



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, June 2, 2008
Tuesday, June 3, 2008
Monday, June 9, 2008

Issue No. 6

Third, fourth and fifth (final) meetings on:

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

and

Third meeting (in camera) on:

Issues relating to human rights and, *inter alia*, to review
the machinery of government dealing with Canada's international
and national human rights obligations

and

First meeting on:

Issue of the sexual exploitation of persons, with particular
emphasis on children, including questions of trafficking in
children, prostitution, sex tourism, pornography,
and the sexual exploitation of children on the internet

APPEARING:

The Honourable Diane Finley, P.C., M.P.,
Minister of Citizenship and Immigration

INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-280)

WITNESSES:

(*See back cover*)

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

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 2 juin 2008
Le mardi 3 juin 2008
Le lundi 9 juin 2008

Fascicule n° 6

Troisième, quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant :

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

et

Troisième réunion (à huis clos) concernant :

L'étude sur l'évolution de diverses questions ayant traités aux
droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes
du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations
nationales et internationales en matière de droits de la personne

et

Première réunion concernant :

La question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier
des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de
prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie et
d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet

COMPARAÎT :

L'honorable Diane Finley, C.P., députée,
ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

Y COMPRIS :

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-280)

TÉMOINS :

(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*June 9, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*June 9, 2008*).

The name of the Honourable Senator Dallaire substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*June 9, 2008*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*June 9, 2008*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

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

et

Les honorables sénateurs :

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

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 9 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 9 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 9 juin 2008*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 9 juin 2008*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 1, 2008:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report on the issue of the sexual exploitation of persons, with particular emphasis on children, including questions of trafficking in children, prostitution, sex tourism, pornography, and the sexual exploitation of children on the internet.

That the Committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2009 and that the Committee retain until October 31, 2009 all powers necessary to publicize its findings.

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

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 1^{er} mai 2008 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, la question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie et d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet;

Que le Comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve jusqu'au 31 octobre 2009 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 2, 2008
(15)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:03 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

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

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

Quebec Immigration Lawyers Association:

Stéphane Handfield, Vice-President.

As an individual:

Max Berger, Immigration Lawyer.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:

Abraham Abraham, Representative in Canada;

Hy Shelow, Senior Protection Officer;

Michael Casasola, Resettlement Officer.

Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa:

Phil Nagy, President;

Joan Auden, Member.

St. Joseph's Catholic Parish, Refugee Outreach Group:

Pierre Gauthier, Chair;

Lisa Barnet, Member;

Jan Raska, Member.

The chair made an opening statement.

Mr. Berger and Mr. Handfield each made a statement and, together, answered questions.

At 6:02 p.m., the committee suspended.

At 6:06 p.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 2 juin 2008
(15)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 3, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson et Oliver (7).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOINS :

Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration :

Stéphane Handfield, vice-président.

À titre personnel :

Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :

Abraham Abraham, représentant au Canada;

Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection;

Michael Casasola, administrateur chargé de la réinstallation.

Comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa :

Phil Nagy, président;

Joan Auden, membre.

Paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés :

Pierre Gauthier, président;

Lisa Barnet, membre;

Jan Raska, membre.

La présidente fait une déclaration.

M. Berger et M. Handfield font chacun une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 2, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 6, le comité reprend ses travaux.

Mr. Abraham made a statement and, together with Mr. Shelow and Mr. Casasola, answered questions.

At 7:04 p.m., the committee suspended.

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

Mr. Nagy, Mr. Gauthier, Ms. Barnet and Mr. Raska each made a statement and, together with Ms. Auden, answered questions.

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

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2008
(16)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 3:33 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth, Nolin and Oliver (9).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

APPEARING:

The Honourable Diane Finley, P.C., M.P., Minister of Citizenship and Immigration.

WITNESSES:

As individuals:

The Honourable Joseph Volpe, P.C., M.P. (Former Minister of Immigration);

William Bauer, former member of the Immigration and Refugee Board.

Citizenship and Immigration Canada:

Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy;

Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch.

The chair made an opening statement.

Mr. Volpe made a statement and answered questions.

M. Abraham fait une déclaration et, de concert avec M. Shelow et M. Casasola, répond aux questions.

À 19 h 4, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 8, le comité reprend ses travaux.

M. Nagy, M. Gauthier, Mme Barnet et M. Raska font chacun une déclaration et, de concert avec Mme Auden, répondent aux questions.

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

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 3 juin 2008
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 15 h 33, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth, Nolin et Oliver (9).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

COMPARAÎT :

L'honorable Diane Finley, C.P., députée, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

TÉMOINS :

À titre personnel :

L'honorable Joseph Volpe, C.P., député (anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration);

William Bauer, ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Citoyenneté et Immigration Canada :

Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, secteur des politiques stratégiques et des programmes;

Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés.

La présidente fait une déclaration.

M. Volpe fait une déclaration et répond aux questions.

At 4:34 p.m., the committee suspended.

At 4:38 p.m., the committee resumed.

Mr. Bauer made a statement and answered questions.

At 5:15 p.m., the committee suspended.

At 5:19 p.m., the committee resumed.

Mr. Bauer continued answering questions.

At 5:32 p.m., the committee suspended.

At 5:35 p.m., the committee resumed.

Ms. Finley made a statement and, together with Ms. Lyon and Ms. Aucoin, answered questions.

At 6:41 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 9, 2008
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:03 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Cowan, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver, Poy and Stratton (9).

In attendance: Laura Barnett and Jennifer Bird, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

It was agreed that the title stand postponed.

The Chair asked whether clause 1 shall carry.

The Honourable Senator Stratton moved:

That Bill C-280 be amended in clause 1, on page 1, by replacing line 9 with the following: "and 171 come into force one year after the day on which a".

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

À 16 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 38, le comité reprend ses travaux.

M. Bauer fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 19, le comité reprend ses travaux.

M. Bauer continue de répondre aux questions.

À 17 h 32, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 35, le comité reprend ses travaux.

Mme Finley fait une déclaration et, de concert avec Mme Lyon et Mme Aucoin, répond aux questions.

À 18 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 9 juin 2008
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 3, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Cowan, Goldstein, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson, Oliver, Poy et Stratton (9).

Également présentes : Laura Barnett et Jennifer Bird, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

La présidente demande si l'article 1 est adopté.

L'honorable sénateur Stratton propose :

Que le projet de loi C-280 soit modifié, à l'article 1, à la page 1, par substitution, à la ligne 9, de ce qui suit : « 111 et 171 entrent en vigueur un an après la date de ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

The committee resumed consideration of the question that clause 1, as amended, carry.

The Honourable Senator Stratton moved:

That Bill C-280 be amended in clause 1, on page 1, by adding after line 14 the following:

“(3) For greater certainty, a decision made before the coming into force of section 110 by the Refugee Protection Division or the Convention Refugee Determination Division is not subject to appeal under that section.

(4) Despite subsection (3), an appeal may be taken under section 100 against a decision that was made by the Refugee Protection Division before the coming into force of that section and that is referred back to it by the Federal Court after the coming into force of that section.”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 1, as amended, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill, as amended, carry.

It was agreed that the Bill be reported to the Senate.

At 5:12 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 1, 2008 the committee began its consideration of issue of the sexual exploitation of persons, with particular emphasis on children, including questions of trafficking in children, prostitution, sex tourism, pornography, and the sexual exploitation of children on the internet

The committee considered a draft budget.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That the special study budget application (study on the exploitation of persons) in the amount of \$ 386,463 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Summary of Expenditures

Professional and Other Services	\$ 63,500
Transportation and Communications	\$ 301,463
All Other Expenditures	\$ 21,500
TOTAL	\$ <u>386,463</u>

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

At 5:22 p.m. the committee suspended.

At 5:24 p.m., the committee resumed and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007 the committee continued its consideration of issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Le comité reprend le débat sur la question de savoir si l'article 1 modifié est adopté.

L'honorable sénateur Stratton propose :

Que le projet de loi C-280 soit modifié, à l'article 1, à la page 1, par adjonction, après la ligne 14, de ce qui suit :

« (3) Il est entendu que la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés ou la Section du statut de réfugié avant l'entrée en vigueur de l'article 110 n'est pas susceptible d'appel au titre de cet article.

(4) Malgré le paragraphe (3), la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés avant l'entrée en vigueur de l'article 110 est susceptible d'appel au titre de cet article dans le cas où elle lui est renvoyée par la Cour fédérale après cette entrée en vigueur. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 1 modifié.

Il est convenu d'adopter le titre.

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

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat.

À 17 h 12, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 1^{er} mai 2008, le comité entreprend son étude sur la question de l'exploitation sexuelle des personnes, en particulier des enfants, y compris les questions de trafic d'enfants, de prostitution, de tourisme sexuel, de pornographie et d'exploitation sexuelle des enfants sur Internet.

Le comité examine une ébauche de budget.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le budget pour l'étude spéciale sur la question de l'exploitation des personnes, d'un montant de 386 463 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Sommaire des dépenses

Services professionnels et autres	63 500 \$
Transports et communications	301 463 \$
Autres dépenses	21 500 \$
TOTAL	<u>386 463 \$</u>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 22, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 24, le comité reprend ses travaux et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, poursuit son étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider its draft report and discussed future business.

At 6:47 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour étudier son projet de rapport et discuter de ses travaux futurs.

À 18 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Jessica Richardson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 10, 2008

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

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 4, 2008, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

Clause 1, page 1:

(a) Replace line 9 with the following:

“and 171 come into force one year after the day on which a”;

(b) Add after line 14 with the following:

“(3) For greater certainty, a decision made before the coming into force of section 110 by the Refugee Protection Division or the Convention Refugee Determination Division is not subject to an appeal under that section.

(4) Despite subsection (3), an appeal may be taken under section 110 against a decision that was made by the Refugee Protection Division before the coming into force of that section and that is referred back to it by the Federal Court after the coming into force of that section.”.

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 10 juin 2008

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

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 4 mars 2008, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

Article 1, page 1 :

a) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

« 111 et 171 entrent en vigueur un an après la date de »;

b) Ajouter après la ligne 14 ce qui suit :

« (3) Il est entendu que la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés ou la Section du statut de réfugié avant l'entrée en vigueur de l'article 110 n'est pas susceptible d'appel au titre de cet article.

(4) Malgré le paragraphe (3), la décision qu'a prise la Section de la protection des réfugiés avant l'entrée en vigueur de l'article 110 est susceptible d'appel au titre de cet article dans le cas où elle lui est renvoyée par la Cour fédérale après cette entrée en vigueur. ».

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 2, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 5:03 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are convened this evening to address Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act, coming into force of sections 110, 111, and 171.

We have on our first panel, representing the Quebec Immigration Lawyers Association, Mr. Stéphane Handfield, Vice-President; and also on this panel, as an individual, is Mr. Max Berger, an immigration lawyer.

Max Berger, Immigration Lawyer, as an individual: Thank you for hearing from me. By way of quick introduction, I am an immigration lawyer with offices in Toronto and Montreal. I have been appearing before the board regularly since the year of its inception in 1989. Over the past two decades I have represented several thousand refugee claimants in their hearings before the board. It is from that body of experience that I bring forward these comments to you.

My view is that the RAD, the Refugee Appeal Division, should be implemented because the RAD is a merit-based appeal which is a necessary component of any proper refugee determination system. I am also of the view that the RAD should be hearing new evidence. If we are to give claimants the opportunity to present new evidence prior to removal, as we currently do under the Pre-Removal Risk Assessment system, PRRA, it makes much more sense for the RAD to pick up that function since they already will be hearing the appeal on the merits. If that is done, then the PRRA program, with its 97 per cent refusal rate, can be abolished. In my view, the PRRA serves no useful purpose.

The best scheme I can imagine is once the Refugee Protection Division, RPD, renders a negative decision, the Canada Border Services Agency, CBSA, will thereupon begin tentative removal arrangements, making sure a claimant has a passport or travel document available so that once the RAD renders its decision, if it is a negative decision, then the claimant can be removed within 30 days — not after years and years, which is the current system today.

The thrust of my submission to you this evening will be that the RAD should be implemented, but not until the RPD puts in place certain procedural changes —

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 2 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 17 h 3 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous sommes ici réunis ce soir pour étudier le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171.

Notre premier groupe de témoins est composé de M. Stéphane Handfield, vice-président de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, et de M. Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration, qui comparait à titre personnel.

Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration, à titre personnel : Merci de m'entendre. Je me présente. Je suis avocat spécialisé en droit de l'immigration ayant des bureaux à Toronto et à Montréal. Je plaide régulièrement devant la Commission depuis sa création, en 1989. Au cours des deux dernières décennies, j'ai représenté plusieurs milliers de revendicateurs du statut de réfugié dans le cadre de leurs audiences devant la Commission. C'est sur la base de cette expérience que je vais vous livrer les remarques qui vont suivre.

Je suis d'avis que la SAR, ou Section d'appel des réfugiés, devrait être établie, car la procédure d'appel devant la SAR donne lieu à un appel sur le fond, ce qui est une composante essentielle de tout bon système de détermination du statut de réfugié. Je pense par ailleurs que la SAR devrait entendre de nouveaux éléments de preuve. Si l'on va accorder aux demandeurs la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve avant leur renvoi, comme c'est le cas à l'heure actuelle dans le cadre du système d'Examen des risques avant renvoi, ou ERAR, il est beaucoup plus logique que la SAR assume ce rôle étant donné qu'elle va déjà entendre l'appel au fond. Avec ce changement, le programme ERAR, avec son taux de refus de 97 p. 100, pourrait être aboli. À mon avis, l'ERAR ne sert aucune fin utile.

Le meilleur système qui je puisse imaginer en serait un dans le cadre duquel, une fois une décision négative rendue par la Section de protection des réfugiés, ou SPR, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'ASFC, entamerait la préparation provisoire du renvoi, veillant à ce que le demandeur ait un passeport ou un autre document de voyage afin qu'une fois la décision rendue par la SAR, advenant que celle-ci soit négative, le demandeur puisse alors être renvoyé dans les 30 jours — et non pas des années plus tard, ce qui est le cas avec l'actuel régime.

Le principal message que je veux vous livrer ce soir est que la SAR devrait être établie, mais pas avant que la SPR n'ait instauré un certain nombre de changements dans la procédure...

The Chair: Mr. Berger, since the committee is being televised, could you explain for our listeners what the acronyms you are using stand for? I apologize for interrupting.

Mr. Berger: Certainly; the RPD, which is the Refugee Protection Division, is the division of the board currently in place that adjudicates upon refugee claims. The RAD, the Refugee Appeal Division, is what we are here to discuss today. We are trying to decide whether or not it should be implemented. The PRRA, the Pre-Removal Risk Assessment program, is also currently in place today. That is a program whereby the Immigration Department will give a claimant a last opportunity to present new evidence.

Where I left off, I was about to say that the thrust of my submission to you this evening will be that the RAD should be implemented, but not until certain modifications are made to the RPD to discourage the flow of bogus refugee claimants coming to Canada. We have seen, over the last several years, a large influx of bogus claims. The acceptance rate in refugee claims in the first year of the board's operation in 1989 was 88 per cent. That has dropped incrementally where, for the last several years, it has been under 50 per cent.

My fear is that if we do nothing, the newly implemented RAD will be overwhelmed by bogus refugee claims. We should be taking steps to discourage bogus claimants from coming to Canada, while leaving the door wide open for genuine claimants to come here.

I would like to quickly review two cases from my own case histories to illustrate the points I want to make. I then want to go over the most recent statistics of acceptance. I have provided a two-page handout to you to give you an idea what the caseload of the RAD might be if it is implemented now. Finally, I want to leave you with four recommendations that I believe the RPD and the government should put into place before the RAD is established.

A woman from Iran named Fatima Fazlinasaab was my client about 11 years ago. The reason I can give you her name is that after the board refused her case, she took her claim and her case to the media, and the *Toronto Star* published four or five articles, which more or less embarrassed the Minister of Immigration into letting her stay in Canada.

Fatima was in my office and for 45 minutes told me, in graphic and intimate detail, the torture that she endured physically and emotionally in her native Iran. When you hear such a story from someone who genuinely has been persecuted, it is something that does not leave you; it stays with you the next day, the next month, one year later, ten years later.

At her hearing, the two-member panel hearing her case decided they did not want to hear oral evidence from Fatima about her persecution because they had a detailed statement. They made a

La présidente : Monsieur Berger, étant donné que la séance du comité est en train d'être télédiffusée, pourriez-vous expliquer, pour la gouverne de ceux qui nous regardent, ce à quoi correspondent les sigles que vous utilisez? Excusez-moi de vous avoir interrompu.

M. Berger : Certainement. La SPR, qui est la Section de protection des réfugiés, est la section de la commission qui assure en ce moment le traitement des demandes de statut de réfugié. La SAR, c'est-à-dire la Section d'appel des réfugiés, est ce dont nous discutons ici aujourd'hui. La question est de savoir si cette section doit ou non être créée. Le système ERAR, ou Examen des risques avant renvoi, est lui aussi en place à l'heure actuelle. Il s'agit d'un système grâce auquel le ministère de l'Immigration accorde au demandeur une dernière occasion de présenter des éléments de preuve nouveaux.

J'étais en train de dire que le gros de mon message pour vous ce soir sera que la SAR devrait être créée, mais pas avant qu'on ait apporté certains changements à la SPR en vue de décourager les faux revendicateurs de statut de réfugié de venir au Canada. Nous avons, au cours des dernières années, constaté un énorme afflux de fausses demandes. Le taux d'acceptation des demandes de statut de réfugié pendant la première année d'existence de la commission, soit en 1989, était de 88 p. 100. Ce taux a diminué progressivement pour se situer, au cours des dernières années, en dessous de 50 p. 100.

Ma crainte est que, si nous ne faisons rien, la SAR nouvellement créée soit inondée de fausses demandes de statut de réfugié. Nous devrions prendre des mesures pour dissuader les faux demandeurs de venir au Canada, tout en laissant grande ouverte la porte pour les revendicateurs authentiques.

J'aimerais passer rapidement en revue deux cas tirés de mes propres dossiers pour illustrer ma thèse. Je parcourrai ensuite les plus récentes statistiques en matière d'acceptations. Je vous ai fourni un document de deux pages pour vous donner une idée de ce que serait le volume des cas à la SAR si celle-ci était créée dans le contexte actuel. Enfin, je vous soumettrai quatre recommandations que devraient selon moi mettre en œuvre la SPR et le gouvernement avant que ne soit créée la SAR.

Une Iranienne du nom de Fatima Fazlinasaab a été ma cliente il y a de cela environ 11 ans. La raison pour laquelle je vous donne son nom est qu'après que la commission ait rejeté sa demande, elle s'est livrée aux médias et le *Toronto Star* a publié quatre ou cinq articles qui ont mis le ministre de l'Immigration dans un tel embarras qu'il l'a autorisée à demeurer au Canada.

Fatima est venue me rencontrer dans mon bureau et m'a entretenu pendant 45 minutes, avec force détails intimes, de la torture physique et émotionnelle qu'elle avait endurée dans son Iran natal. Lorsque vous entendez de telles choses de la bouche d'une personne qui a véritablement été persécutée, cela ne vous quitte jamais; cela vous habite le lendemain, le mois suivant, une année plus tard, dix années plus tard.

Lors de son audience, le tribunal, formé de deux commissaires, a décidé qu'il ne voulait pas entendre de témoignage oral de Fatima au sujet de sa persécution du fait qu'il avait une

negative finding of credibility against her, without giving her the chance to present oral evidence about her persecution, which went right to the heart of her refugee claim.

It was a terrible and shocking decision, made more so because it was the worst case of persecution that I have ever heard about in my career as an immigration lawyer, and the board refused her case. Had it not been for the *Toronto Star* and a brave journalist, Ms. Michele Landsberg, coming to Fatima's rescue, she would have been deported back to Iran, where the regime would have finished her off. This is a classic example of why a refugee appeal division is necessary.

I will tell you about a very different case, which is about a woman named Lul, from Somalia, who came to the border with her 2-year-old child. The immigration officer was suspicious of Lul because of her dress and her demeanour. The officer did not think that Lul had come directly from Somalia as she claimed. I saw Lul in my office and I remarked to the Somali interpreter that Lul had the most beautiful 2-year-old boy I had ever seen in my life.

It took a year and a half for Lul to have her hearing, which was routine, and she was accepted. A few days later I ran into the Somali interpreter who asked me what happened. I said that Lul was accepted. The interpreter asked what I thought of her son. I said that the boy was at the hearing and he was a funny-looking, rather unattractive kid. The interpreter reminded me that a year and a half ago when Lul first came to see us, I had remarked that her son was beautiful. The interpreter laughed and said, "Mr. Berger, let me tell you the real story of Lul. She was born in Somalia but when she was a child, her parents moved the family to Sweden. She grew up in Sweden, became a Swedish citizen, married and had a son." A domestic dispute with the father occurred and she decided to come to Canada with her son and make a refugee claim. Prior to the hearing, Lul had to send the boy back to Sweden because apparently the father wanted to see the child.

The time for her hearing arrived and, knowing she had to show up at the Immigration and Refugee Board with her child, she simply rented a child for the afternoon from the Somali community; and she passed her case.

These two cases show two things: In the case of Fatima, how easy it is for the IRB to make a mistake, which could have been tragic; and in the case of Lul, how easy it is for a refugee claimant to fool the Board. That is because the IRB does not ask the right questions and does not make the right inquiries. I will come back to those questions and inquiries in a minute.

First, I will review with the committee the most recent acceptance statistics of the IRB to give you an idea of what the caseload of a refugee appeal division might look like if we were to implement one right away. I have provided a two-page handout to the clerk. I remind senators that when the IRB was created in 1989, in its first year of operations the acceptance rate

déclaration détaillée. Il a conclu à un manque de crédibilité de sa part, sans lui avoir donné l'occasion de présenter des preuves orales relativement à sa persécution, qui était au cœur même de sa demande de statut de réfugié.

Ce fut une terrible et choquante décision, d'autant plus que c'était la pire affaire de persécution que j'avais jamais entendue dans toute ma carrière d'avocat spécialisé en immigration, et la Commission a rejeté sa demande. Sans le *Toronto Star* et la brave journaliste, Mme Michele Landsberg, qui est venue à sa rescousse, elle aurait été renvoyée en Iran, où le régime l'aurait achevée. Voilà un exemple classique illustrant la nécessité d'avoir une section d'appel des réfugiés.

Je vais vous parler d'un autre cas, celui d'une Somalienne du nom de Lul, qui s'est présentée à la frontière avec son enfant de deux ans. L'agent d'immigration s'était méfié de Lul à cause de ses vêtements et de son comportement. L'agent ne croyait pas que Lul était venue directement de Somalie comme elle le prétendait. J'ai rencontré Lul dans mon bureau et j'ai dit à l'interprète somalien que Lul avait le plus magnifique garçon de deux ans que j'avais jamais vu de ma vie.

Il a fallu attendre un an et demi pour que Lul obtienne son audition, qui a été routinière, et sa demande a été acceptée. Quelques jours plus tard, j'ai croisé l'interprète somalien, qui m'a alors demandé ce qui s'était passé. Je lui ai dit que Lul avait été acceptée. L'interprète a demandé ce que j'avais pensé de son fils. Je lui ai dit que le fils avait été présent à l'audience et qu'il était un enfant au physique plutôt étrange et ingrat. L'interprète m'a rappelé qu'un an et demi auparavant, lorsque Lul était venue nous rencontrer, j'avais souligné la beauté de son fils. L'interprète a ri et a dit : « Monsieur Berger, permettez que je vous raconte la vraie histoire de Lul. Elle est née en Somalie, mais lorsqu'elle était enfant, ses parents ont déménagé la famille en Suède. Elle a grandi en Suède, est devenue citoyenne de la Suède, s'est mariée et a eu un fils. » Il y a eu une querelle de ménage avec le père et elle a décidé de venir au Canada avec son fils et de faire une demande de statut de réfugié. Avant l'audience, Lul avait renvoyé le garçon en Suède, le père voulant apparemment le voir.

La date de son audience approchant, et sachant qu'il lui fallait se présenter devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avec son enfant, elle en a simplement loué un pour l'après-midi auprès de la communauté somalienne, et sa demande a été acceptée.

Ces deux cas font ressortir deux choses : dans le cas de Fatima, à quel point il est facile pour la CISR de se tromper, et pour elle, les conséquences auraient pu être tragiques; et dans le cas de Lul, à quel point il est facile pour un revendicateur du statut de réfugié de tromper la commission. C'est parce que la CISR ne pose pas les bonnes questions et ne fait pas les bonnes recherches. Je reviendrai dans un instant sur ces questions et ces recherches.

Je vais, au préalable, examiner avec le comité les plus récentes statistiques en matière d'acceptation par la CISR, pour vous donner une idée de ce à quoi ressemblerait le volume de travail d'une section d'appel des réfugiés si l'on en créait une tout de suite. J'ai remis au greffier un document de deux pages. Je rappellerai aux sénateurs que la CISR a été créée en 1989 et que

was 88 per cent. The handout I have given you is for the year 2007: 5,885 accepted; 5,423 rejected; and 735 abandoned. That is an effective acceptance rate of 49 per cent, or an effective refusal rate of 51 per cent. Not even the most ardent refugee advocates are suggesting that all or most of that 51 per cent figure were incorrectly refused by the Refugee Protection Division — perhaps 10 per cent or 15 per cent. Anyway you look at it, the overwhelming majority of 51 per cent were correctly refused by the RPD.

My concern is that doing nothing to stem the flow of bogus refugee claims will cause it to flow into the RAD and, just like weeds crowd out flowers in a garden, the RAD will soon be overwhelmed by a large volume of bogus refugee claims that were correctly refused by the RPD. Therefore, it is my view that we take steps at the RPD to discourage bogus claimants from coming to Canada in the first place. I would like to leave senators with four recommendations. I remind you that if a RAD is implemented, there will be two closely linked divisions. The efficiency of one division will depend on the efficiency of the other division.

