié à l'administration de la justice, aux sciences, à la médecine, à l'éducation ou aux arts, pourvu qu'il ne constitue pas un risque indu pour les enfants. Par exemple, si du matériel pornographique est détenu par des enquêteurs, on considère qu'il y a un objectif légitime.

As I say, we have broadened the crime itself. We have narrowed the defence to where it is only a legitimate purpose and does not cause undue harm to children.

There are six specific initiatives for the protection of children. It dovetails also with our national strategy to protect against sexual exploitation of children on the Internet. It dovetails with our newly launched www.cybertip.ca, which was a Manitoba initiative and now a national program to protect against child pornography on the Internet.

The whole phenomenon of cybercrime is something that we have to address, whether we are talking about hate or pornography on the Internet. We have an explosion of hate sites and this legislation is there to give the legislative underpinning that will allow us to address the particularity of child pornography on the Internet, together with those two initiatives I mentioned. The national strategy for the prevention of children against sexual protection on the Internet was launched in the course of our federal-provincial-territorial conference of ministers of justice and attorneys general which we held in Ottawa in January. We held a large press conference specifically devoted to that purpose. We launched www.cybertip.ca with a view to combating child pornography on the Internet.

I am glad you raised this concern. I hope the legislative traffic jam will ease. I look forward to the moment Bill C-2 goes to the Senate, gets adopted and becomes part of the law of the land.

Senator Stratton: If this is such an urgent bill, as you say, surely to goodness we could move it along a little faster than we are. It could be fast-tracked, to get it through to us.

Mr. Cotler: Senator, it is in committee now. We are seeking to move it forward as quickly as we can. We have asked the opposition parties as well to appreciate that this is not legislation for the Liberal Party or the Liberal government. This is legislation in the interests of the children of Canada, to protect them against all forms of sexual exploitation and abuse.

I believe, and I hope, that judgment will be brought to bear that people see this as part of what I call our shared common cause and we will adopt this legislation for the good of all parties but in particular for the good of Canadian children.

The Chairman: Mr. Minister, I look forward to debating this bill, Bill C-2, with or without amendments, as I know there are some controversial sections, in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

I wish to thank you for attending here to share the current thinking of the government with respect to the Convention on the Rights of the Child and other issues affecting children.

Comme je l'ai dit, nous avons étendu la portée de l'infraction elle-même. En même temps, nous avons limité la défense à l'objectif légitime qui ne cause pas de préjudice indu aux enfants.

Nous avons six initiatives précises visant la protection des enfants, qui s'intègrent bien dans notre stratégie nationale de protection contre l'exploitation sexuelle sur Internet ainsi qu'avec notre nouveau site www.cyberaide.ca, qui a commencé comme initiative du Manitoba et qui est maintenant devenu un programme national de protection contre la pornographie juvénile sur Internet.

Nous devons nous attaquer à l'ensemble du phénomène du cybercrime, qu'il s'agisse de propagande haineuse ou de pornographie sur Internet. Nous avons eu une véritable explosion de sites de propagande haineuse. Ce projet de loi nous donnera la base législative nécessaire pour prendre des mesures concrètes contre la pornographie juvénile sur Internet et réaliser les deux initiatives que je viens de mentionner. La stratégie nationale de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur Internet a été lancée au cours de la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Justice et des procureurs généraux qui a eu lieu à Ottawa en janvier. Nous avons tenu une grande conférence de presse pour parler de cette stratégie. Nous avons lancé le site www.cyberaide.ca dans le but de combattre la pornographie juvénile sur Internet.

Je suis heureux que vous ayez soulevé cette question. J'espère qu'il sera possible de remédier à l'encombrement législatif. J'attends avec impatience le moment où le projet de loi C-2 arrivera au Sénat pour y être adopté et être mis en vigueur tout de suite après.

Le sénateur Stratton : Si le projet de loi est aussi urgent que vous le dites, nous pouvons sûrement en accélérer l'examen pour l'adopter au plus tôt.

M. Cotler : Sénateur, il est actuellement à l'étude au comité. Nous essayons de le faire avancer aussi rapidement que possible. Nous avons demandé aux partis d'opposition de tenir compte du fait qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi du parti libéral ou du gouvernement libéral. C'est une mesure législative visant à défendre les intérêts des enfants du Canada et à les protéger contre toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuels.

J'espère qu'il sera possible de considérer ce projet de loi comme un élément de ce que j'appelle notre cause commune et que nous pourrions l'adopter dans l'intérêt de tous les partis, mais surtout dans l'intérêt des enfants du Canada.

La présidente : Monsieur le ministre, je suis impatiente d'entreprendre l'examen du projet de loi C-2, avec ou sans amendements, puisque je sais qu'il contient certaines dispositions qui prêtent à controverse, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Je voudrais vous remercier d'être venu nous parler du point de vue actuel du gouvernement concernant la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que d'autres questions touchant les enfants.

We are going to continue our discussion on how we can maximize the benefit of this convention for Canadian children and other children. We thank you for contributing to the debate, and we may look to you in the future to test some of our suggestions or recommendations.

The committee adjourned.

Nous allons poursuivre notre discussion sur les moyens de maximiser les avantages de cette convention pour les enfants du Canada et d'ailleurs. Nous vous remercions d'avoir contribué au débat. Nous pourrions songer à l'avenir à vous demander votre avis sur certaines de nos suggestions et recommandations.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

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

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

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

APPEARING

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice.

WITNESSES

Department of Justice Canada:

Lise Lafrenière-Henrie, Senior Counsel and Coordinator for
Family Law Policy;

Elaine Ménard, Counsel, Human Rights Law Section;

Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

COMPARAÎT

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice.

TÉMOINS

Ministère de la Justice Canada :

Lise Lafrenière-Henrie, avocate-conseil, Section de la famille, des
enfants et des adolescents;

Elaine Ménard, avocate, Section des droits de la personne;

Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière
de droit pénal.