If my four recommendations were implemented, I would be satisfied in having a RAD come into effect right away. First, however, we need to ask the right questions. Currently, the RPD focuses on whether the claimant was persecuted in the home country. Of course the RPD should look at that, but we never know this with any degree of certainty. However, we can determine with some degree of certainty whether the claimant was in the home country when they allege these incidents of persecution occurred, or if they had been long gone, as in Lul's case.

The most common form of misrepresentation at the IRB is by claimants who do not come directly to Canada but spend many years either in the developing world or in European refugee-accepting countries. As well, we need to ask the refugee-accepting countries in Europe whether the claimant was in one of those countries before coming to Canada.

The second point pertains to passports. It still amazes me that, after two decades, the IRB is indifferent to whether a claimant produces a passport at the hearing. People in a country with uncertain status have good reason to hold on to their passports because they might have to leave at a moment's notice. A passport shows the date when a person left the home country. In my view, there should be two extremes of adjudication in the RPD: A stream for those who can demonstrate when they left their country, and a more rigorous stream for those who cannot do so.

The third point pertains to fraudulent documents. Unfortunately, there is too much traffic in fraudulent documents before the IRB, such as fraudulent police reports,

son taux d'acceptation pour sa première année d'activité a été de 88 p. 100. Le document que je vous ai fait distribuer correspond à l'année 2007 : 5 885 demandes acceptées; 5 423 demandes rejetées et 735 demandes abandonnées. Cela donne un taux d'acceptation effectif de 49 p. 100, ou un taux de refus effectif de 51 p. 100. Même les plus ardents défenseurs de réfugiés ne prétendent pas que la totalité ou la majorité des demandes correspondant à ce chiffre de 51 p. 100 ont été refusées à tort par la Section de protection des réfugiés — ce serait peut-être le cas de 10 ou de 15 p. 100. Par quelque bout que vous preniez la chose, la très grande majorité des 51 p. 100 de demandes ont été refusées à juste titre par la SPR.

Mon souci est que si l'on ne fait rien pour contenir le flux de fausses demandes de statut de réfugié, ce sera la SAR qui en sera submergée et, tout comme les mauvaises herbes étouffent les fleurs dans un jardin, la SAR sera vite envahie par un important volume de fausses demandes qu'a refusées avec raison la SPR. J'estime donc qu'il nous faut prendre des mesures à la SPR pour décourager au départ les faux demandeurs de venir au Canada. J'aimerais soumettre aux sénateurs quatre recommandations. Je vous rappelle que si la SAR est créée, il y aura deux sections très étroitement liées l'une à l'autre. L'efficacité d'une section dépendra de celle de l'autre.

Si mes quatre recommandations étaient mises en œuvre, je n'aurais rien à redire si une SAR était tout de suite créée. Il nous faut cependant d'abord poser les bonnes questions. À l'heure actuelle, la SPR se concentre sur la question de savoir si le demandeur a été persécuté dans son pays d'origine. La SPR devrait bien sûr examiner la chose, mais notre degré de certitude en la matière est toujours limité. Nous pouvons cependant déterminer avec un certain degré de certitude si le demandeur se trouvait bien dans son pays d'origine au moment où les incidents de persécution allégués sont survenus, ou s'il était parti depuis bien longtemps, comme cela a été le cas de Lul.

Les cas les plus fréquents de fausses déclarations devant la CISR sont le fait de demandeurs qui ne viennent pas directement au Canada mais qui ont passé de nombreuses années ou dans un pays en développement ou dans un pays européen qui accepte des réfugiés. Il nous faut par ailleurs demander à ces pays d'accueil de réfugiés en Europe si le demandeur s'est arrêté dans un de ces pays avant de venir au Canada.

Le deuxième point concerne les passeports. Je n'en reviens toujours pas qu'après deux décennies la CISR soit indifférente au dépôt ou non par le demandeur d'un passeport lors de l'audience. Les personnes au statut incertain dans un pays ont de bonnes raisons de conserver leur passeport du fait du risque qu'elles aient à repartir à tout moment. Un passeport montre la date à laquelle la personne a quitté son pays d'origine. Il devrait à mon sens y avoir deux filières à la SPR : l'une pour les personnes pouvant fournir la preuve de la date à laquelle elles ont quitté leur pays, et une autre, plus stricte, pour celles qui ne peuvent pas fournir une telle preuve.

Le troisième point concerne les documents frauduleux. Malheureusement, il y a trop de trafic de documents frauduleux devant la CISR, par exemple faux rapports de police, faux

medical reports and letters from political parties confirming membership that are used by bogus claimants to establish bogus claims. At times, these documents are sent for verification to the claimant's home country. When they come back as being fraudulent, the consequence is a simple refusal of the claim. That is the only consequence — there are no charges, no prosecutions. Such criminal activity, if there are no consequences, will simply be repeated. In my view, if there were prosecution of those kinds of activities, they would cease and the bogus claims would end.

On the fourth point, I would ask senators to look at the handout where they will read that in 2007, more than 27,000 claims were referred to the IRB. At the second page, you will read that Mexico was responsible for more than 7,000 of those claims. Fully 25 per cent of refugee claims to Canada come from that evil empire to the south, Mexico. Mexico has a very low acceptance rate but we see so many Mexican claims because the Safe Third Country Agreement has a special exemption for Mexico. The door is slammed shut upon claimants from most other countries of the world. Mexican citizens are very nice people, but they are, by and large, economic migrants. The door is open for them, so they walk through that open door. The fourth recommendation is for a visa requirement on Mexican nationals that will end those types of claims.

To conclude, the proposals I am putting to you I believe would result in the majority of the caseload of a newly created RAD dealing with claims that were inadvertently and incorrectly refused by the RPD. If these proposals are not implemented, I fear you will see an overflow of a large volume of bogus claims that were correctly refused by the RPD. Those people will simply pitch their tents in the RAD and overwhelm the resources of this newly created division.

Thank you for enduring my submission.

The Chair: I assure you that it was not a case of “enduring.” We find that the question and answer period is very helpful. I want to leave time for that and equal time for Mr. Handfield.

[Translation]

Stéphane Handfield, Vice-President, Quebec Immigration Lawyers Association: Madam Chair, thank you for your invitation, giving me the opportunity to share with you some comments with regard to the Refugee Appeal Division. I am a lawyer, and I have been a member of the Quebec Bar since 1992. I mainly practice immigration law. I was for 11 years a commissioner with the Immigration and Refugee Board and I am Vice-President of the protection section of the Quebec Immigration Lawyers Association, which represents close to 150 members.

rapports médicaux et fausses lettres de partis politiques confirmant appartenance, et qui sont utilisés par de faux demandeurs pour appuyer de fausses demandes. Ces documents sont à l'occasion envoyés pour vérification au pays d'origine du demandeur. Lorsqu'il est confirmé qu'ils sont faux, la conséquence est un simple refus de la demande. C'est la seule conséquence — il n'y a aucune accusation, aucune poursuite. Ce genre d'activité criminelle, en l'absence de conséquences, ne fera que se répéter. À mon avis, s'il y avait poursuite pour ces genres d'activités, cela s'arrêterait et il n'y aurait plus de fausses demandes d'asile.

Pour ce qui est du quatrième point, je demanderais aux sénateurs d'examiner le document que j'ai fait distribuer et dans lequel ils liront qu'en 2007 plus de 27 000 demandes ont été renvoyées à la CISR. À la deuxième page, vous verrez que le Mexique a compté pour plus de 7 000 de ces demandes. En effet, 25 p. 100 des demandes d'asile au Canada proviennent de ce méchant empire au sud, le Mexique. Le taux d'acceptation des demandes émanant du Mexique est très bas, mais si nous en voyons autant c'est parce que l'Entente sur les pays tiers sûrs prévoit une exemption spéciale pour le Mexique. La porte se referme vite pour les demandeurs émanant de la plupart des autres pays du monde. Les citoyens mexicains sont des gens très bien, mais ils sont, pour la plupart, des migrants économiques. La porte leur est ouverte, alors ils l'empruntent. La quatrième recommandation est l'imposition d'une exigence de visa pour les ressortissants mexicains, ce qui mettrait fin à ces genres de demandes d'asile.

Pour conclure, les propositions que je vous soumetts régleraient le gros du volume de dossiers d'une toute nouvelle SAR chargée d'examiner les demandes refusées par inadvertance ou à tort par la SPR. Si ces propositions ne sont pas mises en œuvre, ma crainte est qu'il y ait débordement d'un important volume de fausses demandes refusées à juste titre par la SPR. Ces personnes monteront tout simplement leur tente dans la cour de la SAR et accapareront les ressources de cette section nouvellement créée.

Merci d'avoir enduré mon exposé.

La présidente : Je peux vous assurer que nous n'avons rien « enduré » du tout. Nous trouvons que la période des questions et réponses est très utile. J'aimerais qu'il nous reste du temps pour cela et que M. Handfield dispose de la même période que vous.

[Français]

Stéphane Handfield, vice-président, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration : Madame le présidente, je vous remercie de votre invitation qui me fournit l'occasion de vous faire part de mes commentaires sur la Section d'appel des réfugiés. Je suis avocat, membre du Barreau du Québec, depuis 1992. Je pratique principalement en droit de l'immigration. J'ai exercé les fonctions de commissaire à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pendant 11 ans et je suis vice-président, section protection, de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, qui compte près de 150 membres.

In 2002, the Canadian government decided to reduce from two to one the number of commissioners examining claims for refugee protection and determining if Canada should grant protection or not to the individual concerned. This means that the faith of claimants is now in the hands of a single person. Some of these decision-makers do not have legal training and yet are called upon to adjudicate important legal matters and their decisions have serious consequences, for example the removal of a person to a country where he or she risks persecution, torture and even death.

Refugee status determination is a complex process given that the commissioner is called upon to determine the credibility of an individual while taking into account cultural differences, but the commissioner must also apply concepts of law that are inherent to the definition of persons to protect or refugees as set out in the convention. This decision making process leads to decisional inconsistencies between commissioners that are sometimes called upon to examine similar cases but who render diametrically opposed decisions. This situation is certainly not beneficial to the Immigration and Refugee Board nor to the claimants, given that it puts into issue the very integrity of the system. The Refugee Appeal Division will therefore allow the system to be more consistent since the decisions made on appeal will apply at the lower level when the facts are the same.

At present, there is not a true right of appeal for refugee protection claimants. The only possibility for review sits with the Federal Court. This review or judicial review is done when leave has been granted by the court and only for certain types of errors. Consequently, many refugee status claimants, despite having convincing arguments, see their request for a judicial review refused, and their case is never re-examined. Furthermore, the Federal Court, when carrying out a judicial review, must refer the file back to a differently constituted tribunal for determination, which creates delays, costs and red tape.

This situation would obviously be different with an appeal system whereby the tribunal would have authority to hear and determine the case based on merit. The establishment of an appeal process would be a guarantee of the integrity of the system, because it would allow the correction of the gross errors that the refugee protection process is presently tainted with.

In the fall of 2007, the present head of the Immigration and Refugee Board, Mr. Goodman, stated that he needed a 12-month window to establish the Refugee Appeal Division, and this from the date upon which the bill would receive royal sanction. That is an extremely long time frame, because more than five years have already gone by since the implementation of the Immigration and Refugee Protection Act without the Refugee Appeal Division provided for under the legislation.

Lastly, Bill C-280 was passed by the House of Commons in June of last year, which gave the government several months to prepare itself for the probable adoption of the bill.

En 2002, le gouvernement canadien a décidé de réduire de deux à un le nombre de commissaires qui examinent une demande d'asile et déterminent si le Canada accordera sa protection ou non à cette personne. Cela signifie que le sort des demandeurs est maintenant entre les mains d'une seule personne. Certains de ces décideurs ne sont pas juristes, pourtant, ils ont à trancher des questions de droit importantes et leurs décisions ont des conséquences sérieuses, comme le renvoi d'une personne vers le pays où elle risque la persécution, la torture voire même la mort.

La détermination du statut de réfugié est un processus complexe puisque le commissaire est appelé à juger de la crédibilité d'une personne en tenant compte des différences culturelles, mais il doit également appliquer les concepts de droit qui sont inhérents à la définition d'une personne à protéger ou d'un réfugié au sens de la convention. Ce processus décisionnel amène des incohérences décisionnelles entre les commissaires qui sont parfois appelés à traiter des dossiers semblables mais qui rendent des décisions diamétralement opposées. Cette situation n'est certainement pas à l'avantage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ni des revendicateurs puisqu'elle met en doute l'intégrité du système. Par conséquent, la Section d'appel des réfugiés permettra au système d'être plus cohérent puisque les décisions prononcées en appel devront s'appliquer au niveau inférieur lorsque les faits seront identiques.

Actuellement, il n'existe aucun véritable droit d'appel pour les demandeurs d'asile. La seule possibilité de révision se situe au niveau de la Cour fédérale. Cette révision, ou contrôle judiciaire, se fait sur autorisation de la cour et uniquement pour certains types d'erreur. Conséquemment, plusieurs demandeurs d'asile, qui ont pourtant des arguments convaincants, voient leur demande de contrôle judiciaire rejetée, et leur cas n'est jamais réexaminé. De plus, la Cour fédérale, en agissant en contrôle judiciaire, doit retourner le dossier pour détermination devant un tribunal différemment constitué, ce qui entraîne des délais, des coûts et une lourdeur administrative.

Cette situation serait, bien entendu, différente dans un système d'appel où le tribunal aurait le pouvoir de trancher sur le fond de la revendication. L'instauration d'un processus d'appel est garant de l'intégrité du système, car il permettra de rectifier les erreurs grossières qui entachent actuellement le processus d'asile.

À l'automne 2007, l'actuel président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Me Goodman, déclarait qu'il avait besoin d'un délai de 12 mois afin de mettre en place la Section d'appel des réfugiés et ce, à compter de la date de sanction du projet de loi. Il s'agit d'un délai extrêmement long, car plus de cinq ans se sont déjà écoulés depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sans la section d'appel pourtant prévue dans la loi.

Finalement, le projet de loi C-280 a été adopté par la Chambre des communes au mois de juin l'an dernier, ce qui a donné au gouvernement plusieurs mois pour se préparer à l'adoption probable du projet de loi.

I submit to you that the bill should not be amended so as to not further delay the establishment of the Refugee Appeal Division.

[English]

Senator Di Nino: Thank you for coming. This is an issue that we have been dealing with for a couple of months now. The refugee system we have is highly respected around the world. I think the difficulty that I and some of my colleagues are facing is that the people who know this issue better than anyone else — the current and four previous immigration ministers — have all said, in one form or another, that the system we have is designed to be fair and balanced in our dealings with the refugees who come to our shores. The system is already relatively cumbersome. It has mechanisms in place to allow those denied certain processes to bring forth their positions.

Mr. Berger, you have suggested that if we enact this legislation and bring in the RAD, certain steps should be taken before we do that. Otherwise it would bog down the system even more than it is today. Did I understand you correctly?

Mr. Berger: That is correct.

Senator Di Nino: One of the issues raised is that the legislation would allow those who have been denied their claim over recent years the right of appeal to the RAD. Some of these claimants may no longer even be in this country. Do you agree with that?

Mr. Berger: When reading the transcripts from this committee. I have noted that a large number of people could be involved. The number of individuals who have been refused and are still in Canada is huge because the CBSA has not yet removed them. As a matter of procedural fairness, it may be a necessity to give those people a merit-based appeal. However, Parliament is supreme, and it could decide that because they have already had their Pre-Removal Risk Assessment, this legislation should not be retroactive to include that large body of individuals.

Senator Di Nino: In effect, do you think if this legislation is to go through, it should be amended to ensure that it does not impact on those who have been rejected in the past number of years? I think the number is suggested to be something close to 40,000.

Mr. Berger: The short answer to your question is that I believe those who have been refused and are still in Canada should have access to the RAD if it is implemented.

Senator Di Nino: Do you see that as an improvement on the system we have today if we need to process 40,000 people now in the system?

Je soumetts que le projet de loi ne devrait pas être amendé afin de ne pas retarder davantage l'entrée en vigueur de la Section d'appel des réfugiés.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino : Merci d'être venus. Cela fait quelques mois maintenant que nous traitons de cette question. Le système d'accueil de réfugiés que nous avons est très respecté dans le monde. Je pense que la difficulté à laquelle moi-même et certains de mes collègues sommes confrontés est que les personnes qui connaissent mieux la question que quiconque — l'actuelle ministre de l'Immigration et les quatre précédents — ont toutes dit, sous une forme ou une autre, que le système dont nous sommes dotés a été conçu pour être juste et équilibré à l'égard des réfugiés qui se présentent à nos frontières. Le système est déjà relativement complexe. Il prévoit des mécanismes permettant aux demandeurs déboutés de pousser plus avant pour défendre leur position.

Monsieur Berger, vous avez laissé entendre que si nous adoptions ce projet de loi et créions la SAR, il importerait que certaines mesures soient prises au préalable, sans quoi cela embourberait encore davantage qu'il ne l'est aujourd'hui le système en place. Vous ai-je bien compris?

M. Berger : C'est exact.

Le sénateur Di Nino : L'une des questions soulevées est que le projet de loi accorderait aux demandeurs déboutés au cours des dernières années le droit de faire appel devant la SAR. Certains de ces demandeurs ne se trouvent peut-être même plus au pays. Êtes-vous d'accord avec moi là-dessus?

M. Berger : À la lecture de la transcription des délibérations du comité. J'ai relevé le fait que cela pourrait intéresser un grand nombre de personnes. Le nombre de personnes dont la demande a été refusée et qui se trouvent toujours au Canada est énorme, car l'ASFC ne les a pas encore renvoyées. Dans l'intérêt de l'équité procédurale, il y aurait peut-être lieu d'accorder à ces personnes un appel fondé sur le mérite. Cependant, le Parlement est suprême, et il pourrait décider que, du fait que ces personnes aient déjà eu leur Examen des risques avant renvoi, la loi ne devrait pas être rétroactive pour englober toute cette masse de demandeurs.

Le sénateur Di Nino : Estimez-vous en fait que, si le projet de loi est adopté, il faille le modifier pour veiller à ce qu'il n'ait pas d'incidence sur les demandeurs déboutés au cours des dernières années? Il me semble qu'il serait question d'environ 40 000 personnes.

M. Berger : La courte réponse à votre question est que je crois que les personnes dont la demande a été refusée et qui se trouvent toujours au Canada devraient avoir accès à la SAR, si celle-ci est créée.

Le sénateur Di Nino : Y verriez-vous une amélioration par rapport à l'actuel régime s'il nous faut maintenant traiter des dossiers de 40 000 personnes?

Mr. Berger: The whole principle of the RAD is that the appeal mechanisms to date have been inadequate. First, I think we need to get a handle on the numbers from CBSA. I do not know if CBSA provided you with the figure of how many people would be involved. As a matter of procedural fairness, I would argue that they ought to be entitled to the RAD appeal.

Senator Di Nino: For your information, I am not sure if the figures are from CBSA, but we have been provided with the information on the committee hearings: It was approximately 40,000. That number did not come from us; it came from information that was provided. Whether it was provided by the officials or others, I do not recall. I will look into that.

By introducing the RAD, it is generally estimated that that could lengthen the process by at least another six months, if not more. Is this so?

Mr. Berger: That may be true if you have the RAD hearing — the record that was before the RPD, and continuing with the PRRA process. That will add another layer to the proceedings.

As I said at the beginning of my submission, I believe you can streamline the system and make it more efficient by allowing the RAD to hear the new evidence and abolish the PRRA all together, which will shorten the time lines.

Senator Di Nino: I will ask you another question. How long do you think it will take for the system to be able to handle the RAD? There has been a suggestion from the ministry that they would need at least 18 months. Would you agree with that? I am talking about the training, the preparation, the manuals, et cetera. You said previously that you do not believe the board knows what questions to ask, which indicates to me that you feel they are probably not at the level of skill that they should be at.

Would this not add an additional period of time wherein many people would be denied their process because of the additional time it would take?

Mr. Berger: There is always a learning curve in implementing any new procedure in any endeavour. However, that does not mean it should not be implemented. Of course it should be implemented —

Senator Di Nino: I did not ask that. How long do you think it would take for the department to actually be ready? You have been at this business for 20 years. You have a better idea than I do. How long do you think it will take before they can handle it?

Mr. Berger: The main obstacle is to hire the members. As you have heard from many people, the RPD — in fact, the entire board — is not at a full complement of members. That is the main stumbling block. You should put that question to Mr. Harper.

M. Berger : Tout le principe sous-tendant la création de la SAR est le fait que les mécanismes d'appel ont à ce jour été insatisfaisants. Premièrement, je pense qu'il nous faut cerner les chiffres auprès de l'ASFC. J'ignore si l'ASFC vous a donné le nombre de personnes qui seraient visées. Dans l'intérêt de l'équité procédurale, je maintiens que ces personnes devraient avoir droit à un appel devant la SAR.

Le sénateur Di Nino : Pour votre gouverne, je ne sais pas si les chiffres proviennent de l'ASFC, mais d'après les renseignements qui nous ont été fournis, il serait question d'environ 40 000 personnes. Ce nombre n'est pas le nôtre; il est tiré de renseignements qui nous ont été fournis. Je ne me souviens pas si ces renseignements nous sont venus de fonctionnaires ou d'autres. Je me renseignerai là-dessus.

Selon des estimations qui ont été faites, la création de la SAR pourrait prolonger le processus d'au moins six mois, voire plus. Est-ce bien le cas?

M. Berger : Cela pourrait bien être le cas si vous avez l'audience devant la SAR — le dossier dont était saisie la SPR, puis la poursuite du processus ERAR. Cela viendrait ajouter encore une couche à la procédure à suivre.

Comme je l'ai dit au début de ma déclaration, je pense que vous pourriez simplifier le système et en améliorer l'efficacité en permettant à la SAR d'entendre les nouvelles preuves et en abolissant carrément l'ERAR, ce qui resserrerait les délais.

Le sénateur Di Nino : Je vais vous poser une autre question. Combien de temps pensez-vous qu'il faudra au système pour mettre en œuvre la SAR? Le ministère a laissé entendre qu'il lui faudrait au moins 18 mois. Êtes-vous du même avis? Je veux parler de la formation, des préparatifs, des manuels, et cetera. Vous avez dit plus tôt que vous ne pensez pas que la commission sache quelles questions poser, ce qui m'indique que vous considérez que les commissaires ne possèdent sans doute pas le niveau de compétence requis.

Cela ne prolongera-t-il pas la période de temps pendant laquelle de nombreuses personnes continueront de se voir refuser accès au processus, du fait des délais supplémentaires qu'il faudra compter?

M. Berger : Il y a toujours une courbe d'apprentissage dans la mise en œuvre de toute nouvelle procédure, dans quelque domaine que ce soit. Cela ne veut cependant pas dire que la procédure ne devrait pas être mise en œuvre. Bien sûr qu'elle le devrait...

Le sénateur Di Nino : Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Combien de temps pensez-vous qu'il faille au ministère pour être véritablement prêt? Vous œuvrez dans ce domaine depuis 20 ans. Vous en avez une meilleure idée que moi. Combien de temps pensez-vous qu'il faille compter avant que la section ne soit prête?

M. Berger : Le principal obstacle est celui du recrutement des membres. Comme de nombreuses personnes vous l'ont dit, la SPR — en définitive la commission tout entière — ne compte pas un effectif complet. C'est là la principale pierre d'achoppement. Vous devriez poser cette question à M. Harper.

As far as the division being up and running, you have experienced refugee officers and many experienced board members; I do not see that as being a stumbling block.

As far as the actual number of months to get it up and running, that is something you would need to ask the board.

Senator Di Nino: We did. They said 18 months.

Mr. Berger: I am not in a position to determine time lines. I do not see why it should be as long as 18 months. I do not see training the members to create the rules of that division taking more than a few months. I do not see how it has to be 18 months. I think it could be done much quicker than that.

Senator Di Nino: Mr. Handfield, do you have any comments to make on that?

[Translation]

Mr. Handfield: I would have much to add. There seems to be a concern with regard to the time frame. To draw a parallel, when I was a commissioner in Montreal, there were 75 of us at the RPD, the Refugee Protection Division. Today, as we speak, there are 24 commissioners. Clearly, the processing of the claims takes longer; the claims are obviously going to pile up.

As for the establishment of the Refugee Appeal Division, in all honesty, I believe that a six month time frame would be amply sufficient. The Immigration Board has already begun to prepare for the establishment of the Refugee Appeal Division. Already, when I was commissioner, a call for offers was made to commissioners with a view to finding out who among them would be interested in sitting on this new Refugee Appeal Division in Ottawa. The commissioners presently in the pool of the Refugee Protection Division could most certainly very easily work, on a voluntary basis, with the Refugee Appeal Division.

We are talking about the fact that there are at present some controls or mechanisms in place so as to allow applicants who have seen their refugee status claim rejected obtain a review of their file. My colleague spoke earlier about the PRRA or Pre-Removal Risk Assessment System. I do not know which agency provided the numbers to you but at present the acceptance rate nationwide is of 1.8 percent; 1.8 percent of claimants are refused a reversal of the decision by the Refugee Protection Division. Why is it? Because the refugee claimant must provide "new evidence"; in other words, the PRRA officer studying the file does not take into account the evidence presented before the Refugee Protection Division. It must be new evidence. If the commissioner at the Refugee Protection Division made a gross error, that error will unfortunately never be able to be corrected.

Pour ce qui est de l'établissement et du lancement de la section, il y a des agents chevronnés et de nombreux commissaires d'expérience; je ne vois pas là un gros obstacle.

Quant au nombre exact de mois qu'il faudrait compter pour que la section soit pleinement opérationnelle, il s'agit là d'une question qu'il vous faudrait poser à la Commission.

Le sénateur Di Nino : Nous l'avons fait. Elle nous a répondu qu'il faudrait compter 18 mois.

M. Berger : Je ne suis pas en mesure de me prononcer sur les délais. Je ne vois pas pourquoi il faudrait aussi longtemps que 18 mois. Je ne verrai pas la formation des membres en vue de la création des règles de cette section demander plus que quelques mois. Je ne comprends pas pourquoi cela demanderait 18 mois. J'estime que cela pourrait se faire beaucoup plus rapidement.

Le sénateur Di Nino : Monsieur Handfield, auriez-vous quelque commentaire à faire là-dessus?

[Français]

M. Handfield : J'aurais beaucoup de choses à ajouter. On semble voir une préoccupation au niveau des délais. Pour faire un parallèle, lorsque j'étais commissaire à Montréal, nous étions 75 commissaires à la SPR, la Section de protection des réfugiés. Au moment où je vous parle, ils sont 24. Évidemment, les délais pour le traitement des dossiers s'accumulent; les dossiers s'accumulent, inévitablement.

En ce qui a trait à l'instauration de la Section d'appel des réfugiés, en toute honnêteté, je pense qu'un délai de six mois serait amplement suffisant. La Commission de l'immigration a déjà commencé à faire les préparatifs pour l'instauration de la Section d'appel des réfugiés. Déjà, lorsque j'étais commissaire, un appel d'offres avait été fait auprès des commissaires pour savoir ceux qui seraient intéressés à siéger à cette nouvelle Section d'appel des réfugiés à Ottawa. Évidemment, les commissaires en place dans le bassin actuel à la Section de protection des réfugiés pourraient facilement, sur une base volontaire, aller devant la Section d'appel des réfugiés.

Lorsqu'on parle du fait que, actuellement, il y a déjà des contrôles ou un mécanisme en place pour permettre aux demandeurs d'asile, qui ont vu leur demande refusée, de faire revoir leur dossier. Mon confrère parlait plus tôt de l'ERAR, l'Évaluation du risque avant renvoi, je ne sais pas si l'agence vous a donné les chiffres mais actuellement, d'un océan à l'autre, c'est 1,8 p. 100 de taux d'acceptation; 1,8 p. 100 des dossiers se sont vus refusé le renversement de la décision devant la Section de protection des réfugiés. Pourquoi en est-il ainsi? Parce que le demandeur d'asile doit soumettre « toute nouvelle preuve »; autrement dit, l'agent ERAR qui évalue le dossier ne tiendra pas compte de la preuve qui aura été présentée devant la Section de protection des réfugiés. C'est une nouvelle preuve. Si le commissaire a commis une erreur grossière dans la Section de protection des réfugiés, malheureusement cette erreur ne pourra jamais être corrigée.

If we look at the judicial review at the Federal Court level, year after year, 10 percent of applications accepted for review see the decision overturned and are referred to a differently constituted panel. Why? Because the only element the Federal Court judge looks at is whether or not it can be proven that the decision is patently unreasonable.

Judges have on occasion told me: "I would not have rendered the same decision but, unfortunately, I do not have authority to intervene because my role is limited to determining if the decision is clearly unreasonable".

When we talk about timelines, I rather believe that the Refugee Appeal Division will increase them rather than reduce them. Indeed, as is the case of any higher court, this division will develop a bank of case law and, faced with similar facts, the Refugee Protection Division will automatically have to base itself upon it. For cases that are similar, I do not see a commissioner in the first instance, therefore with the Immigration Protection Division, going against the decision of the Refugee Appeal Division, whether it be positive or negative.

That is at the very heart of the integrity of the system. It is our hope that the system aim, on the one hand, at ensuring that those people who need protection obtain that protection from Canada. But for those who do not deserve this protection, the system in place must ensure that they do not benefit from the protection of Canada.

[English]

Senator Di Nino: Am I out of time? If so, I will take a second round.

Senator Goldstein: Mr. Berger, thank you for appearing to share your insights and knowledge with us.

[Translation]

Mr. Handfield, I also thank you for having come here to help us in the decisions we will have to make.

[English]

Mr. Berger, I am particularly interested in your assertion that Canada must try to do something to diminish fraudulent claims or, as you call them, bogus claims and bogus claimants. I took careful note of the four approaches that you are suggesting, one of which is a visa requirement. I did not understand that. Can you tell us exactly what you mean by that?

Mr. Berger: The reason we see 25 per cent of refugee claimants as Mexican citizens is that there is currently a safe third country agreement with the United States. What that means is that claimants in the United States who come to the Canadian border to make a claim are turned back and told that they must make their refugee claim in the United States.

Si on regarde au niveau du contrôle judiciaire à la Cour fédérale, bon an, mal an, on a 10 p. 100 des dossiers dont le contrôle est accepté pour lesquelles la décision est cassée et qui sont renvoyés devant un panel différemment constitué. Pourquoi? Parce que la seule question évaluée par le juge de la Cour fédérale est qu'on doit démontrer que la décision est manifestement déraisonnable.

J'ai déjà vu des juges qui m'ont dit : « Maître, je n'aurais pas rendu la même décision, malheureusement je n'ai pas le pouvoir d'intervenir parce que mon rôle est limité à décider si la décision est manifestement déraisonnable. »

Lorsqu'on parle d'un délai, je ne crois pas, au contraire, que la Section d'appel va augmenter les délais mais qu'elle va plutôt les diminuer. En effet, comme toute cour supérieure, elle constituera une banque de jurisprudence et, inévitablement, pour des faits similaires, la Section de protection des réfugiés devra l'utiliser. Pour un dossier similaire, je vois très mal un commissaire de première instance, donc de la Section de protection des réfugiés, aller dans un sens contraire à ce que la section d'appel aura tranché, tant du côté négatif que du côté positif d'une décision.

C'est l'essence même de l'intégrité du système. Le système, on l'espère, est là pour, d'une part, s'assurer que les personnes qui ont besoin de la protection méritent la protection du Canada. Mais également, pour les gens qui ne la méritent pas, le système doit être en place pour s'assurer que ces gens ne bénéficient pas de la protection du Canada.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino : Le temps dont je disposais est-il écoulé? Si tel est le cas, je reviendrai au deuxième tour.

Le sénateur Goldstein : Maître Berger, merci d'être venu comparaître devant le comité pour nous livrer vos idées et votre savoir.

[Français]

Maître Handfield, merci à vous aussi d'être venu pour nous aider dans les décisions que nous avons à prendre.

[Traduction]

Monsieur Berger, je suis particulièrement intéressé par votre affirmation que le Canada doit essayer de faire quelque chose pour réduire le nombre de demandes frauduleuses ou de fausses demandes, comme vous les appelez, et de faux revendicateurs du statut de réfugié. J'ai pris bonne note des quatre approches que vous recommandez, dont l'exigence d'un visa. Je ne comprends pas cela. Pourriez-vous nous préciser ce que vous entendez par là?

M. Berger : La raison pour laquelle 25 p. 100 des demandeurs du statut de réfugié sont des citoyens mexicains est qu'il y a en place à l'heure actuelle avec les États-Unis une entente de pays tiers sûr. Ce que cela signifie est que les demandeurs aux États-Unis se présentant à la frontière canadienne pour revendiquer le statut de réfugié sont refoulés et on leur dit qu'il leur faut faire leur demande à partir des États-Unis.

However, there is an exemption for some countries, including Mexico. The reason there is an exemption for Mexico is that Mexico as a country does not have a visa requirement for Mexicans travelling to Canada, but Mexicans require a visa for travel to the United States. Because of that peculiar twist, Mexicans can simply come to the border and say, "I want to make a refugee claim," and that is what they are doing.

Senator Goldstein: I am not sure I understand how a visa requirement would stop that.

Mr. Berger: It would stop that because if they try to get a visa to come to Canada, likely the visa would be refused. If they simply went overland from the United States to the Canadian port of entry at the border, they would not be allowed to make a refugee claim because they would be caught by the safe third country rules, just like citizens of all other countries. Putting the visa requirement in would create that situation.

Senator Goldstein: You are not suggesting that the coming into force of this segment of this statute be delayed until these safeguards are put in place, are you?

Mr. Berger: Yes, I am. The reason is that I do not want to see the RAD overwhelmed with claims that were correctly refused by the RPD, which is exactly what will happen if the statute is implemented as is. As I said in my closing remarks, I want to see the majority of the caseload in the RAD to be those cases which were inadvertently incorrectly refused by the RPD.

Senator Goldstein: How do you deal with the situation where, presumably, there were some refugee claimants who had a just claim but who were refused? Otherwise there would be no reason to have an RPD. They have to be delayed and, ultimately, deported until our country decides to put in these four safeguards.

Mr. Berger: The people in the system already, as I see it, will be allowed to file their appeal in the RAD. I am talking about going forward. I am talking about implementing my four recommendations going forward to alter the balance of genuine versus bogus refugee claimants coming to Canada.

Senator Goldstein: Are you suggesting that the RAD be postponed theoretically forever if the government decides not to implement these four safeguards?

Mr. Berger: I believe the Canadian people and genuine refugees in general would be better served if these safeguards are implemented. If they are not implemented, I still think the RAD should be put in place.

Senator Goldstein: That was my question. I understood your answer to be different.

Mr. Berger: I am pushing for the best possible system, not the second or third best possible system.

Cependant, il y a une exception pour certains pays, dont le Mexique. La raison pour laquelle il y a une telle exception pour le Mexique est que les Mexicains se rendant au Canada ne sont pas tenus d'avoir un visa, mais ils doivent en avoir un pour entrer aux États-Unis. À cause de cette situation étrange, les Mexicains peuvent simplement se présenter à la frontière et dire « Je souhaite faire une demande de statut de réfugié », et c'est ce qu'ils font.

Le sénateur Goldstein : Je ne vois pas très bien en quoi une exigence de visa mettrait fin à cela.

M. Berger : Cela y mettrait fin parce que si ces personnes tentent d'obtenir un visa pour se rendre au Canada, il y a de bonnes chances que ce leur soit refusé. Si elles traversent tout simplement les États-Unis par voie terrestre pour se rendre à un poste frontalier canadien, elles ne pourraient pas faire une demande de statut de réfugié du fait de tomber sous les règles en matière de tiers pays sûrs, tout comme c'est le cas des citoyens de tous les autres pays. Voilà quel serait le résultat d'une exigence de visa.

Le sénateur Goldstein : Vous n'êtes pas en train de recommander le report de l'entrée en vigueur de cette partie de la loi en attendant que soient mises en place ces mesures de sauvegarde, n'est-ce pas?

M. Berger : Si. La raison est que je n'aimerais pas voir la SAR submergée de demandes rejetées à juste titre par la SPR, ce qui est exactement ce qui se produira si le projet de loi est adopté dans son libellé actuel. Comme je l'ai dit à la fin de ma déclaration, j'aimerais que la majorité des cas dont serait saisie la SAR soient les demandes refusées par inadvertance ou à tort par la SPR.

Le sénateur Goldstein : Comment traitez-vous de la situation des demandeurs du statut de réfugié dont la demande était justifiée mais qui a été refusée? Je présume que cela doit arriver, sans quoi il n'y aurait aucune raison d'avoir une SPR. Il y a un délai d'attente et, en bout de ligne, ces personnes sont renvoyées en attendant que notre pays instaure ces quatre mesures de sauvegarde.

M. Berger : D'après mon interprétation, les personnes qui sont déjà dans le système seraient autorisées à déposer leur appel devant la SAR. Je parle de l'avenir. Je parle de la mise en œuvre de mes quatre recommandations pour l'avenir, en vue de modifier l'équilibre entre les demandeurs authentiques de statut de réfugié et les faux revendicateurs arrivant au Canada.

Le sénateur Goldstein : Êtes-vous en train de recommander que la création de la SAR soit théoriquement reportée à jamais si le gouvernement décide de ne pas mettre en œuvre ces quatre mesures de sauvegarde?

M. Berger : Je pense que les Canadiens et les réfugiés authentiques en général seraient mieux servis si ces mesures de sauvegarde étaient mises en œuvre. Si elles ne le sont pas, je crois que la SAR devrait néanmoins être créée.

Le sénateur Goldstein : C'était là ma question. J'avais compris votre réponse autrement.

M. Berger : Je prône le meilleur système possible, et non pas le deuxième ou le troisième meilleur.

Senator Goldstein: The perfect is the enemy of the good. The question arises as to whether we should implement the RAD for those who have been incorrectly or inappropriately denied asylum precisely because, some of us have submitted, we have an international, human and Canadian obligation to do so.

In an ideal world, you would also want these safeguards to be implemented. Absent the implementation of those safeguards, you would, as I now understand it, still want to have an RAD, is that right?

Mr. Berger: I would, but it would be the second best system.

Senator Goldstein: I understand that. May I ask a question of Mr. Handfield, if it is a quick question?

The Chair: If it is quick, yes.

[Translation]

Senator Goldstein: Mr. Handfield, thanks to you as well for having come to assist us with our study of this matter. I made note of the fact that you pointed out that at the moment one judge or commissioner alone decides on the claims, including in matters of credibility. In your mind, might an appeal instance intervene without the claimant appearing before it? In the same way, based upon the file as put forward in the first instance, could the appeal tribunal decide on issues of credibility?

Mr. Handfield: Obviously, and in all honesty, it could be difficult for the appeal division to intervene if the commissioner's decision is based solely on the total absence of credibility. It would however have to be determined, despite the fact that the decision pertains to credibility, if other aspects of the file have been omitted by the Refugee Protection Division commissioner. In such a case, I believe that the appeal division could intervene. But if we are talking exclusively of a decision based on total lack of credibility, I believe that could be difficult.

Senator Goldstein: The present system, with possible recourse to a judicial review, but not an appeal before the Federal Court, is based upon the criterion of the case being "patently unreasonable".

Will the recent Supreme Court decision — not on an immigration matter but on a similar issue in the context of an administrative tribunal — not change this criterion in order to establish a pure and simple criterion of unreasonableness, or what we call, in our jargon, *simpliciter*, to use the Latin term?

Mr. Handfield: If I understand your question, you would like to know, if were we to change the criterion to reverse the decision at the Federal Court level, if that might clarify the situation. Is that correct?

Senator Goldstein: Yes.

Mr. Handfield: Good question. One must understand that in the case of the Federal Court it is "with leave."

Senator Goldstein: Yes, I know.

Le sénateur Goldstein : La perfection est l'ennemi du bien. La question qui survient est celle de savoir si nous devrions instaurer la SAR pour les personnes auxquelles on a injustement ou à tort refusé l'asile précisément parce que, comme certains d'entre nous l'avons souligné, nous avons en la matière une obligation internationale, humanitaire et proprement canadienne.

Dans un monde idéal, l'on tiendrait également à ce que ces mesures de sauvegarde soient en place. Mais en l'absence de ces mesures de sauvegarde, si je comprends bien maintenant, vous souhaiteriez toujours que soit instaurée une SAR, n'est-ce pas?

M. Berger : Oui, mais ce serait le deuxième meilleur système.

Le sénateur Goldstein : Je comprends cela. Puis-je poser une question à M. Handfield, si je le fais rapidement?

La présidente : Oui, si c'est rapide.

[Français]

Le sénateur Goldstein : Monsieur Handfield, merci également d'être venu nous aider pour notre étude de la question. Je note que vous avez soumis le fait qu'un seul juge ou commissaire, pour le moment, détermine les réclamations, y compris pour des questions de crédibilité. Dans votre esprit, une instance d'appel pourrait-elle intervenir sans que la personne comparaisse devant elle? Également, sur la base d'un dossier tel que constitué en première instance, le tribunal d'appel pourrait-il intervenir sur des questions de crédibilité?

M. Handfield : Évidemment, en toute honnêteté cela pourrait être difficile que la section d'appel puisse intervenir si la décision du commissaire repose uniquement sur l'absence totale de crédibilité. Il faudrait voir cependant, malgré le fait qu'on rende une décision sur la crédibilité, si d'autres aspects du dossier ont été omis par le commissaire à la Section de protection des réfugiés. À ce moment-là, je pense que la section d'appel pourrait intervenir. Mais si on parle exclusivement d'une décision d'absence totale de crédibilité, je pense que cela pourrait être difficile.

Le sénateur Goldstein : Le système actuel avec un recours possible en révision, et non pas d'appel à la Cour fédérale, a pour critère d'évaluation la notion de « manifestement déraisonnable ».

La décision récente de la Cour suprême — non pas sur une question d'immigration, mais sur une question semblable pour ce qui était d'un tribunal administratif — ne viendrait-elle pas modifier ce critère pour établir un critère déraisonnable pur et simple, ou ce que nous appelons dans notre jargon *simpliciter*, pour employer l'expression latine?

M. Handfield : Si je comprends bien votre question, c'est si on changeait le critère pour renverser une décision au niveau de la Cour fédérale, cela viendrait-il clarifier la situation?

Le sénateur Goldstein : Oui.

M. Handfield : Bonne question. Il faut comprendre que la Cour fédérale, c'est « sur permission ».

Le sénateur Goldstein : Oui, je sais bien.

Mr. Handfield: As a matter of fact, immigration lawyers are somewhat surprised by the way in which such leave is granted or not. We do not know. The reasons for these decisions are not provided.

However, I would like to come back to your first question with regard to credibility. I have made rulings on credibility. We must not be sticklers to too much of an extent either. In our assessment of credibility, we base ourselves upon contradictions, implausibilities, important facts in the claim for protection. It is easy for a commissioner to say that the asylum seeker is not credible because he contradicted himself with regard to the date of birth of his children or the colour of the police car. That is but an example. There are therefore rulings on credibility of this nature. Obviously, it is my belief that the appeal division would be a very appropriate forum for intervention in such cases.

Senator Goldstein: You stated that a call for offers had already come out.

Mr. Handfield: At the time, when I was commissioner.

Senator Goldstein: Not at present?

Mr. Handfield: No, not at present. If there is one out there, I am not aware of it.

[English]

Senator Oliver: I have a brief question for each of you. Mr. Berger, thank you very much for your excellent presentation. It was clear and very persuasive. You understand the sections of the act very well.

If this bill were passed right now, it would bring into effect sections 110, 111 and 171 of the bigger act, the IRPA. The section that would be excluded in this bill is section 73. Section 73 is the section that, if brought into force, would allow the Minister of Citizenship and Immigration to seek leave for judicial review from the Federal Court with respect to any decision made by the RAD. Do you think it would be fair to include that in Bill C-280?

Mr. Berger: I would not have a problem with that.

Senator Oliver: Mr. Handfield, I commended Mr. Berger on his excellent presentation. He gave us four recommendations that should be put in place in order to stem an overflow of bogus claims so that this new refugee appeal division is not flooded with them. In that way, we may give it a chance to succeed.

He said that there are four things he would like to see, one being to ask the right questions. He said that with manuals, documents and training, the board can be taught to ask the right questions. The second was about the IRB's indifference to passports, and with proper training, that would not take long to correct. The third is the biggest one, and pertains to fraudulent documents. He went into detail about fraudulent documents from political parties in other countries, and fraudulent certificates and

M. Handfield : Actuellement, les avocats qui pratiquent en droit de l'immigration s'étonnent un peu de la façon dont ces permissions sont accordées ou non. On ne le sait pas. Ces décisions ne sont pas motivées.

Cependant, j'aimerais revenir sur votre première question au niveau de la crédibilité. J'ai rendu des décisions sur la crédibilité. Il ne faut pas non plus être pointilleux. Pour évaluer la crédibilité, on se base sur des contradictions, sur des invraisemblances, sur des faits importants de la demande d'asile. Il est facile de dire pour un commissaire que le demandeur d'asile n'est pas crédible parce qu'il s'est contredit concernant la date de naissance de ses enfants ou sur la couleur du véhicule des policiers. Ce n'est qu'un exemple. Il y a donc des décisions rendues sur la crédibilité qui sont de cette nature. Évidemment, je pense que la section d'appel serait un forum très approprié pour intervenir dans ces cas.

Le sénateur Goldstein : Vous avez dit qu'il y avait déjà eu un appel d'offres publié.

M. Handfield : À l'époque, lorsque j'étais commissaire.

Le sénateur Goldstein : Pas actuellement?

M. Handfield : Non, pas actuellement. S'il y en a un, je ne suis pas au courant.

[Traduction]

Le sénateur Oliver : J'ai une courte question pour chacun de vous. Monsieur Berger, merci beaucoup de votre excellent exposé. Il a été clair et très convaincant. Vous comprenez très bien les dispositions de la loi.

Si ce projet de loi était adopté tout de suite, entreraient en vigueur les articles 110, 111 et 171 de la loi générale, la LIPR. L'article qui serait exclu du projet de loi est l'article 73. Si l'article 73 entrerait en vigueur, il permettrait au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de demander une autorisation pour un contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale sur toute décision prise par la SAR. Pensez-vous qu'il serait juste d'inclure cela dans le projet de loi C-280?

M. Berger : Je n'y verrais aucun problème.

Le sénateur Oliver : Maître Handfield, j'ai félicité M. Berger pour son excellent exposé. Il nous a fait quatre recommandations de choses qui devraient selon lui être mises en place de manière à endiguer le flux de fausses revendications, afin d'éviter que n'en soit inondée cette nouvelle section d'appel des réfugiés. En procédant ainsi, cette section aurait peut-être une chance de réussir.

Il a dit qu'il y a quatre choses qu'il aimerait voir, dont le fait de poser les bonnes questions. Il a dit qu'au moyen de manuels, de documents et de formation, la commission pourrait apprendre à poser les bonnes questions. Sa deuxième recommandation concernait l'indifférence de la CISR à l'égard de passeports, et si une formation adéquate était assurée, cela ne demanderait pas très longtemps de corriger ce problème. Sa troisième et plus grosse recommandation concerne les faux documents. Il a parlé en détail

other reports that have been tampered with. A great deal of work must be done in that area so that this new court would not be flooded with bogus and fraudulent documentation in their claims.

Do you not agree that we need time to clear up that kind of mess? You are knowledgeable about these procedures and, therefore, must know about these fraudulent documents and claims. Do you not think that, rather than flood this new court with these problems, it would be better to take the time to do it right?

[*Translation*]

Mr. Handfield: One of the main reasons why people present themselves before the Refugee Appeal Division with bogus documents is the following: if they do not provide documentation, their claim will be rejected.

Over the years, tribunal commissioners decided to ask political party members, for example, to produce a membership card or a certificate; in the case of those having stated that they had been arrested by the police, they asked them to produce a police report. The individual may in fact have been arrested and beaten repeatedly. But it often happens that these people are unable to provide documents as evidence of the facts. However, the community and the people talk. Claimants are told that if they say that they were arrested or imprisoned, they will not be believed unless they provide written proof. They therefore do anything they can in order to obtain such documents.

In my view, another way of viewing things should be instilled in commissioners. We talk about passports and visas. If a person who fears for his life presents himself at the Canadian embassy in some foreign land to apply for a visa and dares say that he wishes to come to Canada in order to ask for refugee protection because he risks being killed in his country, the visa will be refused. If Nelson Mandela had applied for a visa in order to request protection in Canada, at one point in time, his application would have been refused.

A visa requirement, as my colleague was saying, would eliminate abuse. However, legitimate asylum seekers would risk being refused access to Canada. The implementation of such criteria would certainly make human traffickers smuggling people into Canada very happy.

[*English*]

Senator Oliver: Canada's justice system has not been built upon the admission of fraudulent claims and documents. Certainly, our administrative tribunal system is not based upon that, and I would hope that you are not suggesting such.

Mr. Berger, do you want to add anything? It was your third recommendation and I would like to hear from you.

de documents frauduleux émanant de partis politiques d'autres pays, de faux certificats et d'autres rapports ayant pu être trafiqués. Un travail énorme en la matière doit être fait afin que ce nouveau tribunal ne soit pas inondé de faux documents accompagnant les demandes.

Ne conviendriez-vous pas qu'il nous faut du temps pour faire un grand ménage dans tout cela? Vous connaissez les procédures et vous devez donc être au courant de ces faux documents et demandes frauduleuses. Ne croyez-vous pas qu'au lieu de laisser ce nouveau tribunal se faire inonder de problèmes, il vaudrait mieux prendre le temps de bien faire les choses?

[*Français*]

M. Handfield : Une des principales raisons pour lesquelles les gens se présentent à la Section de protection des réfugiés avec de faux documents est la suivante : s'ils ne se présentent pas avec des documents, leur demande sera rejetée.

Au fil des ans, les commissaires du tribunal ont décidé de demander aux membres d'un parti politique, par exemple, de produire une carte ou un certificat; à ceux qui disent avoir été arrêté par la police de produire un certificat de police. Les gens, dans les faits, peuvent avoir été arrêtés et battus à maintes reprises. Souvent, ces personnes ne peuvent pas produire de documents à l'appui de ces faits. Toutefois, la communauté et les gens discutent. Ils se font dire que s'ils disent avoir été arrêté ou emprisonné, faute de preuve écrite on ne les croira pas. Les gens vont donc tout faire pour se procurer de tels documents.

À mon avis, il faut instaurer chez les commissaires une autre vision des choses. On parle de passeports et de visas. Si une personne qui craint pour sa vie se présente à une ambassade canadienne à l'étranger dans le but d'obtenir un visa et ose dire qu'elle désire venir au Canada pour demander la protection car elle risque d'être tuée chez elle, on lui refusera le visa. Cela revient à dire que si Nelson Mandela avait demandé un visa pour demander la protection au Canada, à une certaine époque, on le lui aurait refusé.

L'instauration d'un visa ferait en sorte d'éliminer, comme le disait mon confrère, des demandes abusives. Toutefois, des demandeurs d'asile légitime risquent de se voir refuser l'accès au Canada. L'instauration de ces critères ferait certes le bonheur des passeurs qui s'occupent de faire entrer des gens au Canada.

[*Traduction*]

Le sénateur Oliver : Le système judiciaire canadien n'a pas été érigé sur l'acceptation de faux documents et de demandes frauduleuses. Notre système de tribunal administratif n'a en tout cas pas été bâti là-dessus, et j'ose espérer que ce n'est pas ce que vous proposez.

Monsieur Berger, aimeriez-vous ajouter quelque chose? C'était votre troisième recommandation et j'aimerais vous entendre là-dessus.

Mr. Berger: I agree with my colleague's comments about the pressure put on claimants to produce fraudulent documents. This can be corrected overnight by saying in the personal information form, PIF, given to claimants: "Do not submit fraudulent documents in support of your claim."

Senator Goldstein: That invites them to do just that.

Mr. Berger: Why?

The Chair: I would like the witness to answer the question.

Mr. Berger: It would end with, "You may be charged if you do." Once the community sees that charges will be laid, that kind of behaviour will stop overnight.

Senator Oliver: Thank you.

Senator Jaffer: I thank both of you for your articulate presentations. Certainly, they helped me to understand some of the issues surrounding this bill.

In your respective areas, how many members of the board are there, and how many should there be? We can begin with you, Mr. Handfield.

[Translation]

Mr. Handfield: I was appointed commissioner in January 1994. I left the commission in December 2004. At the time, we were 75 commissioners at the Refugee Protection Division in Montreal.

Today, as Vice-President of the QILA, I attend meetings with the heads of the commission in Montreal. We therefore have statistics. According to the most recent data, there are presently 24 commissioners in Montreal.

I believe that in Montreal 20 additional commissioners would be required given the backlog that is piling up. Wait times are becoming longer. People are waiting 10, 12, 14 and in some cases even 16 months to have their claim for refugee protection heard.

[English]

Mr. Berger: I agree. In the old days, the waiting room at the refugee board offices in Montreal was full. You could not find a seat. It was the same in Toronto. Now, they are empty. There are not enough board members to hear the claims. There are not enough claimants because of the safe third country rules. It has changed a great deal over the last several years.

Senator Jaffer: My next question is for Mr. Handfield. You were a commissioner and your colleague has raised issues about the questions asked, and about passports. I will leave the visa and fraudulent documents issue for later. Do you agree that these are

M. Berger : Je suis d'accord avec mon collègue en ce qui concerne les pressions exercées sur les revendicateurs pour produire de faux documents. Cela pourrait être corrigé en un clin d'œil en indiquant sur le formulaire de renseignements personnels, ou PRP, qui est remis aux revendicateurs : « Ne déposez pas de faux documents à l'appui de votre revendication. »

Le sénateur Goldstein : Cela les inviterait à faire précisément cela.

M. Berger : Pourquoi?

La présidente : J'aimerais que le témoin réponde à la question.

M. Berger : Le texte se terminerait par la déclaration que voici : « Vous pourriez être poursuivi en justice si vous le faites ». Une fois que les gens auront compris que des accusations seraient portées, ce genre de comportement cessera du jour au lendemain.

Le sénateur Oliver : Merci.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie tous les deux pour vos éloquentes déclarations. Celles-ci m'ont certainement aidée à comprendre certaines des questions entourant le projet de loi.

Dans vos domaines respectifs, combien de commissaires y a-t-il, et combien faudrait-il qu'il y en ait? Nous pourrions commencer avec vous, monsieur Handfield.

[Français]

M. Handfield : En janvier 1994, j'ai été nommé commissaire. J'ai quitté la commission en décembre 2004. À l'époque, on était 75 commissaires à la Section de protection des réfugiés de Montréal.

Maintenant, en tant que vice-président de l'AQAADI, je participe à des rencontres avec les dirigeants de la commission à Montréal. Par conséquent, nous disposons de statistiques. Selon les dernières données, on compte actuellement 24 commissaires à Montréal.

Je pense qu'il manque actuellement à Montréal au moins 20 commissaires pour faire face au nombre de dossiers qui s'accumulent. Les délais allongent. On parle de 10, 12, 14 et, même dans certains cas, de 16 mois d'attente pour entendre les demandes d'asile.

[Traduction]

M. Berger : Je suis d'accord. Autrefois, la salle d'attente dans les bureaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à Montréal était remplie. Vous ne trouviez pas à vous asseoir. C'était la même chose à Toronto. Aujourd'hui, ces salles d'attente sont vides. Il n'y a pas suffisamment de commissaires pour entendre les revendications. Il n'y a pas un nombre suffisant de revendicateurs à cause des règles sur les pays tiers sûrs. La situation a énormément changé au cours des dernières années.

Le sénateur Jaffer : Ma question suivante est pour M. Handfield. Vous avez été commissaire, et votre collègue a discuté des questions posées et des passeports. Je vais pour le moment laisser de côté la question des visas et des faux

not legislation issues but, rather, issues of improving the training provided. In your experience as a commissioner, what is your opinion?

[Translation]

Mr. Handfield: Today more than ever, training is extremely important. The claimant gives evidence to just one commissioner. As I mentioned in my statement, very often, these decision makers are not legally trained. Before their appointment as commissioners, in a good many cases they have no knowledge whatsoever of the law. They therefore must be given appropriate training and ongoing training. I can but agree with my colleague in that regard.

When people appeared before two commissioners, in most cases we endeavoured to ensure that the panel be made up of at least one lawyer and another non-legal member, precisely so as to be able to deal with important legal questions.

[English]

Senator Jaffer: My other question is in regard to the visa. I am willing to be corrected but my understanding is that a minister can make an administrative decision at any time about what country's nationals need a visa. That is not needed in this legislation. Is that not correct?

[Translation]

Mr. Handfield: At one time, in the case of Chile, the Canadian government decided to remove the requirement for a Canadian visa and it later decided to reinstate the visa requirement. That was a purely administrative decision.

[English]

Senator Jaffer: Mr. Berger, you raised some valid issues. It was clear in my mind that you want to keep the process intact for the real Fatimas of the world, and ensure that we have a good process. I commend both of you for that.

I understand the suggestions you made would be issues of training rather than needing amendments in this legislation.

Mr. Berger: That is right. You need no changes to the legislation for my recommendations. Most of them can be done overnight.

Regarding the question you put to Mr. Handfield on the training of members, if you have a chef and you do not give him fresh ingredients, or you have a surgeon and you do not give him proper surgical tools, you will not have a good meal or a proper surgery. These are hard-working men and women, but they are not given the right tools. How can they know that my client was

documents. Conviendriez-vous que l'on ne parle pas ici de questions législatives mais plutôt de la nécessité d'améliorer la formation offerte? Qu'en pensez-vous, en votre qualité d'ancien commissaire?

[Français]

M. Handfield : Aujourd'hui plus que jamais la formation est extrêmement importante. Le demandeur comparait devant un seul commissaire. Comme je le mentionnais dans mon exposé, souvent ces décideurs ne sont pas juristes. Avant leur nomination comme commissaire, ils n'ont bien souvent aucune connaissance de la loi. Il leur faut donc une formation pertinente et un programme de formation continue. Je ne peux être qu'en accord avec mon collègue sur cet aspect.

À l'époque où on comparaisait devant deux commissaires, on s'assurait, dans la majorité des cas, que le panel soit composé, à tout le moins, d'un avocat et d'un membre non avocat pour justement être en mesure de trancher les questions importantes de droit.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Mon autre question concerne l'exigence de visa. Vous me corrigerez si je me trompe, mais d'après ce que je comprends, un ministre peut à tout moment rendre une décision administrative au sujet des pays dont les ressortissants doivent obtenir un visa. Cela n'est pas exigé dans cette loi, n'est-ce pas?

[Français]

M. Handfield : À une certaine époque, pour le Chili, le gouvernement canadien a décidé de retirer l'exigence d'un visa canadien et par la suite a décidé de réinstaurer le visa. C'était une décision purement administrative.

[Traduction]

Le sénateur Jaffer : Monsieur Berger, vous avez soulevé un certain nombre de questions très pertinentes. Il était clair dans mon esprit que vous vouliez maintenir intact le processus pour les vraies Fatimas de ce monde et veiller à ce que nous ayons un bon processus. Je vous félicite tous les deux pour cela.

D'après ce que je comprends de vos suggestions, elles concernent plutôt la formation que la nécessité d'apporter des amendements au projet de loi.

M. Berger : C'est exact. Aucun changement à la loi n'est nécessaire pour la mise en œuvre de mes recommandations. La plupart des choses que je recommande pourraient être faites du jour au lendemain.

En ce qui concerne la question que vous avez posée à M. Handfield au sujet de la formation des commissaires, si vous avez un chef et que vous ne lui fournissez pas des ingrédients frais, si vous avez un chirurgien et que vous ne lui donnez pas les bons outils, alors vous n'aurez ni un bon repas ni une chirurgie réussie. Les commissaires sont des hommes et des femmes qui travaillent

in Sweden all those years when the board does not routinely make inquiries to the other European countries?

Senator Jaffer: That is true for anything. This legislation is all about looking after the many other Fatimas who need protection.

Mr. Berger: That is right. There are many other Fatimas who were deported because they do not have Michelle Landsburg and the RAD.

The Chair: There are many more questions we could ask in this complex field. For example, what is an appeal as opposed to a review? Does this appeal have all of the qualities that we normally know in criminal law or other appeal processes? However, we have run out of time.

I would like to thank both of our witnesses, Mr. Berger and Mr. Handfield, for taking a very complex issue and bringing it down to a level where we can debate some of the essential issues. Thank you for your expertise and your time.

On this second panel this evening, we are privileged to have members from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. We have Mr. Abraham Abraham, Representative in Canada. Accompanying him are Mr. Hy Shelow, the Senior Protection Officer; and Mr. Michael Casasola, the Resettlement Officer.

I understand that there will be one presentation.

Abraham Abraham, Representative in Canada, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: As an introduction to the issues relating to our discussions today, I wish to share with you part of an address to the Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands on April 8, made by António Guterres, the United Nations High Commissioner for Refugees:

Today, we encounter the word “refugee” in all kinds of contexts. We read about “refugees” from hurricane Katrina, from hunger, and environmental “refugees.” Indeed, there is a growing disconnect between the legal definition of a refugee, and the way in which the word is used in public discourse.

The 1951 Refugee Convention defines a refugee as a person with a well-founded fear of being persecuted in his or her home country for one or more of the following five reasons: race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. So defined, refugees are often contrasted with economic migrants, who are seen as people on the move in search of better economic opportunities. Thus it is common to speak of forced migration on the one hand, and voluntary migration on the other.

fort, mais on ne leur fournit pas les bons outils. Comment peuvent-ils savoir que ma cliente a vécu en Suède pendant toutes ces années si la commission ne se renseigne pas régulièrement auprès des autres pays, en Europe ou ailleurs?

Le sénateur Jaffer : Cela vaut pour n'importe quoi. Le projet de loi vise à s'occuper des nombreuses autres Fatimas qui ont besoin de protection.

M. Berger : C'est exact. Il y a de nombreuses autres Fatimas qui ont été expulsées du fait de ne pas avoir pu compter sur Michelle Landsburg et une SAR.

La présidente : Il y a de nombreuses autres questions que nous pourrions vous poser au sujet de ce domaine fort complexe. Par exemple, qu'est-ce qu'un appel par opposition à une révision? Cet appel possède-t-il toutes les qualités que l'on reconnaît normalement au droit pénal et à d'autres mécanismes d'appel? Cependant, nous n'avons plus de temps.

Je tiens à remercier les deux témoins, M. Berger et M. Handfield, d'avoir pris une question très complexe et de l'avoir ramenée à un niveau auquel il nous a été possible de discuter de certains de ses éléments essentiels. Merci de nous avoir offert vos connaissances et votre temps.

Passant maintenant au deuxième groupe de témoins pour ce soir, nous avons le privilège d'accueillir parmi nous des représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il s'agit de M. Abraham Abraham, représentant au Canada, de M. Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection, et de M. Michael Casasola, administrateur chargé de la réinstallation.

Si je comprends bien, il y aura une seule déclaration.

Abraham Abraham, représentant au Canada, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : En guise d'introduction aux problématiques relatives à nos discussions aujourd'hui, je souhaite partager avec vous un extrait d'une allocution qu'António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a prononcée à l'intention du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas le 8 avril dernier :

Aujourd'hui, nous retrouvons le mot « réfugié » dans toutes sortes de contextes : « réfugiés » de l'ouragan Katrina, « réfugiés » de la famine, « réfugiés » environnementaux. En effet, il y a de plus en plus une coupure entre la définition légale du réfugié et la façon dont le mot est utilisé dans le discours public.

La Convention sur les réfugiés de 1951 définit un réfugié comme une personne qui craint avec raison d'être persécutée pour l'une ou l'autre de ces cinq raisons : race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques. Ainsi définis, les réfugiés font souvent contraste avec les migrants économiques, qui sont vus comme des gens en mouvement à la recherche de meilleures opportunités économiques. Ainsi, il est commun de parler de migration forcée d'une part et de migration volontaire d'autre part.

But things are not so simple. More and more, people are on the move for a variety of reasons, and migrants and refugees are on the move side by side — as we can see today on the Italian island of Lampedusa, in the Canary Islands, at the border between Slovakia and Ukraine, and in many other places. Key to UNHCR's work is to be able to identify who needs international protection. We must ensure that persons seeking protection have access, namely to asylum procedures and to a fair treatment of their claims.

The interpretation of the refugee definition contained in the 1951 Convention has evolved and improved over time. It is now generally accepted, for instance, that persecution need not be at the hands of state agents. The refugee definition is more widely applied, to give just one example, when persons are members of specific social groups — such as women and girls at risk of genital mutilation — when the government cannot protect them from harmful cultural practices. The Organization of African Union's Refugee Convention extended the definition to victims of generalized violence: (“events seriously disturbing public order”). But still we see today more and more people on the move who cannot be considered refugees strictly speaking, yet are not typical economic migrants either.

Such people are driven to move not only because of war and persecution but also because of environmental degradation, climate change and extreme deprivation. These causes are all increasingly interlinked. Climate change can ignite conflict which can lead to displacement. The classic example is a Janjaweed attack on a village in Darfur. Indeed, there is a political dimension to these attacks, but the situation also reflects a conflict over natural resources. The population of Darfur has been growing, and rainfall has been steadily decreasing. As a result, the relationship between farmers and herders, who compete for water, has deteriorated. Similarly, war generates poverty and deprivation and has detrimental effects on the environment. In other words, it can be difficult to precisely pinpoint precisely the reasons why a person is on the move.

Madam Chair and honourable senators, fortunately I do not have to argue in favour of a broad interpretation of refugee protection today. Canada has a proud tradition of interpreting international refugee law and implementing a broad definition regarding who qualifies as a refugee.

However, Canada is not insulated from the changing dynamics of displacement in the world today. As you can see, subsequent to the end of the Cold War, displacement has, if anything, become

Cependant, les choses ne sont pas si simples. De plus en plus de gens se déplacent pour de nombreuses raisons et les migrants et les réfugiés sont en mouvement côte à côte — nous le constatons aujourd'hui dans l'île italienne de Lampedusa, dans les îles Canaries, à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine, et dans de nombreux autres endroits. La clé du travail du HCR est d'être capable d'identifier qui a besoin de protection internationale. Nous devons nous assurer que les personnes qui demandent la protection ont accès à des procédures d'asile et à un traitement équitable de leurs demandes.

L'interprétation de la définition de réfugié contenue dans la Convention de 1951 a évolué et s'est améliorée avec le temps. Il est maintenant généralement accepté, par exemple, que la persécution n'est pas nécessairement causée par des agents de l'État. La définition de réfugié est plus largement appliquée, à titre d'exemple, lorsque des personnes sont membres d'un groupe social particulier — notamment les femmes et les filles à risque de subir des mutilations génitales — lorsque le gouvernement ne peut les protéger de ces pratiques culturelles nuisibles. La Convention de l'Organisation de l'Union Africaine sur les réfugiés a élargi la définition aux victimes de violence généralisée (« événements qui perturbent sérieusement l'ordre public »). De nos jours, nous voyons de plus en plus de gens en mouvement qui ne peuvent être considérés comme des réfugiés au sens strict, mais qui ne sont pas non plus de simples migrants économiques.

Ces personnes sont poussées à se déplacer non seulement à cause de la guerre et de la persécution mais également à cause de la dégradation environnementale, des changements climatiques et de privations extrêmes. Toutes ces causes sont de plus en plus liées entre elles. Les changements climatiques peuvent déclencher un conflit qui provoque le déplacement d'individus. L'exemple classique est l'attaque d'un village par des Janjaweeds au Darfour. En effet, il y a une dimension politique à ces attaques, mais la situation reflète aussi l'existence d'un conflit relatif aux ressources naturelles. La population du Darfour a augmenté et les pluies sont en baisse constante. Par conséquent, les relations entre les fermiers et les éleveurs, qui se font concurrence pour l'eau, se sont détériorées. Pareillement, la guerre génère la pauvreté et les privations et a des impacts néfastes sur l'environnement. En d'autres termes, il peut être difficile de mettre le doigt précisément sur les raisons pour lesquelles une personne se déplace.

Madame la présidente, honorables sénateurs, fort heureusement, je n'ai pas à argumenter en faveur d'une plus large interprétation de la protection des réfugiés aujourd'hui. Le Canada a une tradition dont il peut être fier en matière d'interprétation du droit international des réfugiés et de la mise en œuvre d'une définition élargie relative à la reconnaissance du statut de réfugié.

Cependant, le Canada n'est pas à l'abri des dynamiques fluctuantes des déplacements dans le monde d'aujourd'hui. Comme vous pouvez le constater, à la fin de la guerre froide,

more complicated. The identification of refugees in today's environment is a complex task requiring skilled assessment. Given the issues at stake, when it comes to decision making regarding asylum seekers and refugees, it is fundamental that we "get it right."

When Canada undertook to create the Immigration and Refugee Protection Act, the IRPA, in 2001 and repeal prior national legislation, broad human rights principles and protections were incorporated into the new national legislation. It includes first instance decision making regarding asylum seekers' claims, as well as an appeal instance that reviews the merits of the first instance decision making.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or UNHCR, was involved in discussions before, during and after promulgation of IRPA. These continue to the present. We appreciate the engagement of the Canadian government interlocutors. It is another example of the excellent relations UNHCR has with Canada.

I thank you for providing this opportunity to be heard today. Refugee status determination is a complex task and decisions that are taken have a fundamental impact on people — often a life-saving impact. If it is incorrect, a decision to refuse protection to an asylum seeker condemns that person to involuntary return to his or her country of origin, where he or she may well be subjected to fundamental human rights abuses, including fear of persecution and possible loss of life.

At the time IRPA was created, UNHCR was glad to see that it provided for an appeal instance, based on merits of the first instance decision, to assure that individuals found not to be refugees as determined by the concerned IRB member would have recourse to a review of those decisions by an independent reviewer. This reviewer would examine the claim submitted by the asylum seeker as well as other material as contained in the IRB files, including the decision of the IRB member, to assure that a negative decision was appropriate. Where incorrect decisions at first instance are undertaken, this provides redress. It helps to avoid a situation whereby a final decision taken at first instance that has a fundamental impact — a decision that, in the case of a refugee can be a "life or death" decision — could be made by one person, through introducing checks and balances into the system.

There are other check and balances intended. In IRPA, the first instance decision making body was to be composed of more than one person. This, combined with the appeals mechanism, provided a very high degree of assurance that decisions would not risk being erroneous.

I wish to note that implementation of legislation as set out in IRPA has been different from what the law contains in that subsequent to promulgation and implementation, first instance decisions have been made by only one IRB member. The appeals mechanism in IRPA was never implemented.

les déplacements sont devenus peut-être plus compliqués. L'identification des réfugiés dans le contexte actuel est une tâche complexe qui requiert un savoir-faire en matière d'analyse. Considérant ce qui est en jeu ici, lorsqu'il s'agit de décisions concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés, il est fondamental de ne pas se tromper.

Quand le Canada a entrepris, en 2001, de créer la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) et d'abroger la législation nationale antérieure, de larges principes de droits de la personne et de protection ont été incorporés dans la nouvelle législation nationale. Celle-ci inclut une décision en première instance pour les demandes d'asile, ainsi qu'une instance d'appel qui révisé le bien-fondé des décisions de première instance.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR, est intervenu dans les discussions avant, pendant et après la promulgation de la LIPR et ces discussions se poursuivent encore. Nous apprécions cet engagement de la part des interlocuteurs du gouvernement canadien, encore une autre illustration de l'excellente relation qu'entretient le HCR avec le Canada.

Je vous remercie de m'accorder l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. La détermination du statut de réfugié est une tâche complexe et les décisions qui sont prises ont une incidence fondamentale sur les personnes — une incidence qui souvent sauve des vies. S'il y a erreur, la décision de refuser la protection à un demandeur d'asile condamne la personne à retourner involontairement dans son pays d'origine où elle peut être soumise à des abus de ses droits humains fondamentaux, y compris persécution et risque de mort.

Lors de la création de la LIPR, le HCR était heureux de constater qu'elle incluait un appel sur le fond de la décision prise en première instance, afin de s'assurer que les individus non reconnus comme réfugiés par les commissaires de la CISR puissent avoir recours à une révision de leur décision par une instance indépendante. Cette instance examinerait la demande et tout autre document soumis par le demandeur d'asile et contenu dans les dossiers de la CISR, y compris la décision du commissaire, afin de s'assurer qu'une décision négative était bel et bien appropriée. Si des décisions prononcées par la première instance s'avèrent erronées, ce processus apporte réparation. Il permet également d'éviter une situation dans laquelle une décision prise en première instance, et dont l'incidence est fondamentale — dans le cas d'un demandeur d'asile, il peut s'agir d'une question de vie et de mort —, soit prise par une seule personne, ce grâce à l'introduction dans le système de freins et contrepoids.

D'autres mécanismes de contrôle et de vérification avaient été prévus. Dans la LIPR, l'instance décisionnelle de première instance devait être composée de plus d'un commissaire. Ceci, combiné au mécanisme d'appel, fournissait un degré élevé de garantie que les décisions ne risquaient pas d'être erronées.

Je souhaite souligner que la mise en œuvre des dispositions prévues dans la LIPR s'est avérée différente du contenu de la loi en ce que, subséquemment à sa promulgation et à sa mise en vigueur, des décisions de première instance ont été prises par un seul commissaire. Le mécanisme d'appel n'a jamais été mis en place.

Having said this, I hasten to underscore UNHCR's confidence in Canada and the overall commitment of IRB members to refugee protection. We have regularly highlighted the IRB as an entity of excellence, and our concerns do not in any way relate to the general quality of IRB members. On the contrary, UNHCR has high regard for the IRB as an independent first instance decision maker.

At the same time, we also understand that human beings can and do make mistakes. UNHCR has sought to avoid a situation where one assessor made a life-or-death decision, and that assessment was not subject to review regarding its merits. What we hoped would be avoided is actually what is occurring today. In the absence of a second instance review based on merits of the case, Canada's refugee status determination system does not conform to international standards.

For UNHCR, non-implementation of a Canadian appeals mechanism caused consternation. We have repeatedly highlighted our position that an appeal instance is necessary to assure a full and fair procedure.

In the vast majority of industrialized countries, a two-tiered system which includes an appeal on the merits is in place. In UNHCR, we also have experts who are responsible for refugee status determination in countries that are unwilling or unable to institute national refugee status procedures. Though the number varies annually, UNHCR generally undertakes refugee status determination in about 90 countries. Internally, also, we require a merits-based appeals process, undertaking a second review in cases of asylum seekers found not to be refugees. We do this because we understand that mistakes can happen. UNHCR considers that, to be full and fair, merit-based review of rejected claims is necessary.

UNHCR is not alone in this; the UNHCR governing body, the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, upon which Canada sits as a member, has regularly called for states to implement full and fair refugee status determination procedures.

In some states, the second-tier appeals body is a court where the appeal is heard through judicial review, as in Canada. However, in the case of Canada, the judicial review is restricted to those appellants who are granted leave to appeal by the Federal Court; many claims are not admitted to be heard. Further, judicial review is restricted to matters of law and compliance of procedures, and courts are not called upon to review the factual merits of the asylum seeker's claim. In the view of UNHCR, judicial review as provided for in the Canadian system does not, therefore, constitute access to full and fair procedures.

Cela dit, je m'empresse de mettre en évidence la confiance du HCR à l'endroit du Canada et l'engagement des commissaires de la CISR envers la protection des réfugiés. Nous soulignons régulièrement l'excellence de la CISR en tant qu'entité, et nos préoccupations ne sont aucunement liées à la qualité générale des commissaires de la CISR. Au contraire, le HCR a beaucoup de respect pour la CISR en tant que première instance décisionnelle indépendante.

En même temps, nous comprenons également que les êtres humains peuvent faire et font des erreurs. Le HCR cherchait à éviter une situation dans laquelle une personne se prononcerait seule sur une question de vie ou de mort, et où ce jugement ne serait pas par ailleurs sujet à révision sur le fond. Ce que nous avons espéré éviter est en fait ce qui se passe présentement. En l'absence d'un examen sur le fond en deuxième instance, le système de détermination du statut de réfugié du Canada ne se conforme pas aux normes internationales.

Pour le HCR, le fait que le Canada n'ait pas un mécanisme d'appel en vigueur a été source de consternation. Nous avons à plusieurs reprises fait valoir notre position selon laquelle une instance d'appel est nécessaire pour assurer une procédure complète et juste.

Dans la très grande majorité des pays industrialisés, un système décisionnel à deux paliers, incluant un appel sur le fond, est en place. Au HCR, nous avons également des experts qui sont responsables de la détermination du statut de réfugié dans les pays qui ne veulent pas ou ne peuvent pas instaurer des procédures nationales de détermination du statut de réfugié. Bien que cela puisse varier annuellement, le HCR assure généralement la détermination du statut de réfugié dans environ 90 pays. À l'interne, également, nous exigeons un processus d'appel sur le fond qui se charge de réviser les dossiers des demandeurs d'asile qui se sont vus refuser le statut de réfugié parce que nous comprenons que des erreurs peuvent être commises. Le HCR est d'avis qu'une procédure entière et équitable requiert une révision des demandes d'asile refusées.

Le HCR n'est pas seul à croire cela; l'organe directeur du HCR, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire auquel le Canada siège en tant que membre, demande régulièrement aux États d'instaurer des procédures de détermination du statut de réfugié complètes et justes.

Dans certains États, comme c'est le cas au Canada, l'instance d'appel est une cour où l'appel est entendu par voie de contrôle judiciaire. Cependant, au Canada, le contrôle judiciaire est limité aux demandeurs qui ont obtenu de la Cour fédérale l'autorisation d'interjeter appel; de nombreuses demandes ne sont donc pas admissibles au contrôle judiciaire. Par ailleurs, le contrôle judiciaire est strictement réservé aux questions de droit et de conformité aux procédures, et les tribunaux ne sont pas invités à revoir le bien-fondé factuel des demandes d'asile. En conséquence, selon le HCR, le contrôle judiciaire tel que prévu dans le système canadien ne constitue pas un accès à des procédures complètes et justes.

As mentioned above, this judicial review is not merits focused. Thus, we strongly advocate that a two-tiered review of the substance of claims is necessary and, therefore, a mechanism to assure this in Canada, while available in the IRPA, should be implemented. The merit-based appeals process as set out in the Refugee Appeal Division, or RAD provisions of IRPA would meet this standard, if implemented, and UNHCR would like to see this happen.

It has been suggested that there are other available mechanisms being implemented that address the need for an appeal on the merits. This is inaccurate. IRPA contains a Pre-removal Risk Assessment, PRRA. This process is implemented where asylum claims are rejected and individuals are subject to removal from Canada. Again, PRRA expressly does not examine the merits of a claim made by an asylum seeker before the IRB. Citizenship and immigration PRRA officers cannot overturn an IRB decision and cannot recognize a refugee.

There is also the humanitarian and compassionate grounds process, H&C, whereby an individual can request to be allowed to remain in Canada when removal would be inhumane. For example, where an individual has married and/or has children who are Canadians and would be forcibly separated from them if removed. While commending the H&C process, this does not substitute the need for a merit-based appeal mechanism.

UNHCR agrees that expeditious procedures that provide a speedy resolution to asylum claims are an important element of any national protection regime. UNHCR is aware of the valid concern of the Government of Canada that a multi-tiered system, lengthy and complex, is undesirable. We understand that Canadian law requires access to judicial review, and includes a number of other processes whereby an individual may seek to remain in Canada. We also understand that the RAD was included in IRPA precisely because of the need for effective checks and balances, and this need is not otherwise met in the law.

In this respect, UNHCR would underline the importance of ensuring that the RAD is adequately resourced and that the staff recruited for this purpose is first trained before the RAD can function effectively.

Providing protection to refugees is indeed difficult, but it is fundamental to protect basic rights of refugees, consistent with the obligations of states as embodied in the international refugee and humanitarian instruments to which Canada is a party.

Madam Chair, honourable senators, I thank you again for having me here today.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le contrôle judiciaire n'est pas axé sur le bien-fondé de la demande. C'est pourquoi nous défendons vivement l'idée qu'un second palier décisionnel pour réviser à fond les demandes est nécessaire et qu'un mécanisme pour le garantir, quoique déjà disponible dans la LIPR, devrait être mis en place au Canada. Le processus d'appel sur le fond d'une demande, tel que prévu dans les dispositions relatives à la Section d'appel des réfugiés ou SAR, s'il est mis en œuvre, répondra à cette norme et le HCR serait heureux de le voir instauré.

Il a été suggéré qu'il existe d'autres recours disponibles qui ont été mis en place afin de répondre à la nécessité d'un appel sur le fond. Cela est inexact. La LIPR prévoit un Examen des risques avant renvoi, ou ERAR. Ce processus est enclenché lorsque les demandes d'asile sont rejetées et que les individus sont soumis au renvoi du Canada. Encore une fois, l'ERAR ne permet pas expressément l'examen du bien-fondé d'une demande d'asile faite par un revendicateur devant la CISR. Les agents d'ERAR de Citoyenneté et Immigration Canada ne peuvent renverser une décision de la CISR et ne peuvent accorder le statut de réfugié à un demandeur d'asile.

Il existe également le processus pour les cas comportant des considérations d'ordre humanitaire et par lequel une personne peut se voir accorder le droit de demeurer au Canada lorsqu'un renvoi serait inhumain, par exemple lorsque l'individu est marié et/ou a des enfants qui sont Canadiens et dont il serait forcément séparé en cas de renvoi. Bien que nous trouvions louable ce processus pour les cas comportant des considérations d'ordre humanitaire, celui-ci ne diminue en rien la nécessité d'un mécanisme d'appel sur le fond.

Le HCR convient que les procédures expéditives qui mènent à la résolution rapide des demandes d'asile constituent un élément important de tout régime national de protection. Le HCR est aussi conscient de la préoccupation justifiée du gouvernement du Canada, jugeant qu'un système décisionnel à paliers multiples long et complexe est peu souhaitable. Nous comprenons que la loi canadienne exige l'accès au contrôle judiciaire et inclut un certain nombre d'autres processus grâce auxquels un individu peut chercher à demeurer au Canada. Nous comprenons également que la SAR était incluse dans la LIPR précisément du fait de la nécessité d'avoir des freins et contrepoids efficaces, et que ce besoin n'est pas comblé ailleurs dans la loi.

À cet égard, le HCR ferait également remarquer qu'il est important de s'assurer que la SAR dispose des ressources requises et que le personnel recruté pour faire le travail reçoive une formation préalable afin que la SAR puisse fonctionner comme il se doit.

Assurer la protection des réfugiés est en effet difficile, mais il est essentiel de protéger les droits fondamentaux des réfugiés, conformément aux obligations des États telles qu'énoncées dans les instruments internationaux en matière de réfugiés et de tradition humanitaire dont le Canada est signataire.

Madame la présidente, honorables sénateurs, merci encore de m'accueillir ici aujourd'hui.

The Chair: Thank you for the opening statement. It certainly covered all of the points and gave us the UNHCR perspective, for which we are grateful.

Senator Di Nino: Welcome, gentlemen. Mr. Abraham, yours is a difficult task; we understand that. When you talk about Darfur and some of the other places in the world, we have nothing but high regard and respect for you and your people who do an incredible job. Sometimes it seems lacking, but not on your part.

I have three or four quick questions and points to make. First, I am sure that you are aware, because I am sure you follow this, that the current Minister of Immigration and the previous four immigration ministers from both political parties have strongly stated that we do not need this legislation. One of the past immigration ministers — I think he was the last Liberal immigration minister, actually in the House — voted against this bill. These are people who probably understand this issue better than any one of us sitting around this table, and I include yourselves because you are familiar with this issue.

Why do you think these five experts on this issue would disagree with the promulgation of the RAD at this time?

Mr. Abraham: UNHCR is not doing anything independently. We are made up of the states. We have an executive committee that advises the High Commissioner on what is the best course in terms of whatever response UNHCR would have to make in the context of either welfare of the refugees or protection of the refugees. This is why I said Canada sits on this committee, but I would not want to comment on what other ministers may think about this particular issue.

Senator Di Nino: Fair enough. Thank you for that.

The second point is the general expression of concern about adding another layer, which would actually add more time to the process. Obviously, if it is to go through the process and have one more step, it is estimated that will take about five or six months. It may be longer or shorter, but the estimation of five or six months has been standard.

One of the previous presenters suggested to do away with the PRRA and to put in the RAD so that one of the steps will be eliminated and would speed up the process a little more. The concern I have is that, with the RAD provision, being a review of the evidence that is there now, no new evidence is allowed that would weaken the person's potential of getting a more positive hearing, and that the PRRA actually admits new evidence; that is, changes. Under the RAD, even if there were a change to the situation, the legislation does not allow that to be considered.

Do you think this would make the legislation better? That is, by getting rid of the PRRA and putting in the RAD? Do you agree with me or do you agree with the previous presenter?

Mr. Abraham: I will try to respond to the first part and I will let Mr. Shelow respond to the second part.

La présidente : Merci de votre déclaration liminaire. Elle a certainement englobé tous les points et étayé la perspective du HCR, ce dont nous sommes reconnaissants.

Le sénateur Di Nino : Bienvenue, messieurs. Monsieur Abraham, votre tâche est difficile; nous comprenons cela. Lorsque vous parlez du Darfour et d'autres endroits dans le monde, nous ne pouvons avoir pour vous et vos collaborateurs, qui font un travail incroyable, que la plus haute estime et le plus grand respect. Il survient parfois des manquements sur ce plan, mais pas chez vous.

J'aurai trois ou quatre petites questions et remarques. Premièrement, je suis convaincu que vous savez, car je suis certain que vous suivez la chose, que l'actuelle ministre de l'Immigration et les quatre qui l'ont précédée, des deux partis politiques, ont déclaré avec conviction que nous n'avons pas besoin de ce projet de loi. L'un des anciens ministres de l'Immigration — je pense qu'il a été le dernier ministre de l'Immigration libéral, en fait, à la Chambre — a voté contre le projet de loi. Ces personnes comprennent sans doute mieux la question que l'un quelconque d'entre nous autour de cette table, et je vous inclus dans le groupe, car vous connaissez le dossier.

Pourquoi pensez-vous que ces cinq experts en la matière s'opposeraient en ce moment à l'établissement de la SAR?

M. Abraham : Le HCR ne fait rien de manière indépendante. Nous sommes constitués par les différents États. Nous avons un comité exécutif qui conseille le Haut Commissaire quant à la meilleure marche à suivre dans la réaction du HCR aux fins ou du bien-être ou de la protection de réfugiés. C'est pourquoi j'ai souligné que le Canada siège à ce comité, mais je ne voudrais pas me prononcer sur ce que d'autres ministres pourraient penser de cette question précise.

Le sénateur Di Nino : D'accord. Merci.

Le deuxième point est l'inquiétude générale quant à l'ajout d'une autre couche, ce qui prolongerait en fait le processus dans le temps. Évidemment, si les demandes devront passer par le processus avec une étape de plus, l'on compte que cela prendra cinq ou six mois. Ce pourrait être plus long ou plus court, mais un délai de cinq ou six mois semble être la norme.

L'un des témoins précédents a recommandé l'élimination de l'ERAR et l'établissement de la SAR, ce qui éliminerait l'une des étapes et accélérerait un peu le processus. Le souci que j'ai est qu'avec la disposition visant la création de la SAR, qui examinerait les preuves déjà fournies, aucune nouvelle preuve ne pourrait être déposée, ce qui affaiblit la possibilité pour l'intéressé d'obtenir une audience plus positive, alors que l'ERAR autorise en fait le dépôt de nouvelles preuves, c'est-à-dire de changements. Avec la SAR, même si la situation devait changer, la loi n'autoriserait pas la section à en tenir compte.

Pensez-vous que cela améliorerait le projet de loi? En d'autres termes, la suppression de l'ERAR et la création de la SAR? Êtes-vous d'accord avec moi ou avec cet intervenant qui vous a précédé?

M. Abraham : Je vais essayer de répondre à la première partie, et je laisserai M. Shelow répondre à la deuxième.

We must remember one thing: When we talk about the life of an individual, three or four months — if that is what it will take for RAD to determine the case — is nothing in the life of an individual. What we must be most concerned about is whether we are dealing humanly and humanely with a particular individual, where, if the decision goes wrong and if the person is removed from Canadian soil, then who would be accountable if something really went totally wrong and the person lost his or her life? That is the first issue.

UNHCR is trying to say that a second-instance decision is important in order to ensure that we have not made a mistake. I said earlier in my statement that we can make mistakes. The second-instance decision is precisely intended to eliminate any possible error of judgment.

On the second part, I will ask Mr. Shelow to respond.

Hy Shelow, Senior Protection Officer, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: You are proposing that there is an either/or situation here; if we take the RAD, then we abolish the PRRA.

Senator Di Nino: It was a suggestion made by a previous witness.

Mr. Shelow: My response to that is the two instances are intended to do entirely different things. One reviews the rights and obligations of an asylum seeker and, based on a first instance determination, decides whether that determination was correct or not.

The second looks at subsequent events — the time in between a decision of, in this case, the first instance; a RAD would then look at a second instance. That period subsequently may have a number of different things that occur. There may be the creation of something called a refugee “sur place.” For instance, circumstances in a country of origin may change in between the first instance of determination, if there is a RAD at the appeals determination. Then subsequently, prior to removal, there may be an entirely new situation that the individual is facing.

I do not think we can really examine the law in bits and pieces. It works as a continuum through a process. Right now, part of that continuum has been removed, and that is problematic.

Senator Di Nino: Before asking my last question, I want to thank Mr. Abraham for being so kind to our system. Several times he complimented Canada on our excellent system and the excellent people who work there.

You made a comment on page 4 of your remarks, when you were talking about judicial review, et cetera. You said many claims are not admitted to be heard. In effect, is not the judicial review itself a hearing? A judicial body is saying that there is a valid reason to either accept or not.

Il nous faut nous rappeler d'une chose : lorsque nous parlons de la vie d'une personne, trois ou quatre mois — si c'est ce qu'il faudra à la SAR pour décider d'une affaire —, ce n'est rien dans la vie d'une personne. Ce dont il nous faut le plus nous préoccuper est la question de savoir si nous traitons de manière humaine et humanitaire avec l'intéressé car, si la décision tourne mal et que la personne est renvoyée du territoire canadien, alors qui sera redevable s'il y a vraiment eu erreur et que la personne a perdu sa vie? C'est là la première question.

Le HCR est en train de dire qu'une décision de seconde instance est importante afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas commission d'erreur. J'ai dit plus tôt dans ma déclaration que nous pouvons faire erreur. La décision de deuxième instance a précisément pour objet d'éliminer toute erreur de jugement possible.

Pour ce qui est de la deuxième partie, je vais demander à M. Shelow de répondre.

Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : Vous proposez ici une alternative : si nous créons la SAR, alors nous abolissons l'ERAR.

Le sénateur Di Nino : C'était une suggestion d'un témoin précédent.

M. Shelow : Je réponds à cela que les deux instances poursuivent des objectifs entièrement différents. L'une revoit les droits et obligations d'un demandeur d'asile et décide si la détermination de la première instance était juste ou non.

L'autre procédure considère les événements ultérieurs — l'intervalle de temps depuis le jugement en première instance, en l'occurrence; une SAR constituerait une deuxième instance. Au cours de cette période différentes choses peuvent se produire. Il peut y avoir création de ce que l'on appelle un « réfugié sur place ». Par exemple, la situation dans le pays d'origine peut avoir changé depuis la détermination en première instance, ou bien en appel s'il existe une SAR. Ensuite, avant le renvoi, une situation entièrement nouvelle a pu voir le jour dans le pays d'origine.

Je ne pense pas que l'on puisse réellement examiner la loi pièce par pièce. Elle fonctionne comme un continuum. À l'heure actuelle, une partie de ce continuum a été retranchée, et c'est le problème.

Le sénateur Di Nino : Avant de poser ma dernière question, je veux remercier M. Abraham de ses paroles aimables concernant notre système. Il a félicité plusieurs fois le Canada pour l'excellence de son système et la qualité des personnes qui y travaillent.

À la page 4 de votre mémoire vous avez formulé une observation au sujet du contrôle judiciaire, entre autres. Vous dites que de nombreuses demandes d'autorisation de contrôle judiciaire sont rejetées. Dans la pratique, est-ce que cette demande d'autorisation ne représente pas une audience en soi? Une cour de justice décide s'il y a une raison valide ou non d'accepter le contrôle judiciaire.

I suggest that I am not in agreement with your statement that says many claims are not admitted to be heard because they all are, in effect. The judicial body says we do not think there is enough evidence for this to go on. I do not want to be critical, but I think that statement is not correct, in my opinion.

Mr. Abraham: It is basically linked to the question of to what extent the asylum claimant is heard. The judicial review does not take into account, as we have been saying, the merits of the case. In effect, it is as good as saying the case, the individual, is not being heard.

I always feel that individual claimants, depending on what the circumstance and situation is, may or may not be able to say what they want to say, or they may not say anything at all. That is why it is important that they are fully heard. I think only a second instance would provide for this. I do not know if my colleague has anything more to add on the legal side.

Mr. Shelow: On the decision not to admit, the suggestion is that, in essence, that is a judicial determination — not to admit the claim for review. At present, the Federal Court is limited from reviewing substance. What it will look at is whether the claim is according to the legal process, as opposed to examining any of the merits.

If a claim is admitted for judicial review, even at that point the courts will not look at the merits. It is not addressing the intention of the RAD, which was for a merit-based appeal.

Senator Di Nino: I will just put a correction on the record. Mr. Berger, the gentleman I was referring to earlier, corrected me by saying that he had suggested if we do it in a way that the PRRA promulgates the RAD, then we should allow the RAD to hear new evidence, which is what you are saying. For the record, I did not want to misquote you, sir.

Mr. Abraham: If I could quickly respond, I do not think UNHCR has any difficulties with what the Canadian government does in terms of its own law. The only point we are trying to make is that a second instance decision is absent at the moment. I think the PRRA is there and the judicial review is there, but the RAD, as intended in the IRPA, is absent.

Senator Di Nino: If there is time, I would like to go on a second round.

Senator Goldstein: Thank you, Mr. Abraham, Mr. Casasola and Mr. Shelow for coming to help us in our deliberations. I am very pleased you made the distinction between the Pre-Removal Risk Assessment, the PRRA, on the one hand and the absence of an appeal mechanism on the other; and that you have pointed out that the two are necessary in order to have an integrated system. I thank you for that.

In 2002, your predecessor, Judith Kumin, wrote a letter to Minister Coderre on May 9 more than six years ago, indicating, among other things, that your organization “considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process.” That is a rather strong statement

Je ne suis donc pas d'accord avec vous lorsque vous dites que de nombreuses demandes ne sont pas entendues, car elles le sont toutes, dans la pratique. Le tribunal décide qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour continuer la procédure. Sans vouloir vous critiquer, je ne pense pas que cette affirmation soit juste, à mon avis.

M. Abraham : Cela met fondamentalement en jeu la question de savoir dans quelle mesure le demandeur d'asile est entendu. Le contrôle judiciaire, comme nous l'avons dit, ne porte pas sur le fond. Dans la pratique, cela revient à dire que la cause, le demandeur, n'est pas entendu.

Je pense toujours que les demandeurs, selon les circonstances et la situation, ne peuvent pas nécessairement dire tout ce qu'ils veulent dire, ou bien ne peuvent rien dire du tout. C'est pourquoi il importe qu'ils soient pleinement entendus. Je pense que seule une deuxième instance assurerait cela. Je ne sais pas si mon collègue a quelque chose à ajouter sur le plan juridique.

M. Shelow : Pour ce qui est de la décision d'autoriser ou non le contrôle judiciaire, vous dites que le refus d'autorisation constitue en soi une détermination judiciaire. À l'heure actuelle, la Cour fédérale ne peut pas se prononcer sur le fond. Elle examine uniquement si la décision rendue est conforme au droit, plutôt que d'examiner l'affaire sur le fond.

Même si l'autorisation de contrôle judiciaire est donnée, la Cour ne va pas lors de celui-ci se pencher sur le fond. Cela ne répond donc pas à l'intention de la SAR, qui était d'entendre un appel sur le fond.

Le sénateur Di Nino : Je dois faire un rectificatif. Monsieur Berger, le monsieur dont j'ai cité le propos tout à l'heure, m'a repris en disant que si nous faisons les choses de telle manière que l'ERAR donne effet à la décision de la SAR, alors nous devons autoriser cette dernière à entendre des éléments de preuve nouveaux, ce que vous demandez aussi. Sachez, monsieur, que je n'ai pas intentionnellement déformé vos propos.

M. Abraham : Si je puis répondre rapidement, je ne pense pas que le HCR conteste le moins ce que fait le gouvernement canadien avec sa propre législation. La seule chose que nous faisons ressortir, c'est qu'à l'heure actuelle il n'y a pas de jugement en deuxième instance. Certes, l'ERAR existe et il y a le contrôle judiciaire, mais la SAR, telle que la LIPR la prévoit, est absente.

Le sénateur Di Nino : S'il reste du temps, j'aimerais bien un deuxième tour.

Le sénateur Goldstein : Merci, monsieur Abraham, monsieur Casasola et monsieur Shelow de venir nous aider dans nos délibérations. Je suis très heureux que vous ayez établi la distinction entre l'examen des risques avant renvoi, l'ERAR, d'une part, et l'absence d'un mécanisme d'appel d'autre part; et vous avez fait ressortir que les deux sont nécessaires pour avoir un système intégré. Je vous en remercie.

En 2002, votre prédécesseur, Judith Kumin, a écrit au ministre Coderre en date du 9 mai, il y a plus de six ans, disant entre autres que votre organisation « considère une procédure d'appel un élément fondamental et nécessaire de toute procédure de détermination du statut de réfugié ». C'est là une affirmation

for a non-confrontational body like your own. Have you written to any other ministers, to your knowledge, since that letter of May 9, or has that issue been dormant? Have you made any representations to any other ministers?

Mr. Abraham: It is been only four months that I have been in Canada, so I will seek my colleague's knowledge.

Mr. Shelow: When you say UNHCR is not faced with a confrontational situation here, that is correct. We are grateful for that. Our relationship with Citizenship and Immigration Canada, as well as the various staff members at senior levels who look at these issues, is very close. We have discussed this issue on many occasions, both in the isolated context of discussion of a RAD and also in terms of discussions on what has generally been labelled "asylum reform."

Senator Goldstein: Have you written, to the best of your knowledge, to either the Department of Immigration or to the minister subsequent to this letter of May 9?

Mr. Shelow: I would have to look at the correspondence to see if any was specifically linked in detail to the RAD, but there have been a number of exchanges.

Senator Goldstein: May I ask that if there is any such correspondence, could you give us the opportunity of seeing it?

The Chair: In your review, if you do come across any other correspondence, could you provide it to the clerk and then we will disseminate it to the members of the committee?

Senator Goldstein: I will provide a copy of this letter of May 9. Regrettably, I have it only in English so I do not want to produce it now.

The Chair: You can file it for translation.

Senator Jaffer: Welcome to Canada, Mr. Abraham. We certainly look forward to hearing from you from time to time. You were speaking about the words that the High Commissioner of Refugees spoke and I am sure you will be asking him to add Canada's gender guidelines as part of trying to reach change on the definition, because that is advancement.

We are also very pleased that all of you have expressed the warm relationship that UNHCR has with Canada. There is no doubt that Canadians want that warm relationship. However, we are not talking about warm relationships. We are talking about individuals whose lives are at stake, and we are all concerned about a process. Our concern is whether there should be a second instance review. You said eloquently that we all make mistakes. We accept that. This is to ensure that a person is not sent back who deserves to stay in this country.

With you tell us, besides Canada, Portugal and Italy, if there are any other countries in the industrialized world that do not have a second instance appeal?

plutôt catégorique pour une organisation aussi peu portée à la confrontation que la vôtre. Avez-vous écrit à d'autres ministres, à votre connaissance, depuis cette lettre du 9 mai, ou bien la question est-elle restée en sommeil? Êtes-vous intervenu après d'autres ministres?

M. Abraham : Je ne suis au Canada que depuis quatre mois, et je vais donc faire appel à mon collègue.

M. Shelow : Lorsque vous dites que le HCR ne se trouve pas dans une situation de confrontation ici, c'est exact. Nous en sommes reconnaissants. Notre relation avec Citoyenneté et Immigration Canada, ainsi qu'avec les divers responsables qui s'occupent de ces questions, est très bonne. Nous avons discuté de cette question à maintes reprises, tant dans le contexte spécifique d'une SAR qu'à l'occasion de discussions plus générales sur ce que l'on appelle la « réforme de l'asile ».

Le sénateur Goldstein : À votre connaissance, avez-vous écrit soit au ministère de l'Immigration, soit au ministre personnellement, depuis cette lettre du 9 mai?

M. Shelow : Il faudrait que je vérifie la correspondance pour voir s'il y en a une portant spécifiquement sur la SAR, mais nous avons eu plusieurs échanges.

Le sénateur Goldstein : S'il existe une telle correspondance, pourrais-je vous demander de nous la communiquer?

La présidente : Si vous tombez sur une telle correspondance, pourriez-vous l'envoyer à la greffière qui la distribuera aux membres du comité?

Le sénateur Goldstein : Je vous remettrai une copie de cette lettre du 9 mai. Malheureusement, je ne l'ai qu'en anglais et je ne peux donc pas la déposer maintenant.

La présidente : Vous pouvez la remettre pour qu'elle soit traduite.

Le sénateur Jaffer : Bienvenue au Canada, monsieur Abraham. Il nous fera certainement plaisir de vous recevoir de temps en temps. Vous avez cité les paroles prononcées par le Haut Commissaire aux réfugiés et je suis sûre que vous lui demanderez d'intégrer les directives canadiennes concernant la persécution fondée sur le sexe dans la nouvelle définition, car elle représente un progrès.

Nous sommes également très heureux que vous tous ayez souligné la relation cordiale entre le HCR et le Canada. Il ne fait aucun doute que les Canadiens tiennent à cette cordialité. Cependant, nous ne sommes pas ici pour parler de la cordialité des relations. Nous sommes ici pour parler de personnes dont la vie est en jeu et d'une procédure qui nous préoccupe tous. Il s'agit de savoir s'il faut une instance d'appel. Vous avez rappelé avec éloquence que nous commettons tous des erreurs. Nous l'admettons. Il s'agit donc de veiller à ce qu'une personne qui mérite l'asile dans notre pays ne soit pas renvoyée.

Pourriez-vous nous dire quels autres pays du monde industrialisé, à part le Canada, le Portugal et l'Italie, n'ont pas de recours en deuxième instance?

Mr. Abraham: For the most part, all of the industrialized countries have a second instance appeal. It is within the context of a judicial review. Here we are talking about the review in terms of the merits of the case, which is what is absent, basically.

Senator Jaffer: It is in the act but it has not been implemented. Have you found that there have been an increased number of cases in which you have had to intervene? We all know of Enrique Falcon Ríos, who was going to be sent back. I understand UNHCR intervened on his behalf because his was a genuine case. Have you found an increase in the workload since the RAD has not been implemented?

Mr. Shelow: We regularly have discussions on individual cases with CIC. We do regularly intervene. However, in terms of formal intervention, the worst case scenario for UNHCR would be for us to have to recognize a refugee as UNHCR under our mandate, and that has not occurred in Canada.

The Chair: We keep talking about appeal and you have used the term “second instance decision.” We all know that you can put that label on something and that might be compliance. Does UNHCR have a definition of what would be a fulsome appeal? In other words, what would the elements be to comply with a second instance decision, as Senator Jaffer just pointed out? A label is a label. It is the substance that is important.

Mr. Abraham: I defer to my legal officer on that.

Mr. Shelow: I appear to be very popular this evening.

We would consider a full and fair process to be both first and second instance review as to merits as well as process, so that the individual has access to a full review of his or her claim.

The Chair: Do you believe that a person should have the right to be represented and/or to be present at a review?

Mr. Shelow: If I can interpret, you are asking me if a RAD, which is a paper-based review, is adequate. While we prefer to have individualized interviewing, a review of the decision making at first instance as to the merits as well as to the process, we do consider to be adequate.

Within our own organization, depending on the resources available, we apply both systems, depending on the country office. It may be a paper-based review or it may be the opportunity to interview an individual, or re-interview an individual.

We reserve the right in country offices that have only paper-based reviews where the assessor may decide that, nonetheless, in exceptional cases, they have a need to re-interview the person, so there are even exceptions within our paper-based processes.

The Chair: You have signalled that Portugal, Italy and Canada were the exceptions on a second instance decision. Would the others have all types of variations of reviews so that there could

M. Abraham : La plupart des pays industrialisés ont une instance d'appel. C'est dans le contexte d'une révision judiciaire. Et ici nous parlons d'une révision portant sur le fond de l'affaire, qui est à toutes fins pratiques absente.

Le sénateur Jaffer : Elle est prévue dans la loi mais n'a pas été mise en œuvre. Avez-vous noté un accroissement du nombre des cas dans lesquels vous êtes amené à intervenir? Nous connaissons tous celui d'Enrique Falcon Ríos, qui allait être expulsé. Je crois savoir que le HCNUR est intervenu en sa faveur, car c'était un réfugié véritable. Avez-vous enregistré un accroissement de la charge de travail du fait de l'absence de la SAR?

M. Shelow : Nous parlons régulièrement de cas individuels avec CIC. Nous intervenons régulièrement. Cependant, du point de vue d'une intervention officielle, le pire scénario pour le HCNUR est d'être obligé de reconnaître un réfugié sous mandat des Nations Unies et cela ne s'est pas encore produit au Canada.

La présidente : Nous ne cessons de parler d'appel et vous-même employez le terme « décision en deuxième instance ». Nous savons tous que l'on peut apposer cette étiquette sur n'importe quoi et faire semblant de se conformer. Est-ce que le HCNUR a une définition d'un recours en bonne et due forme? Autrement dit, quels éléments doivent être présents pour avoir une deuxième instance complète, comme le sénateur Jaffer vient de le dire? Une étiquette n'est rien qu'une étiquette. C'est la substance qui compte.

M. Abraham : Je renvoie la question à mon juriste.

M. Shelow : Je suis très populaire ce soir.

Nous considérons une procédure complète et équitable comme comportant un examen en première et en deuxième instance sur le fond ainsi que sur la forme, si bien que le demandeur a accès à un examen complet de sa revendication du statut de réfugié.

La présidente : Pensez-vous que la personne devrait avoir le droit d'être représentée et/ou présente lors d'une révision?

M. Shelow : Si je puis interpréter, vous me demandez si une SAR, c'est-à-dire une révision exclusivement du dossier, est adéquate. Alors que nous préférierions une comparution en personne, nous considérons comme adéquate une révision de la décision rendue en première instance portant tant sur le fond que sur la forme.

Au sein de notre propre organisation, selon les ressources disponibles, nous appliquons les deux systèmes, selon le bureau de pays. Il peut s'agir d'une révision du dossier uniquement, ou bien il peut y avoir comparution du demandeur.

Dans les bureaux de pays où nous avons une simple révision du dossier, nous réservons le droit pour l'assesseur de faire comparaître néanmoins la personne dans des cas exceptionnels, si bien que même dans nos procédures fondées sur le dossier nous avons des exceptions.

La présidente : Vous avez indiqué que le Portugal, l'Italie et le Canada sont les seuls à ne pas avoir de deuxième instance de décision. Est-ce que dans les autres on rencontre toutes les

be a simple paper-based review to a very complex full hearing or re-hearing, with additional evidence and all the things that we are normally used to in a courtroom process?

Mr. Shelow: To measure up to the guidelines that are available, when you say a simple paper-based review, I believe you are suggesting that there would be no possibility of interviewing or re-interviewing the individual. There are a number of countries where that is the case.

There are also a number of countries with variations on first instance determination as well. It may be a review by a government employee or by an independent body that is quasi-judicial or has an administrative role.

The Chair: Mr. Abraham, welcome to Canada in your role of four months. I will ask you this question from your previous experience. I am concerned that refugees who come into Canada be treated fairly and have every opportunity to state their case.

I am also concerned that the UNHCR handles an overwhelming responsibility around the world to people who stay in camps who have hopes of getting back into their villages and their countries, and whose hopes diminish as they sit on the ground year in and year out.

How does one, as a parliamentarian in Canada, weigh in the balance, giving adequate rights to those who have already made it to Canada for a review, as opposed to those who are in camps, sometimes in very desperate situations, year in and year out, who also play by the rules, waiting for selection or waiting to go home? How should we weigh those?

Mr. Abraham: Refugee situations are, to a large extent, not the same everywhere. There are situations where certain social, cultural or other reasons would compellingly get the refugees to move to a particular situation unless their community and the leaders discuss it and say, "This might be our best solution." We should not think that everyone acts independently. I believe that those who do come out, from what I have seen, are those who actually act independently.

I was in Nepal during the last five years where, overwhelmingly, the refugees decided that the only solution they wanted was to repatriate voluntarily. We just wondered how it would be possible that they could all repatriate voluntarily. It took a lot of courage for individual people among them to come forward and say, "I think I have waited long enough. It has been 18 long years. I would now like to go anywhere, but I cannot remain in the camp."

Those are the people who move. Canada has also agreed to take 5,000 of these people. Although we have 107,000 in the camps, it is not that the 5,000 are just available immediately to take the flight over. There is a lot of work behind that. We want to make sure that those who do come are those who basically made the choice to come to Canada.

variations possibles de recours, c'est-à-dire une révision simple du dossier jusqu'à une nouvelle audience en règle avec présentation de preuves supplémentaires et tous les éléments d'une procédure judiciaire en règle?

M. Shelow : Lorsque vous parlez d'une simple révision du dossier, j'imagine que vous entendez par là qu'il n'y a pas de possibilité d'interroger ou de réinterroger le demandeur. C'est le cas dans un certain nombre de pays.

Il y en a aussi un certain nombre qui ont adopté également certaines variations de la détermination en première instance. Il peut s'agir d'un examen par un agent de l'État ou par un organe indépendant ayant rang de tribunal quasi judiciaire ou administratif.

La présidente : Monsieur Abraham, soyez le bienvenu au Canada dans ce rôle que vous exercez depuis quatre mois. Je vais faire appel dans ma question à votre expérience antérieure. Je tiens à ce que les réfugiés arrivant au Canada soient traités équitablement et aient toutes les possibilités de se faire entendre.

Je constate également que le HCNUR a une responsabilité écrasante à l'égard des réfugiés qui s'entassent dans des camps et dont l'espoir de rentrer un jour dans leur village et leur pays s'amenuise au fil des années.

Comment un parlementaire canadien fait-il la part des choses entre les recours accordés à ceux déjà arrivés au Canada, par opposition à ces réfugiés languissant dans les camps, dans des situations parfois désespérées, année après année, et qui respectent les règles, attendent d'être sélectionnés ou bien de rentrer chez eux? Comment faire la part des choses?

M. Abraham : Les situations des réfugiés diffèrent considérablement d'un lieu à l'autre. Il existe des situations où certaines raisons sociales, culturelles ou autres poussent les réfugiés à se déplacer vers un lieu donné, à moins que leur collectivité et leurs dirigeants trouvent une autre solution. Il ne faut pas penser que tout le monde agit de manière indépendante. Je pense que ceux qui sortent d'une situation particulière, d'après ce que j'ai vu, sont ceux qui agissent de manière indépendante.

J'ai passé les cinq dernières années au Népal où, à une majorité écrasante, les réfugiés ont décidé que la seule solution qu'ils souhaitaient était de se rapatrier volontairement. Nous nous sommes demandés comment il serait possible qu'ils se rapatrient tous volontairement. Il a fallu beaucoup de courage aux individus pour dire : « J'ai attendu suffisamment longtemps. Cela fait 18 longues années. Je suis prêt maintenant à aller n'importe où, mais je ne veux plus rester dans ce camp. »

Ce sont eux qui se déplacent. Le Canada a accepté de recevoir 5 000 d'entre eux. Bien que nous en ayons 107 000 dans les camps, il n'est pas vrai que ces 5 000 là se montrent simplement prêts à monter dans l'avion. Il y a beaucoup de travail derrière cela. Il faut veiller à ce que ceux qui viennent aient réellement fait le choix de venir au Canada.

I do not think we are necessarily referring to people being brought out of the camps. This is well organized. It is part of the government-assisted resettlement program. You have many other people who come to Canada. If you look at the statistics, you will see that the percentage of refugees coming to Canada seeking asylum and being considered and granted refugee status is much lower than the total number of immigrants trying to come to Canada. Canada is a nice place. Everyone knows it is nice, so they try to make it here. You also have refugees who try to make it.

That is why we worry a lot about the nexus between asylum and migration. We fear sometimes it is possible that a refugee might get dropped and be sent back, just like any other illegal migrant or any other migrant is sent back. This is the reason we would like to see that the system that gets put into place is safe and sound, and looks more into what could be the dangers of a person being returned back to his or her home.

The Chair: If you are in a camp and you signal you are ready to come to Canada, and it is deemed that you will not, is there an appeal?

Mr. Abraham: Do you refer to those who do not wish to come?

The Chair: I am referring to those who wish to come, but when they go through your process of assessing them and getting them ready to come to Canada, having participated in that process, what is their appeal?

Mr. Abraham: They have the option always to decide what they would like to have. In my work in the camps, I have always told them, even at the last minute, if you are boarding the aircraft and decide you do not want to go, you are free to come down and go back to the camp. The choice of the refugees is always vital and important to us because we are talking about finding lasting solutions for them.

The Chair: My question is the reverse: Obviously, there is a selection process. If Canada were prepared to take 5,000 claimants from a pool of 100,000, what would happen to those not selected? Can they plead their case to be in that first tranche of refugees?

Mr. Abraham: UNHCR does not decide who gets resettled. Resettlement is basically a prerogative of the states. We help, support and facilitate the process, but we cannot take the decision on resettlement, which is determined in the case of Canada by immigration officers who interview the people. We also have the Canadian criteria for resettlement. Everything must come into play.

In the refugee camps worldwide, many people would like to be resettled, in particular those who are in highly protracted situations and cannot continue staying in the camps. They would like to appeal to be resettled but it is not a straightforward process. To imagine that a camp with 100,000 people can be resettled is a difficult thing. Over time, we hope that the situation of the countries of origin would improve in terms of human rights violations, and that the people might want to go back to their homes.

Nous ne parlons pas nécessairement de personnes sortant de camps. Ce mouvement-là est bien organisé, il fait partie d'un programme de rétablissement organisé par le gouvernement. Beaucoup d'autres migrants viennent au Canada. Si vous regardez les chiffres, vous verrez que le pourcentage de réfugiés venant au Canada demander l'asile, que le statut de réfugié leur soit reconnu ou non, est bien inférieur au nombre total d'immigrants désireux de s'établir au Canada. Le Canada est un bon pays. Tout le monde le sait, et ils cherchent donc à venir. Vous avez aussi des réfugiés qui cherchent à venir.

C'est pourquoi nous nous inquiétons beaucoup de la correspondance entre asile et migration. Nous craignons parfois qu'un réfugié soit renvoyé au même titre que tout autre migrant clandestin ou sans visa. C'est la raison pour laquelle nous aimerions que le système mis en place soit solide et sûr et examine davantage les dangers encourus par une personne renvoyée dans son pays.

La présidente : Si vous êtes dans un camp et désireux de partir au Canada, et si l'on vous refuse, y a-t-il un recours?

M. Abraham : Parlez-vous de ceux qui ne veulent pas venir?

La présidente : Je parle de ceux qui voudraient venir, mais qui se voient refuser l'accueil au Canada après évaluation. Ont-ils un recours?

M. Abraham : Ils ont toujours le choix. Dans mon travail dans les camps, je leur ai toujours dit que s'ils décident qu'ils ne veulent plus partir, même à dernière minute, au moment de monter dans l'avion, ils sont libres de redescendre et de revenir au camp. Le choix des réfugiés est toujours crucial et important pour nous, car il s'agit de trouver pour eux des solutions durables.

La présidente : Ma question est l'inverse : Il y a évidemment un mécanisme de sélection. Si le Canada est prêt à recevoir 5 000 réfugiés sur un bassin de 100 000, qu'advient-il de ceux qui ne sont pas choisis? Peuvent-ils plaider leur cause pour figurer dans cette première tranche de réfugiés?

M. Abraham : Le HCNUR ne décide pas qui va être réinstallé. C'est là une prerogative des États d'accueil. Nous aidons, soutenons et facilitons le processus, mais nous ne pouvons prendre la décision de rétablissement, qui est prise en l'occurrence par les agents d'immigration canadiens qui procèdent à des entretiens avec les candidats. Ils appliquent les critères canadiens de rétablissement. Tout cela doit entrer en jeu.

Dans les camps de réfugiés dans le monde, nombreux sont ceux qui aimeraient se rétablir ailleurs, en particulier ceux qui languissent depuis longtemps et ne peuvent plus rester dans ces camps. Ils demandent à être réinstallés, mais ce n'est pas si simple. Il est difficile d'imaginer que tout le monde dans un camp de 100 000 personnes puisse être réinstallé. Nous espérons qu'avec le temps la situation dans les pays d'origine s'améliore, sur le plan des violations des droits de la personne, et que ces gens voudront rentrer chez eux.

Resettlement can sometimes be a permanent arrangement, but it can also be a temporary arrangement whereby people may go back if the conditions in their countries of origin improves.

Senator Munson: When the Canadian Bar Association appeared before us last month, they indicated that one of the most troubling aspects of the government's decision not to implement the RAD was that the government was thwarting the will of Parliament by failing to proclaim the necessary sections of IRPA into force. They said to us that it was contrary to the rule of law for statutory provisions to be set aside at the discretion of the executive. Tonight, you said that, in the absence of a second instance review based on merits of the case, Canada's refugee status determination system does not conform to international standards.

Based on that view and your view, if Bill C-280 — which is to bring into force sections 110, 111 and 171 — is voted down, where does this leave Canada in the international community?

Mr. Abraham: I would not like to make a judgment on what would happen.

Senator Munson: From your perspective, it is not good enough. Is that right?

Mr. Shelow: This also relates to the question of Madam Chair. When UNHCR examines these issues, we do it from the standpoint of international law and international commitments. Canada has acceded to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. It was one of the earlier acceding countries and you have a proud reputation of refugee protection here, which we continue to repeat because we want to encourage it.

Under the convention, there is an obligation to provide access to territory and to process asylum claims. There is no obligation to resettle people. That is an entirely voluntary act on the part of Canada. It is associated with your proud tradition, but we cannot hold you accountable for not resettling people. Most countries do not have a resettlement program, and Canada should be lauded for having one.

Having said that, you talked about a gap in the application of refugee protection. We tend to look at outcomes to know whether this would result in the return of an individual to a place of danger as a result of that gap, or whether the absence of an appeal on the merits in Canada would have that result. Theoretically, yes, quite possibly, because people do make mistakes.

In terms of individual cases, we identify an individual who we believe is in danger and we try to act as a stop gap by talking to the government for assurance that they will not be returned. Is that adequate? No, I do not believe it is. We have four protection staff here in Canada, including my protection assistant. There is no way that we can adequately cover, review or replace the Government of Canada in terms of the application of its

Le rétablissement peut parfois être un arrangement permanent, mais aussi temporaire, c'est-à-dire que les réfugiés pourront vouloir retourner chez eux si la situation dans le pays d'origine s'améliore.

Le sénateur Munson : Lorsque l'Association du Barreau canadien a comparu devant nous le mois dernier, elle a dit que l'un des aspects les plus troublants de la décision du gouvernement de ne pas créer la SAR réside dans le fait que le gouvernement contrecarre la volonté du Parlement en ne proclamant pas en vigueur les articles correspondant de la LIRP. Ils nous ont dit qu'il est contraire à la règle de droit que des dispositions législatives soient mises de côté à la discrétion de l'exécutif. Ce soir, vous nous dites qu'en l'absence d'une révision en deuxième instance portant sur le fond, le système canadien de détermination du statut de réfugié n'est pas conforme aux normes internationales.

Dans ces conditions, si le projet de loi C-280 — qui consiste à mettre en vigueur les articles 110, 111 et 171 — est rejeté, dans quelle situation le Canada se trouvera-t-il vis-à-vis de la communauté internationale?

M. Abraham : Je n'aimerais pas prononcer un jugement sur ce qui arriverait.

Le sénateur Munson : Selon votre point de vue, le système actuel est insuffisant. Est-ce exact?

M. Shelow : Cela nous ramène aussi à la question de la présidente. Lorsque le HCNUR se penche sur ces questions, il le fait selon l'optique du droit international et des engagements internationaux. Le Canada a signé la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il a été un des premiers pays signataires et vous avez une forte réputation de protection des réfugiés, ce que nous ne cessons de souligner car nous voulons encourager cela.

Aux termes de la convention, il y a l'obligation de donner l'accès au territoire et d'examiner les demandes d'asile. Il n'y a pas obligation de réinstaller des gens. C'est là un acte entièrement volontaire de la part du Canada. Il est associé à votre fière tradition, mais nous ne pouvons vous reprocher de ne pas accueillir des réfugiés pour réinstallation. La plupart des pays n'ont pas de programme de réinstallation et il y a lieu de féliciter le Canada d'en avoir un.

Cela dit, vous avez parlé d'une lacune dans l'application de la protection des réfugiés. Nous tendons à considérer les résultats pour voir dans quelle mesure cette lacune pourrait aboutir au renvoi d'une personne dans un lieu de danger ou si l'absence au Canada d'un appel sur le fond pourrait avoir ce résultat. Théoriquement, oui, c'est très possible, car des erreurs se produisent.

Dans les cas individuels, si nous considérons qu'une personne est en danger, nous cherchons à intervenir en demandant au gouvernement l'assurance qu'elle ne sera pas renvoyée. Est-ce adéquat? Non, je ne le crois pas. Nous avons quatre agents de protection ici au Canada, dont mon adjoint. Il est exclu que nous puissions couvrir et examiner adéquatement tous les cas ou remplacer le gouvernement du Canada pour ce qui est de

obligations under international law. We are here to support as well as to monitor, and so we try to assist. This gap is a concern for us, and it leaves you in an area where we are concerned.

Senator Di Nino: I was struck by the second last paragraph in your presentation, Mr. Abraham, where you talk about the importance of ensuring that the RAD is adequately resourced. I am assuming that you are saying that to implement this facet, we would need people with different skill-sets and tools and separate systems provided. Training would be an essential component of that to minimize problems. We have been saying the same things, which means it would take some time. Have I read your comment correctly, sir?

Mr. Abraham: The point I was trying to make in that paragraph was to ensure that we have in place all of the checks and balances that are necessary so that you do not get into a RAD system with people who have not been trained to know the difference between the RAD and the first instance. That was the purpose of my comment. This cannot be done overnight because it requires a great deal of work, preparation, training, and imparting of a great deal of knowledge. I do not think that a RAD can be completed in a month or two because it must be well prepared.

As my colleague said, Canada has a long-standing tradition of doing things well in every field, I must say. It is important to ensure that the RAD is a very sound and secure system, should you implement one.

Senator Goldstein: My question relates to Canada's reputation, to which we are all very sensitive. In October 2007, border guards turned back five refugee claimants. I do not think you were here yet, Mr. Abraham, but Mr. Shelow and Mr. Casasola will probably remember it well. You were highly critical of the practice of direct-backs, which is loosely what it is called. Border people determine whether a potential refugee claimant is a bona fide refugee claimant.

What kind of process would you put in place at the border to deal with people who present themselves and, in any ordinary judgment, are manifestly not proper refugee claimants? My concern is that people will simply come to the border, request refugee status and overload the system in such a way that we simply cannot deal with it.

Mr. Abraham: Perhaps my colleague could complement my comments. It is Canada's prerogative to ensure that the security of its borders are always maintained so that the wrong people just do not come in. That is fundamental.

I am relating to the part where there is a humanitarian component in movements. We need to identify that. We need to ensure that we can discern people who are seeking to enter Canada on false grounds.

Training at the border is important. There should be mechanisms in place. We have not thought all of those things through. Our main concern is to have the right checks and balances in place so that someone at the border does not make a

l'exécution de ses obligations en droit international. Nous sommes ici pour soutenir ainsi que pour contrôler, et nous cherchons à aider. Cette lacune est un souci pour nous et fait que nous nourrissons une inquiétude.

Le sénateur Di Nino : J'ai été frappé par l'avant-dernier paragraphe de votre mémoire, monsieur Abraham, où vous parlez de la nécessité de doter la SAR de ressources adéquates. Je suppose que vous entendez par-là que pour mettre en œuvre ce mécanisme nous aurions besoin de personnel doté de compétences et d'outils différents et de systèmes distincts. Il serait essentiel d'assurer une formation pour minimiser les problèmes. Nous disons la même chose, ce qui signifie que cela prendrait un certain temps à mettre en place. Ai-je bien compris votre propos, monsieur?

M. Abraham : J'essayais de montrer dans ce paragraphe qu'il fallait mettre en œuvre tous les moyens requis pour éviter de se retrouver avec un système SAR dont le personnel ne connaît pas la différence entre la deuxième et la première instance. C'était là le sens de ma remarque. Cela ne peut pas se faire du jour au lendemain car cela exige beaucoup de travail, de préparation, de formation et beaucoup de connaissances. Je ne pense pas qu'une SAR puisse être mise sur pied en l'espace d'un mois ou deux, car il faut une bonne préparation.

Comme mon collègue l'a dit, le Canada a de longue date pour tradition de bien faire les choses, dans tous les domaines, dois-je dire. Il importe de veiller à ce que la SAR soit un système très solide et sûr, si vous le mettez en place.

Le sénateur Goldstein : Ma question concerne la réputation du Canada, à laquelle nous sommes tous très sensibles. En octobre 2007, des gardes-frontière ont refoulé cinq demandeurs d'asile. Je ne pense pas que vous étiez alors en fonction, monsieur Abraham, mais M. Shelow et M. Casasola s'en souviendront probablement très bien. Vous avez fortement critiqué la pratique des refoulements qui revient à laisser des agents frontaliers décider si un demandeur d'asile est un réfugié véritable.

Quelle sorte de mécanisme mettriez-vous en place à la frontière pour contrer des personnes qui se présentent et qui ne sont manifestement pas d'authentiques réfugiés? Ma crainte est que nous voyions affluer à la frontière des masses de gens revendiquant le statut de réfugié et surchargeant le système au point qu'il deviendra ingérable.

M. Abraham : Peut-être mon collègue pourrait-il compléter ma réponse. Il est de la prérogative du Canada de toujours assurer la sécurité à ses frontières de telle manière que les indésirables ne puissent entrer. Cela est fondamental.

Je m'intéresse à la partie où il y a une composante humanitaire dans les mouvements. Il faut pouvoir identifier celle-ci. Nous devons faire en sorte de pouvoir dépister ceux qui cherchent à entrer au Canada sous de faux-semblant.

La formation à la frontière est importante. Il faut avoir en place des mécanismes. Nous n'avons pas réfléchi à fond à tous ces aspects. Notre principal souci est que soient en place des poids et contrepoids de telle façon qu'un agent à la frontière ne prenne pas

decision that jeopardizes someone's life. This is a life and death matter, and we need to be sure that we do not turn away someone who may end up in a dangerous situation.

Senator Goldstein: We are all sensitive to that. Thank you.

Mr. Shelow: On the issue of our involvement in and concerns about direct-backs, the safe third country agreement contains a series of security links as well as a series of protections to assure that both countries are clear on their obligations. Direct-backs fell outside of that agreement. They are not contained in it.

We were very concerned about the use of direct-backs, and strenuously objected to their use because it takes us outside of a system that is in place to create burden-sharing between states in terms of assessment of asylum applications. Therefore, many of the protections associated with who decides refugee claims were lost. Individuals could conceivably fall into the cracks and disappear. Individuals could be detained under different systems, or different legislation could be applied.

As a result, we made strong interventions with the Canada Border Services Agency, and they have assured us that direct-backs will be discontinued absent extraordinary circumstances. The extraordinary circumstances to which they refer are mass influx, or what you referred to earlier as the system being overwhelmed. Realistically, considering the resources available to Canada and your geographic position, it seems highly unlikely that your resources would be overwhelmed, that you would see tens of thousands or hundreds of thousands of asylum claimants coming to your borders.

Canada does have a reputation that is observed elsewhere, and there are countries that are receiving tens of thousands of asylum seekers at their borders every month. When you become more restrictive in terms of your application protection, there is a clear impact internationally. Therefore, it is not simply a matter of the impact on asylum seekers who come here, who, in the grand scheme of refugee protection, are a relatively small number; it is a world wide impact.

The Chair: I would like to thank our witnesses.

Mr. Abraham, please pass on to Commissioner Antonio Guterres my personal regards. I worked with him and know him from his previous political life. He is well placed to work within the High Commission, and I think he will do us all proud.

I am sure I speak for all senators when I say that we respect the work of the UNHCR both here in Canada and around the world. The fact that you have come here in such a free and open way to discuss both our shortcomings and our successes in equal measure is to the credit of the strong relationship we have with UNHCR.

Thank you for coming.

une décision mettant en danger la vie de quelqu'un. C'est une question de vie et de mort et nous devons veiller à ne pas renvoyer quelqu'un vers une situation dangereuse.

Le sénateur Goldstein : Nous sommes tous sensibles à cela. Merci.

M. Shelow : En ce qui concerne notre rôle et notre préoccupation concernant les refoulements, l'entente sur les tiers pays sûrs contient une série de dispositions sur la sécurité ainsi qu'une série de protections pour assurer que les deux pays comprennent clairement leurs obligations. Les renvois temporaires échappent à cette entente. Ils ne sont pas couverts.

Nous étions très préoccupés par le recours aux renvois temporaires et avons élevé de fortes objections car ils dérogent au système en place qui vise à partager entre les États le fardeau de l'examen des demandes d'asile. Par conséquent, nombre de protections associées à la question de savoir qui juge les demandes d'asile était perdu. Il était concevable que des personnes disparaissent dans les failles du système. Il se pouvait que des personnes soient détenues selon des régimes différents ou que des lois différentes leur soient appliquées.

De ce fait, nous sommes fortement intervenus auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui nous a assuré que les renvois temporaires ne seraient plus employés, sauf circonstances extraordinaires. Ces circonstances extraordinaires sont un afflux massif, ce que vous avez appelé une inondation de votre système. Si l'on est réaliste, vu les ressources dont dispose le Canada et sa situation géographique, il est hautement improbable que vos ressources soient submergées, que vous voyez affluer des dizaines de milliers ou des centaines de milliers de demandeurs d'asile à vos frontières.

Le Canada a une réputation qui en fait un modèle à l'étranger, et il existe des pays qui reçoivent des dizaines de milliers de demandeurs d'asile à leurs frontières chaque mois. Lorsque vous devenez plus restrictifs sur le plan de la protection que vous accordez, il y a manifestement des répercussions internationales. Par conséquent, il n'y a pas que l'impact des demandeurs d'asile arrivant chez vous qui, sur le plan général de la protection des réfugiés, représentent un nombre relativement faible, il y a aussi un impact à l'échelle mondiale.

La présidente : Je tiens à remercier nos témoins.

Monsieur Abraham, veuillez transmettre mes salutations personnelles au commissaire Antonio Guterres. J'ai travaillé avec lui et je le connais de ma vie politique antérieure. Il est bien placé pour travailler au sein du Haut Commissariat, et je pense qu'il nous servira bien.

Je suis sûre de parler au nom de tous les sénateurs en disant que nous respectons le travail du HCNUR tant ici, au Canada, que partout dans le monde. Le fait que vous soyez venu nous parler aussi librement et franchement tant de nos insuffisances que de nos réussites, à mesures égales, est à porter au crédit de la bonne relation que nous avons avec le HCNUR.

Merci d'être venu.

Honourable senators, our final panel this evening is composed of the Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation, Mr. Phil Nagy, President; and Ms. Joan Auden, member, as well as, from St. Joseph's Roman Catholic Parish Refugee Outreach Group, Mr. Gauthier, Chair; Ms. Lisa Barnet, Member; and Mr. Jan Raska, Member.

Welcome to the committee.

Philip Nagy, President, Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa: Honourable senators, my role is as the Chair of the Social Responsibility Council at First Unitarian Congregation of Ottawa. Thank you for inviting me.

Our congregation has been involved in two cases of sanctuary: Samsu Mia, a Bangladeshi citizen, sought sanctuary in our building from July 2003 until December 2004, at which time Immigration Minister Judy Sgro granted him permission to stay; Shree Kumar Rai, a Nepali citizen, entered our sanctuary in February 2007 and he remains there.

A reorganized and better-staffed system — and above all a functioning RAD — with a genuine chance to appeal the decision on the basis of the merits of a case may have obviated the need to seek sanctuary in both these cases. Implementation of this appeal process is the focus of my remarks. I will begin with brief summaries of the two cases.

Mr. Mia came to Canada in 1995 as a domestic employee of a senior official in the Bangladeshi High Commission. He was treated as a slave. His wages were withheld. He was not given his contractual trips home. He had to sleep on the floor and his shoes and passport were confiscated. In 1999, he escaped and attempted to recover his wages and passport. He, his family at home in Bangladesh and his rescuer in Canada were all threatened.

Mr. Mia's refugee claim was turned down by a single Immigration and Refugee Board member on the grounds that it was simply a personal dispute between two individuals. The decision ignored the fact that one was an illiterate cook and the other was a powerful diplomat.

Shortly after the turndown, Mr. Mia's brother in Bangladesh was threatened by a different official who had been transferred home from Canada. This was new evidence, and evidence of a continuing danger. However, there was no way under present procedures to add this new evidence as part of the case. Without an appeal process, such evidence can only be presented as part of a PRRA or an H&C.

Judicial reviews of the case actually agreed that the initial IRB member had failed to consider all of the evidence. However, it was concluded that Mr. Mia had failed to show that the Bangladeshi government was unable to protect him. This was a situation where officials of this same government were, in fact, the problem.

In 2001, his son in Bangladesh was beaten with the admonition "Tell your father to be quiet and go home." In March 2003, the PRRA noted this beating, and although it was reported in an

Honorables sénateurs, notre dernier panel ce soir se compose de M. Phil Nagy, président du comité Hitschmanova, de la First Unitarian Congregation, ainsi que de Mme Joan Auden, membre, de M. Gauthier, président, de Mme Lisa Barnet, membre et de M. Jan Raska, membre du comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse catholique romaine St. Joseph.

Bienvenue au comité.

Philip Nagy, président, comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa : Honorables sénateurs, je suis le président du Conseil de la responsabilité sociale de la First Unitarian Congregation of Ottawa. Merci de m'avoir invité.

Deux personnes ont cherché refuge dans notre congrégation. Samsu Mia, un citoyen du Bangladesh, a trouvé refuge dans notre bâtiment de juillet 2003 jusqu'en décembre 2004, date à laquelle la ministre de l'immigration de l'époque, Judy Sgro, l'a autorisé à demeurer au Canada. Shree Kumar Rai, un citoyen du Népal, a cherché refuge chez nous en février 2007 et il s'y trouve toujours.

Un système réorganisé et mieux nanti en personnel, mais surtout une SAR en ordre de marche — avec une véritable possibilité d'interjeter appel d'une décision en fonction du bien-fondé de la cause, aurait pu éviter à ces deux personnes de chercher refuge dans un lieu de culte. Je vais commencer par un court résumé de ces deux cas.

M. Mia est arrivé au Canada en 1995 en tant que domestique d'un diplomate de haut rang du Haut Commissariat du Bangladesh. Il a été traité en esclave. Son salaire a été retenu. Il n'a pas obtenu les voyages de retour dans son pays prévus dans son contrat. Il devait dormir par terre et ses chaussures et son passeport lui ont été confisqués. En 1999, il s'est échappé et a tenté de recouvrer son salaire et son passeport. Il a reçu des menaces, tout comme sa famille au Bangladesh et son sauveteur au Canada.

La demande d'asile de M. Mia a été rejetée par un seul membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié au motif qu'il s'agissait simplement d'un conflit personnel entre deux personnes. La décision ignorait le fait que la première était un cuisinier illettré et la seconde un puissant diplomate.

Peu après le rejet de la demande, le frère de M. Mia au Bangladesh a été menacé par un autre diplomate rentré au pays après avoir travaillé au Canada. C'était une nouvelle preuve, une preuve de danger continu, mais la procédure actuelle ne permettait pas d'ajouter cet élément de preuve au dossier. Sans mécanisme d'appel, ces preuves ne peuvent être présentées dans le cadre d'un ERAR ou d'une demande pour motifs d'ordre humanitaire.

Les contrôles judiciaires de l'affaire ont admis que le membre de la CISR n'avait pas tenu compte de tous les éléments de preuve, mais conclu que M. Mia n'avait pas démontré que le gouvernement du Bangladesh ne pouvait pas le protéger. Or, dans cette situation, des fonctionnaires de ce même gouvernement étaient à l'origine du problème.

En 2001, le fils de M. Mia au Bangladesh a été battu avec l'admonition de dire à son père de se tenir tranquille et de rentrer au pays. En mars 2003, l'ERAR a relevé que, même s'il avait été

H&C application, it was not documented. The result was a removal order. The decision on removal was not delayed in order to allow time to document the son's beating.

Here is the difficulty. There are times when a refugee cannot get such evidence. There are times when it takes longer, and there are times when the need for further evidence is not understood until it is too late. In many countries, doctors are reluctant to provide such evidence out of fear for their own safety.

Documentation was finally obtained. However, it could only be presented as part of a new case, not as supporting evidence for the extant case. This is precisely why the present system does not constitute a true appeal process.

Mr. Rai from Nepal joined an opposition party, the United People's Front, during the Nepali elections of 1991. In 1993, he was arrested during a demonstration and tortured. One of his friends was killed. In 1995, he was arrested again, falsely accused of arms smuggling, tortured and told that if he continued to take part in political activities, he would be killed as his friend was.

In 1995, the party decided to take up arms by joining with the Maoists. When Mr. Rai refused to participate, UPF officials threatened him and insisted that he continue to work with the now-violent party. Under threat, Mr. Rai participated in one demonstration against police excess where he remained at the back of the crowd and subsequently went into hiding because of fear of both the Maoists and the Nepali authorities.

In 1996, in an attempt to learn where he was hiding, police arrested and tortured Mr. Rai's father, who subsequently died of his injuries. Mr. Rai fled to Canada and settled in Montreal in June 1996. His wife and son, now 16, continue to live in Nepal. They have had to move four times to avoid the police. From 1996 until entering sanctuary in 2007, Mr. Rai worked in the restaurant business, supporting his family by sending home between \$500 and \$700 every month.

Mr. Rai's path through the Canadian refugee system is tortured. Were the stakes not so high, it could be considered a comedy of errors. His first application was turned down by a single IRB member on the grounds that he had belonged to a violent organization. In fact, he had left that organization when they turned to violence.

Happily, this decision was found to contain errors of procedure and the process was allowed to begin anew. His second application, again before a single IRB member, was turned down on exactly the opposite grounds. It was determined that he had fabricated the entire story about being political active and would not be in any danger if returned.

signalé dans une demande CH, ce passage à tabac n'était pas documenté. Une mesure de renvoi a donc été prononcée. Aucun sursis n'a été autorisé qui aurait permis de documenter le fait que le fils avait été battu.

C'est là que le bât blesse. Il est parfois impossible à un réfugié d'obtenir des preuves, il arrive que cela prenne du temps ou encore le réfugié comprend trop tard qu'il lui faudrait des preuves supplémentaires. Dans de nombreux pays, les médecins sont réticents à fournir des preuves parce qu'ils craignent pour leur propre sécurité.

La documentation a fini par être obtenue, mais elle pouvait uniquement être présentée dans un nouveau dossier, et non pas comme preuve à l'appui dans l'affaire en cours. C'est précisément pour cette raison que le système actuel n'est pas un véritable mécanisme d'appel.

M. Rai a adhéré à un parti d'opposition, le Front uni populaire, durant la campagne électorale de 1991 au Népal. En 1993, il a été arrêté durant une manifestation et torturé. L'un de ses amis a été tué. En 1995, il a été arrêté de nouveau, accusé à tort de contrebande d'armes, torturé et prévenu que s'il continuait à participer à des activités politiques, il subirait le même sort que son ami.

En 1995, le parti a décidé de prendre les armes et de se joindre aux maoïstes. Lorsque M. Rai a refusé de participer, des cadres de l'UPF l'ont menacé et ont insisté pour qu'il continue à collaborer avec ce parti devenu violent. Sous la menace, M. Rai a participé à une manifestation contre la violence policière, mais en restant à l'arrière de la foule, et est ensuite entré dans la clandestinité, par crainte tant des maoïstes que des autorités népalaises.

En 1996, afin de découvrir où il se cachait, la police a arrêté et torturé le père de M. Rai, qui est mort ultérieurement de ses blessures. M. Rai s'est enfui au Canada et s'est établi à Montréal en juin 1996. Sa femme et son fils, maintenant âgé de 16 ans, sont toujours au Népal. Ils ont dû déménager quatre fois pour éviter la police. De 1996 jusqu'à ce qu'il cherche refuge chez nous en 2007, M. Rai a travaillé dans la restauration et fait vivre sa famille en lui envoyant de 500 \$ à 700 \$ tous les mois.

Le cheminement de M. Rai dans le système canadien de protection des réfugiés est tortueux. Si les enjeux n'étaient pas si élevés, on pourrait parler d'une comédie d'erreurs. Sa première demande a été rejetée par un seul membre de la CISR, aux motifs qu'il avait appartenu à une organisation violente. En réalité, il a quitté cette organisation lorsqu'elle s'est engagée sur la voie de la violence.

Heureusement, il a été jugé que cette décision contenait des vices de forme et l'affaire a été reprise au début. Sa deuxième demande, entendue à nouveau par un seul membre de la CISR, a été rejetée elle aussi, cette fois pour un motif diamétralement opposé, soit qu'il avait inventé de toute pièce cette histoire d'activisme politique et qu'il ne courrait aucun danger s'il rentrait dans son pays.

In his failed PRRA, the CIC official who reviewed his case argued that there was a ceasefire in place between the Maoists and the government, and that stability was returning to Nepal. This claim has been firmly denied by Amnesty International, who continue to ask that people not be forcibly returned to Nepal.

It was exactly the same official who made this ruling that turned down Mr. Rai's H&C application only three weeks later. Mr. Rai's lawyer at the time said he would appeal this gross irregularity within the two weeks allowed, and simply failed to do so. Mr. Rai had absolutely no recourse.

There have been six new cases from Nepal heard in Ottawa since Mr. Rai's PRRA and H&C. In every case, the IRB member found the claimant to be a convention refugee in need of protection. Since 2002, Nepali applicants heard before the IRB in Ottawa have been 100 per cent successful in gaining permanent residence in Canada under the Immigration and Refugee Protection Act as it was judged that they would not be safe to return to Nepal. One of these cases was finalized only two months ago, in March 2008. Like many other of the Nepali cases, the story in this case was very similar to Mr. Rai's situation.

Is there any way you can find that would allow Mr. Rai to show that his case is not unlike those cases, and that he too should have been accepted on the merit of his case? An appeal process would help to standardize the results of hearings. If there had been a second IRB member or an appeal at Mr. Rai's first hearing, the issue of his membership in the UPF could have been resolved prior to the decision being delivered. This would have avoided the expensive judicial reviews, the re-hearing, the PRRA, the H&C and each of the associated requests, not to mention the lawyer's and consultant's fees.

In a final blow, in an appeal for judicial review of the PRRA refusal, the judge hearing the case found no problem with the same CIC official being involved in reviewing both the PRRA and the H&C applications within a month of each other. He also concluded, with reference to the first two decisions, that there is "...no obligation for the minister to explain why their conclusions are different." As I said, it is a comedy of errors.

With that as background, let me state that everyone we have dealt with at CIC in these two cases has been helpful and courteous. The difficulty is that they are overworked, understaffed and poorly organized. IRB members appear not to have access to current, accurate and independent knowledge of actual conditions in various countries. The appearance of a democratic process and civilian control of police and the military do not themselves constitute a functioning democracy able and willing to protect its own citizens. Recent events in Zimbabwe clearly show this.

Dans son ERAR négatif, le fonctionnaire de CIC qui a examiné le dossier a soutenu qu'il y avait un cessez-le-feu entre les maoïstes et le gouvernement et que la stabilité s'instaurait au Népal. Cette affirmation a été niée énergiquement par Amnesty International, qui continue de demander que les Népalais ne soient pas renvoyés de force chez eux.

C'est précisément ce même fonctionnaire qui a rejeté ensuite, seulement trois semaines plus tard, la demande pour considérations d'ordre humanitaire de M. Rai. L'avocat de M. Rai à l'époque a dit qu'il interjetterait appel en raison de cette irrégularité flagrante dans le délai de deux semaines prévu, mais a omis de le faire. Il ne restait plus à M. Rai absolument aucun recours.

Six nouveaux cas portant sur des Népalais ont été entendus à Ottawa depuis l'ERAR et la demande CH de M. Rai. Dans tous les cas, le membre de la CISR a statué que le demandeur était un réfugié au sens de la convention ayant besoin de protection. Depuis 2002, les demandeurs népalais entendus par la CISR à Ottawa ont tous obtenu la résidence permanente au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, puisqu'on a jugé qu'ils seraient en danger s'ils retournaient au Népal. De fait, une décision dans un de ces cas a été rendue il y a deux mois à peine, en mars 2008. Comme pour de nombreux autres cas népalais, la situation dans ce cas était très semblable à celle de M. Rai.

Pouvez-vous trouver un moyen qui permettrait à M. Rai que son cas ressemble aux autres et que sa demande aurait dû aussi être jugée fondée? Un mécanisme d'appel aiderait à uniformiser les résultats des audiences. S'il y avait eu un deuxième membre de la CISR ou un appel de la première audience de M. Rai, la question de son appartenance à l'UPF aurait pu être résolue avant que la décision soit rendue. On aurait ainsi évité les coûts élevés des révisions judiciaires, de la nouvelle audience, de l'ERAR, de la demande pour motifs d'ordre humanitaire et de chacune des demandes d'examen connexes, sans parler des honoraires des avocats et des consultants.

Le coup de grâce a été que, dans un appel concernant la révision judiciaire du refus de l'ERAR, le juge n'a vu aucun problème à ce que le même fonctionnaire de CIC examine l'ERAR et la demande CH à un mois d'intervalle. Il a aussi conclu, à propos des deux premières décisions, que le ministre n'est pas tenu d'expliquer pourquoi les conclusions sont différentes. Je le répète, c'est une comédie d'erreurs.

J'ajoute cependant que tous ceux avec qui nous avons eu affaire à CIC dans ces deux cas étaient pleins de bonne volonté et courtois. Le problème, c'est qu'ils sont débordés de travail, pas assez nombreux et mal organisés. Les membres de la CISR ne semblent pas avoir accès à de l'information récente, exacte et indépendante sur la situation réelle dans divers pays. L'apparence d'un processus démocratique et le contrôle civil de la police et des forces armées ne démontre pas en soi l'existence d'un gouvernement démocratique désireux et capable de protéger ses citoyens. Les événements récents au Zimbabwe le démontrent amplement.

This spring, Nepal successfully held elections to form a constituent assembly that will operate as an interim parliament, prepare a new constitution and, most likely, carry out the plan of the largest party elected, the Maoists, to disband the monarchy and strip the king of any political power. It will likely still take several years for Nepal to emerge as a functional and democratic republic.

Record-keeping and database maintenance within the refugee system is appalling. Again, it is a case for more funding and better staffing. After Mr. Mia was granted a Minister's Permit to stay and bring his family, we came within a few weeks of the permit's two-year time limit actually expiring, due simply to bureaucratic inefficiency. Medical reports expired or were lost. Basic forms were completed two or even three times and requests for pieces of documentation already provided were repeated.

However, the fundamental problem is lack of a true appeal process where refuting arguments can be presented and new evidence considered in the context of old evidence. Individual IRB members make errors, no matter how well trained, and have biases. More than a quarter of the positions on the IRB are vacant and there is a huge backlog of refugee applications to process.

The differences in the acceptance rates of claimants amongst members are well documented. For example, to the best of our knowledge, one of the IRB members in the Mia case has never accepted a refugee claimant from South Asia. Apparently, he simply believes that South Asia is a safe and benign place.

Some IRB members accept more than 75 per cent of the case that come before them, while some have an acceptance rate well under 20 per cent. While recent Nepali cases before the IRB in Ottawa have had an acceptance rate of 100 per cent, Nepalis who appear in Montreal have an acceptance rate of only 50 per cent.

I will not list all the arguments in favour of a proper appeal process. They appear in many places, including the refugee legislation that has not yet been implemented after all these years.

I will close with one further observation. At the front of such an appeal process, there needs to be communication between agencies. The CBSA needs to take heed of ongoing appeals. As it stands, a removal process proceeds independently of any H&C or other process. Granted, documentation can be forged and must be checked carefully. Surely there could be a triage process that says, in effect, first, a judge has ruled that documentation was absent; second, that this new evidence seems to be exactly what was declared to be absent; and, third, that pending verification, the removal process should be put on hold. It would not take more than an hour or two to decide that a piece of new evidence,

Malgré les élections qui se sont déroulées avec succès au Népal ce printemps afin de former une assemblée constituante qui agira comme parlement provisoire, rédigera une nouvelle constitution et réalisera probablement le plan du parti qui a remporté le plus de sièges, soit les maoïstes, d'abolir la monarchie et de priver le roi de tout pouvoir politique, il faudra probablement plusieurs années avant que le Népal devienne une république fonctionnelle et démocratique.

La tenue des dossiers et des bases de données du système des réfugiés est épouvantable et nécessite elle aussi des ressources financières et humaines accrues. Après que M. Mia ait obtenu un permis du ministre l'autorisant à rester au Canada et à faire venir sa famille, le délai de deux ans a presque expiré, en raison simplement de l'inefficacité bureaucratique : les rapports médicaux ont expiré ou ont été perdus, des formulaires de base ont été remplis deux et même trois fois et les demandes de documents déjà fournis se sont répétées.

Mais le problème fondamental est l'absence d'un véritable mécanisme d'appel, avec possibilité de présenter des arguments contraires et d'apporter de nouveaux éléments de preuve. Les membres de la CISR commettent des erreurs, même s'ils sont bien formés, et ils ont des préjugés. Plus du quart des postes de la CISR sont vacants et il y a un arriéré énorme de demandes d'asile à traiter.

Les différences entre les taux d'acceptation des demandes d'un membre à l'autre sont bien documentées. Par exemple, à notre connaissance, l'un des membres de la CISR, dans le cas de M. Mia, n'a jamais accepté de demande d'asile venant de l'Asie du Sud. Apparemment, il est convaincu que l'Asie du Sud est une région sûre.

Certains membres de la CISR acceptent plus de 75 p. 100 des demandes qui leur sont présentées, tandis que d'autres ont un taux d'acceptation bien inférieur à 20 p. 100. Même si les cas népalais présentés récemment à la CISR à Ottawa ont tous été acceptés, le taux d'acceptation à Montréal des demandes népalaises n'est que de 50 p. 100.

Je ne dresserai pas la liste de tous les arguments en faveur d'un véritable recours en appel. Ces arguments apparaissent dans de nombreux textes, notamment dans la législation sur les réfugiés qui n'a pas encore été mise en vigueur après toutes ces années.

Je conclurai avec une dernière observation. Il est primordial que le point de départ d'un mécanisme d'appel soit la communication entre les diverses agences. L'ASFC doit tenir compte des appels en cours. À l'heure actuelle, le processus de renvoi fonctionne indépendamment des demandes pour considérations d'ordre humanitaire ou de tout autre type d'appel. Même si nous reconnaissons que les documents peuvent être falsifiés et qu'il faut les examiner avec soin, il pourrait certainement y avoir un mécanisme de filtrage qui établirait que, premièrement, un juge a tranché que des documents manquent; deuxièmement, que les nouveaux

on the face of it, seems to fill the gap identified in the refusal decision. Simple communication would save heartache.

There must be an appeal process and a regularized method of presenting new evidence as part of the existing case. It should not be dependent on churches and on the minister's compassion. It should not require a large, well-organized pressure group to achieve justice.

There must be additional funding for more staff and a reorganization of procedures. The system is in danger of breakdown. Time spent in searching for lost documents could be better spent processing claims. New IRB members should be appointed as quickly as possible and then be properly trained to fill the scandalous number of vacancies on the IRB.

Pierre Gauthier, Chair, St. Joseph's Roman Catholic Parish, Refugee Outreach Group: Thank you for this opportunity to appear before your committee. Allow me a moment to tell you about a group of dedicated volunteers that I am pleased to represent. For more than 20 years, the Refugee Outreach Committee of St. Joseph's Parish on Laurier Avenue in Ottawa has befriended the newly arrived refugees in Canada's national capital. The usual role of the committee is to carry out simple acts of everyday kindness, providing companionship and guidance and navigating their integration into Canadian society. For refugees in need, we help find living quarters, furniture, warm clothes and jobs.

In 2005, for the first time ever, we took the extraordinary step of providing sanctuary for a most worthy person, Maoua Diomonde. We felt duty bound in conscience to help a refugee claimant who was ordered deported without having had the benefit of a complete, fair and just hearing. After one year in sanctuary and under our care, she was granted leave to remain in Canada. We are grateful that when the full facts of the case were brought to light, the minister saw fit to issue a permit on humanitarian and compassionate grounds.

However, this is an important point for you to consider: a church congregation should not be put in a position where its only recourse is to provide sanctuary for refugee claimants. Churches have been put in the invidious position of offering sanctuary because the refugee determination system is not working properly. Clearly, when a valid refugee claimant has to turn to a church for help, there is a problem with the system.

I sometimes wonder what happens to persons who are not lucky enough to find a champion who is willing to take up their cause. They are summarily removed to their fate in the uncertain and troubled land from which they fled.

éléments de preuve présentés semblent correspondre exactement à ce qui a été déclaré manquant; et troisièmement que le processus de renvoi soit suspendu en attendant la vérification de ces pièces. Il ne faudrait pas plus d'une heure ou deux pour établir que le nouvel élément de preuve semble, à première vue, combler le vide exprimé dans la décision de refus. Une simple communication éviterait bien des peines.

Il faut un mécanisme d'appel et une méthode régularisée de présentation de nouveaux éléments de preuve dans le cadre du dossier existant. Cela ne devrait pas être laissé à la merci des églises et du ministre. Il ne devrait pas falloir qu'un groupe important et bien organisé exerce des pressions pour obtenir justice.

Il faut des crédits supplémentaires pour accroître le personnel et réorganiser les procédures. Le système risque de s'écrouler. Le temps passé à chercher des documents perdus devrait plutôt servir à traiter des demandes. De nouveaux membres de la CISR devraient être nommés le plus rapidement possible, puis recevoir une formation adéquate, afin de combler le nombre effarant de postes vacants à la CISR.

Pierre Gauthier, président, paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés : Merci de cette invitation à comparaître devant votre comité. Accordez-moi un instant pour vous parler d'un groupe de bénévoles dévoués que j'ai le plaisir de représenter. Depuis plus de 20 ans, le Comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse St. Joseph, sur l'avenue Laurier, à Ottawa, noue des relations amicales avec les réfugiés nouvellement arrivés dans la capitale nationale du Canada. Le rôle habituel du comité est de poser des gestes simples de gentillesse au quotidien, d'offrir un compagnonnage et des conseils et de piloter leur intégration dans la société canadienne. Aux réfugiés dans le besoin, nous trouvons un logis, des meubles, des vêtements chauds et des emplois.

En 2005, pour la toute première fois, nous avons pris la décision extraordinaire d'offrir un sanctuaire à une personne des plus méritantes, Maoua Diomonde. Nous ressentions un devoir de conscience d'aider une demandeuse d'asile contre laquelle une ordonnance de renvoi a été prononcée sans qu'elle ait eu droit à une audience complète et équitable. Après une année passée chez nous, elle a obtenu l'autorisation de demeurer au Canada. Nous avons été reconnaissants que le ministre, une fois au courant de tous les faits de son dossier, ait jugé bon d'accorder un permis de séjour pour considérations d'ordre humanitaire.

Cependant, il est un point important qu'il vous faut considérer : une congrégation religieuse ne devrait pas être placée dans une situation où le seul recours soit de donner sanctuaire à des demandeurs d'asile. Les églises ont été placées dans l'obligation désagréable d'offrir le sanctuaire parce que le système de détermination du statut de réfugié ne fonctionne pas correctement. À l'évidence, lorsqu'un demandeur d'asile légitime doit chercher l'aide d'une église, le système pose problème.

Je me demande parfois ce qu'il advient des personnes qui n'ont pas la chance de trouver un champion pour défendre leur cause. Elles sont sommairement renvoyées à leur sort dans le pays précaire et troublé qu'elles ont fui.

All of us here today, I am sure, want the system to be fair and just and to operate with more efficiency. From our experience, the absence of an appeal process is a major flaw.

Our refugee claimant lived under a removal order from Canada without having had a real, viable access to appeal. Our only option, while we brought the case to public attention, was to offer sanctuary. Many uncounted numbers of other refugee claimants have been turned away from Canada because they had no access to an appeal process. We hope that the lessons we have learned from assisting Maoua Diomonde may assist your committee in improving the refugee system.

In late March, 2005, the First Unitarian Congregation of Ottawa approached St. Joseph's refugee outreach committee looking for assistance with a refugee claimant who had not received a full and fair hearing to have her claim determined.

Lisa Barnet, Member, St. Joseph's Roman Catholic Parish, Refugee Outreach Group: Here is a bit of background about Maoua Diomonde. She was an elementary school teacher in the Ivory Coast during a period of upheaval. In December 1999, there was a military coup d'état. That was followed in October by elections, wherein the military general was defeated. Notwithstanding this defeat, he remained in power. The opposition leader at the time, who was of Burkina Faso origin, called for a demonstration to protest these facts.

During this time, Ms. Diomonde was continuing her work as an elementary school teacher. She worked in a poor area and was faced with many students who were unable to afford school supplies. She assisted in putting together a cooperative of mothers who would raise funds in order to purchase school supplies. These women were of Burkina Faso origin, and her association with them was enough to arouse suspicions that she, too, may be of Burkina Faso origin. That, coupled with the fact that she was injured in the demonstrations earlier in October that we had referred to, brought her under suspicion of being involved in the opposition. She received death threats and warnings to cease any opposition affiliations and was warned to go home to Burkina Faso, when she was actually from the Ivory Coast.

Rumours at this time were developing that the opposition was going to stage a coup, and on May 16, 2001, in this time frame, Maoua was attacked and raped in her home. Her niece and nephew were living with her at the time. Her niece was also assaulted; she was raped as well. Her nephew was abducted and taken from the home.

Ms. Diomonde then fled to the U.S., where her then husband was studying, and they both made their way to Canada and made their claim before the Immigration and Refugee Board for refugee status. Without going into much more detail about her case, for a number of reasons we found that the IRB hearing was flawed.

First, her claim and her husband's claim were heard together, notwithstanding they had completely different claim status. Her husband was claiming religious persecution from Senegal. Second, her husband was present for the hearing, notwithstanding they were going through a separation and

Tous ceux réunis ici aujourd'hui, j'en suis sûr, veulent un système juste et efficace. Selon notre expérience, l'absence d'un recours en appel constitue un vice majeur.

Notre demandeuse d'asile a fait l'objet d'une ordonnance de renvoi du Canada sans jamais avoir un recours réel, viable. Notre seule option, pendant que nous saisissons l'opinion publique, était d'offrir le sanctuaire. Un nombre non chiffré d'autres demandeurs d'asile ont été expulsés du Canada à défaut de mécanisme d'appel. Nous espérons que les leçons que nous avons apprises en aidant Maoua Diomonde pourront aider votre comité à améliorer le système des réfugiés.

Fin mars 2005, la First Unitarian Congregation of Ottawa a approché le comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse St. Joseph afin d'aider une demandeuse d'asile qui n'avait pas eu d'audience complète et équitable pour justifier sa demande d'asile.

Lisa Barnet, membre, paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés : Voici quelques renseignements sur Maoua Diomonde. Elle était institutrice en Côte d'Ivoire pendant une période de troubles. En décembre 1999, un coup d'État militaire a eu lieu. Il a été suivi en octobre d'élections, au cours desquelles le général au pouvoir a été battu. En dépit de cette défaite, il s'est maintenu au pouvoir. Le chef de l'opposition à l'époque, qui était originaire du Burkina Faso, a organisé une manifestation de protestation.

Pendant ces événements, Mme Diomonde continuait son travail d'institutrice. Elle travaillait dans une région pauvre et avait de nombreux élèves incapables de payer les fournitures scolaires. Elle a aidé à organiser une coopérative de mères qui levait des fonds pour acheter les fournitures scolaires. Ces femmes étaient originaires du Burkina Faso et son association avec elle a suffi à alimenter les soupçons qu'elle aussi était Burkinabée. Cela, joint au fait qu'elle avait été blessée dans les manifestations du début octobre que j'ai mentionnées, a suffi pour qu'elle soit soupçonnée d'être membre de l'opposition. Elle a reçu des menaces de mort, et avertie d'avoir à cesser tout contact avec l'opposition, avec le conseil de rentrer chez elle au Burkina Faso, alors qu'elle était en fait Ivoirienne.

Des rumeurs circulaient alors voulant que l'opposition monte un coup d'État et aux alentours du 16 mai 2001, Maoua a été attaquée et violée dans sa maison. Sa nièce et son neveu vivaient alors avec elle. Sa nièce a également été agressée et violée. Son neveu a été enlevé.

Mme Diomonde s'est enfuie aux États-Unis, où son mari étudiait, et tous deux se sont frayés un chemin jusqu'au Canada et ont présenté une demande d'asile à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Sans trop entrer dans les détails de son cas, nous avons considéré que l'audience devant la CISR était entachée de vices.

Premièrement, sa demande et celle de son mari ont été entendues en même temps, bien que leur situation était complètement différente. Son mari se disait victime de persécution religieuse de la part du Sénégal. Deuxièmement, son mari était présent à l'audience, bien qu'ils étaient alors séparés et

divorce at that time. The reason they were separating and divorcing was that he viewed her rape as somehow her fault, which impeded her ability to testify before the board with him present.

Third, because it was tied with her husband, the language of the hearing was English, and her first language is French. When she came to Canada, she spoke very little English. However, the IRB hearing was conducted in English. Based on that hearing, the IRB ruled that she had not been raped, and, consequently, deportation proceedings were put in motion.

Our committee, the Refugee Outreach committee, became involved in this case about 12 months after this decision of the IRB had been made. Already, Maoua was well into the process of her removal from Canada. She had been unsuccessful in her PRRA ruling and had filed an H&C application with the minister. Unfortunately, as it takes so long for the H&C application, it would not have been reviewed in time, as she was scheduled to be deported long before an H&C determination was expected.

The Refugee Outreach committee obtained a copy of this medical certificate that a doctor had prepared. When she was raped, and before fleeing, she had visited a doctor who had done an assessment and detailed the assault. It was corroborated by the scars. There were not many physical scars left, but those that were were corroborated by a Canadian doctor. This new evidence could not be put forward before the Federal Court, which refused to grant leave for a hearing.

There was no other appeal process open to Maoua. We made the very difficult decision to take her into sanctuary.

Jan Raska, Member, St. Joseph's Roman Catholic Parish, Refugee Outreach Group: For twelve months, we placed her case before Canadians through the media. We held demonstrations and petitions supporting her need for fair and just treatment. We obtained a ruling from the Official Languages Commissioner, which confirmed that her language rights had not been respected. Our decision to take Maoua into sanctuary turns out to have been the right decision, and she was granted refugee status on humanitarian and compassionate grounds.

Having in place a refugee appeal division would not have provided a solution to all the procedural errors which were apparent in Maoua's case. However, it would have provided Maoua with a case review, with written submissions made in the language of her choice and with, it is hoped, a better understanding of the political circumstances unique to her situation and not that of her husband.

Nevertheless, we remain troubled by some of the aspects of the RAD; namely, that it does not allow for the procedure for the introduction of new evidence or relevant information. While we are not advocating for a complete rehearing, should new evidence become available, it should be admissible as it would be in any Court of Appeal.

en instance de divorce. La raison pour laquelle ils se séparaient et divorçaient était qu'il considérait que son viol était de sa propre faute, ce qui l'a empêchée de témoigner pleinement à l'audience en sa présence.

Troisièmement, parce que sa demande était rattachée à celle de son mari, l'audience était conduite en anglais, alors que sa première langue est le français. À son arrivée au Canada, elle parlait très peu l'anglais. Cependant, l'audience de la CISR était conduite en anglais. Sur la foi de cette audience, la CISR a jugé qu'elle n'avait pas été violée et, par conséquent, une procédure de renvoi a été enclenchée.

Notre comité, le comité des relations communautaires pour les réfugiés, a eu connaissance de son cas environ 12 mois après la décision de la CISR. Déjà, la procédure de renvoi du Canada de Maoua était bien engagée. Son ERAR lui avait été défavorable et elle avait présenté une demande CH au ministre. Malheureusement, les délais d'examen de ces demandes sont si longs que la sienne n'aurait pas été examinée à temps, car elle devait être expulsée bien avant que l'on puisse escompter une détermination CH.

Notre comité a obtenu une copie de son certificat médical établi par un médecin. Après son viol, et avant de s'enfuir, elle a vu un médecin, qui l'a examinée et décrit l'agression. Ses dires étaient corroborés par les cicatrices. Alors que ses cicatrices physique s'estompaient, un médecin canadien a également corroboré leur existence. Cette preuve nouvelle n'a pu être présentée à la Cour fédérale, qui a refusé l'autorisation de contrôle judiciaire.

Il n'y avait plus aucun recours possible pour Maoua. Nous avons pris la décision très difficile de lui accorder le sanctuaire.

Jan Raska, membre, paroisse catholique romaine St. Joseph, comité des relations communautaires pour réfugiés : Pendant 12 mois, nous avons plaidé sa cause auprès des Canadiens par l'intermédiaire des médias. Nous avons organisé des manifestations et fait signer des pétitions pour réclamer un traitement juste et équitable pour elle. Nous avons obtenu une décision du commissaire aux langues officielles confirmant que ses droits linguistiques n'avaient pas été respectés. Notre décision d'accorder le sanctuaire à Maoua s'est avérée juste puisque le statut de réfugié lui a été reconnu pour circonstances d'ordre humanitaire.

L'existence d'une Section d'appel des réfugiés n'aurait pas été la solution pour toutes les erreurs de procédure commises dans l'affaire de Maoua. Cependant, elle aurait donné à Maoua une révision de son cas, avec des soumissions écrites dans la langue de son choix et avec, peut-on espérer, une meilleure compréhension des circonstances politiques propres à sa situation, et non à celle de son mari.

Néanmoins, nous restons troublés par certains aspects de la SAR, à savoir qu'elle ne permet pas d'introduire de nouvelles preuves ou renseignements pertinents. Sans demander une nouvelle audience complète, si de nouveaux éléments de preuve deviennent disponibles, ils devraient être admis, comme dans toute autre cour d'appel.

Refugees do not know their rights under Canadian law and do not understand our society's processes. It is the responsibility of both our institutions and our citizenry to inform and protect them.

As Canadians, we are proud of the generosity of our country and government for accepting and sponsoring so many refugees every year. Canada is recognized in the world as a generous country that does a lot for the most vulnerable and dispersed victims of persecution and conflict in our world. We have been proud collaborators in society's efforts to help many refugees who come to Canada. We are conscious, however, that we are also human. We are not perfect. No system is foolproof and errors do occur. These need to be corrected. Any system that does not have a mechanism for correcting its errors would fail the responsible test of natural justice.

Please assist us in making our system better and allowing, even if only on a limited basis, for the opportunity to introduce a mechanism for correcting errors in the system. We ask that you please pass Bill C-280. Thank you for listening to us and inviting us here to discuss these issues.

Senator Jaffer: Thank you all for your presentations. When you said, "Please assist us," that is very humbling. It is you who are assisting us. It is we who have to thank you for understanding and assisting us.

The cases you have presented are very moving to us. It certainly brings a face to what is sometimes forgotten; you think of numbers and statistics. You have brought this home to us. You are assisting us and not the other way around, and we thank you.

Since there has not been an appeal process, it has been my impression — and please correct me if I am wrong — that unfortunately the churches in our country have been forced to go into the sanctuary business, which is not the job of the churches. I am aware of what you do to help refugees settle and bring their families, but you should not be in the sanctuary business. Would you educate us as to what kind of strains this has put on the churches?

Mr. Gauthier: To speak for what happened at St. Joe's, we mobilized about 75 volunteers. Twenty volunteers operated this woman's business in order to keep revenue coming in to pay for the bills she had amassed over a year or two of paying for inadequate legal services. We paid for an appeal to the Federal Court that we knew, even before we started, would fail and felt was a waste of time and money, but we needed to be in a position to say that we had exhausted all legal recourses available to us.

We put on a fundraising event that was attended by over 200 or 300 people, and we raised a pile of money to pay off the bills. That is not what we are about, to help Canadian society correct

Les réfugiés ne connaissent pas les droits que leur confère la législation canadienne et ne comprennent pas le fonctionnement de notre société. Il incombe tant à nos institutions qu'à nos citoyens de les informer et de les protéger.

En tant que Canadiens, nous sommes fiers de la générosité avec laquelle notre pays et notre gouvernement accueillent et parrainent tant de réfugiés chaque année. Le Canada est reconnu dans le monde comme un pays généreux qui fait beaucoup pour les victimes les plus vulnérables et les plus dispersées de la persécution et du conflit dans notre monde. Nous avons fièrement collaboré aux efforts déployés par notre société pour accueillir tant de réfugiés au Canada. Cependant, nous avons conscience également de la fragilité humaine. Nous ne sommes pas parfaits. Aucun système n'est à toute épreuve et des erreurs sont commises. Il convient alors de les rectifier. Un système qui n'a pas de mécanisme pour corriger les erreurs ne répond pas aux exigences de la justice naturelle.

Nous vous en prions, aidez-nous à améliorer notre système en donnant la possibilité, même sur une base limitée seulement, d'introduire un mécanisme pour rectifier les erreurs commises dans le système. Nous vous prions d'adopter le projet de loi C-280. Merci de nous avoir écoutés et de nous avoir invités à venir parler de ces enjeux.

Le sénateur Jaffer : Merci de tous vos exposés. Lorsque vous dites : « Nous vous prions de nous aider », vous faites preuve d'une grande humilité. C'est vous qui nous aidez. C'est nous qui devons vous remercier de comprendre et de nous aider.

Les cas que vous avez décrits nous émeuvent beaucoup. Ils mettent un visage sur ce qui est parfois oublié, lorsqu'on manie des chiffres et des statistiques. Vous nous avez fait comprendre cela. C'est vous qui nous aidez, et non pas l'inverse, et nous vous remercions.

J'ai l'impression que, du fait de l'absence d'un mécanisme d'appel — et rectifiez si je me trompe — les églises de notre pays se voient malheureusement forcées de devenir des pourvoyeurs de sanctuaire, ce qui n'est pas leur rôle. Je sais ce que vous faites pour aider les réfugiés à s'établir et à faire venir leurs familles, mais vous ne devriez pas être des pourvoyeurs de refuge. Pourriez-vous nous expliquer quelle sorte de tension cela impose aux églises?

M. Gauthier : Pour vous dire ce qui s'est passé à St. Joseph, nous avons mobilisé quelque 75 bénévoles. Vingt bénévoles faisaient tourner l'entreprise de cette femme pour que de l'argent continue de rentrer pour payer les factures d'honoraires pour des services juridiques inadéquats accumulées au fil d'une ou deux années. Nous avons payé pour un recours en Cour fédérale dont nous savions, avant même de le présenter, qu'il était voué à l'échec et représenterait un gaspillage de temps et d'argent, mais nous devons pouvoir dire que nous avons épuisé tous les recours juridiques disponibles.

Nous avons organisé une collecte de fonds à laquelle plus de 200 ou 300 personnes ont participé et nous avons recueilli des tas d'argent pour payer les factures. Ce n'est pas notre rôle que

problems when we have the means and the intelligence to do our own homework and make our laws function and our systems and processes compatible.

I cannot understand how a removal process starts when the minister and the department pretend that an H&C application is an appeal step. They remove them even before it gets completed. Where is the reality of an appeal in that procedure?

Mr. Nagy: In our case, we were somewhat frightened, in the first few weeks of Mr. Mia living in our church, to have limousines with red plates parked outside, watching us. As a result, we organized a 24-hour presence in the church, involving well over 100 volunteers who took turns sleeping in the building so that Mr. Mia would be safe and feel safe. For the first several months, we were also concerned that the RCMP might burst in through the door, but we were assured that that would not happen.

It is very draining. It is not an easy decision to make. It wears the committee and people out. It has been a strain.

Joan Auden, Member, Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa: I will state that it is a strain. On the other hand, there is a lot of good that comes out of it. There is a sense that we have done something very important, even if it is just for one person. In our case, Mr. Mia was our first, but we now have a second one in sanctuary who we feel has also taken a strain. When Mr. Mia came in, we did not know the number of hours and the kind of skills, et cetera, that we would need in order to work our way through the system.

We knew when Mr. Rai came in what we were facing, and we still did it. We do not take someone into sanctuary lightly. We go through their case; we look at it carefully. We need to trust the people who are referring these refugees to us. We ensure that they are not criminals and that they have a case worthy of our attention, and worthy of the entire amount of volunteer time it will take.

There is good in it because a congregation will come together. We are a congregation of 550 people, and we had 150 volunteers both times. They do not stop, because they get to know this person very well. They know their case, and they know we are doing the right thing. We have a moral responsibility to care for someone who would be hurt if returned to their country.

Mr. Nagy: We have, in fact, turned down a number of people who have approached us to come into sanctuary. We do not do this lightly.

Senator Jaffer: Do you have any idea how many people across the country are seeking sanctuary?

Mr. Gauthier: The cases that come to our attention are refugee claimants who have arrived in Canada and have not been approved or selected from outside the country. It is difficult for us to even know who they are when they first arrive. We collaborate

d'aider la société canadienne à rectifier ces problèmes alors que les responsables ont les moyens et l'intelligence pour faire en sorte que nos lois fonctionnent et nos systèmes et procédures soient compatibles.

Je ne peux comprendre comment une procédure de renvoi peut être mise en marche alors que le ministre et le ministère prétendent qu'une demande CH représente un recours. On les expulse avant même que la demande soit examinée. En quoi cette procédure représente-t-elle un recours?

M. Nagy : Dans notre cas, nous avons été quelque peu effrayés, pendant les premières semaines où M. Mia a vécu dans notre église, de voir des limousines avec des plaques d'immatriculation rouges garées à l'extérieur, pour nous surveiller. Aussi nous avons organisé une surveillance de 24 heures par jour dans l'église, avec plus de 100 bénévoles qui dormaient à tour de rôle dans le bâtiment afin que M. Mia soit et puisse se sentir en sécurité. Pendant les premiers mois nous craignons également que la GRC ne défonce les portes, mais l'on nous a assuré ensuite que cela n'arriverait pas.

C'est très éprouvant. Ce n'est pas une décision facile à prendre. Cela épuise le comité et les bénévoles. C'est éprouvant.

Joan Auden, membre, comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa : Je peux dire que c'est une épreuve. En revanche, il en sort beaucoup de bien. On a l'impression de faire quelque chose d'important, même si c'est juste pour une personne. Dans notre cas, M. Mia a été notre premier, mais nous avons maintenant un deuxième réfugié en sanctuaire, qui représente aussi une astreinte. Lorsque M. Mia est arrivé, nous ne savions pas le nombre d'heures et le type de compétences, et cetera, qu'il faudrait déployer pour nous frayer un chemin à travers le système.

Nous savions lorsque M. Rai est arrivé ce qui nous attendait, et nous l'avons fait quand même. Nous ne donnons pas refuge à quelqu'un à la légère. Nous examinons leur dossier très soigneusement. Nous devons pouvoir faire confiance à ceux qui nous envoient ces réfugiés. Nous vérifions qu'ils ne sont pas des criminels et que leur cause mérite notre attention et vaut tout le temps que les bénévoles vont lui consacrer.

Il en sort un bien car la congrégation devient plus soudée. Nous sommes une congrégation de 500 personnes et nous avons eu 150 bénévoles les deux fois. Ils ne s'arrêtent pas, parce qu'ils apprennent à bien connaître cette personne. Ils connaissent l'affaire et savent que ce qu'ils font est bien. Nous avons une responsabilité morale à l'égard de ceux qui pâtiraient si on les renvoyait dans leur pays.

M. Nagy : Nous avons d'ailleurs refusé un certain nombre de personnes qui ont demandé à se réfugier chez nous. Nous ne faisons pas cela à la légère.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous idée du nombre de personnes à travers le pays qui cherchent refuge dans les églises?

M. Gauthier : Les cas que nous connaissons sont des demandeurs d'asile qui sont arrivés au Canada et n'ont pas été préapprouvés ou sélectionnés à l'étranger. Il est difficile pour nous de même savoir qui ils sont à leur arrivée. Nous collaborons avec

with institutions such as OSISO and CIC, the Catholic Immigration Centre, to identify these people, help them and offer them support.

We are not a bureaucracy. We cannot count the heads. We just know that, similar to our brothers at the other end of the city, we have refused to look at other requests because the time frame was not adequate for us to make an honest and realistic appraisal of whether the case had merit before the removal took place. I will tell you, it puts you in an awful moral dilemma to think that just because you do not have the time to study a case, someone may get killed. To receive that kind of request is sobering.

Ms. Auden: Some of the cases come to us because of our reputation for helping refugees in the past. Some of those actually did not know their way through the system, and we have been able to help them get through the system in another way. In the last two years, I guess, we have had two that are obviously not refugees. We should not, as a church, be in the position of trying to decide whether or not someone is an actual refugee. This should not be our responsibility, but we take it on because of the moral dilemma that we face.

Senator Di Nino: I was driven to smile when I heard some of you speak, particularly Mr. Gauthier. I was doing what you were describing in the 1950s and the early 1960s with immigrants coming from Europe. It is interesting to read about looking for a place to live and finding them clothes and so forth. I applaud both of you for doing that. It is truly heart-warming when we hear what you folks are doing.

Having said that, there is one question I would like to ask both of you because I think both of you touched on it. You talk about the implementation of this provision of the bill called the RAD. In effect, both of you said, "Implement it, but you need to change it so that you can receive new evidence." There is a general misunderstanding out there in that the implementation of this provision is just a review of the paper that was presented, or of the file. It does not include any further interviews or new evidence. That leaves me asking, how do we do that? Frankly, we can have sympathy for what both of you are saying, but when we get down to our jobs, we have to deal with reality. Unless we approve every single individual who claims sanctuary in Canada, there will be some who will say we did not treat them right, and in some cases it may even be so. How do we deal with that?

Ms. Barnett: What we are looking for, first and foremost, is the introduction of this legislation to get an appeal division in place. However, we do see room for improvement, and one of the factors is the introduction of new evidence. This is common in our court system. There is a threshold for the introduction of new evidence. In many instances we are dealing with people in other countries, and it is not possible to get the evidence required until a date after the hearing. That is part of our test for the admission of new evidence. To me, it does not seem to be any sort of a stretch

des institutions telles qu'OSISO et le CCI, le Centre catholique pour immigrants, pour identifier ces personnes, et leur offrir notre soutien.

Nous ne sommes pas une bureaucratie. Nous ne comptons pas les têtes. Nous savons seulement que, tout comme nos frères à l'autre bout de la ville, nous avons refusé d'autres cas parce que nous n'avions pas le temps de faire une évaluation approfondie et réaliste du cas avant que le renvoi n'ait lieu. Je peux vous le dire, cela crée un dilemme moral terrible de penser que quelqu'un pourrait être tué simplement parce que vous n'avez pas le temps d'étudier son cas. Recevoir ce genre de demande vous ouvre les yeux.

Mme Auden : Certains s'adressent à nous à cause de notre réputation, parce que nous avons aidé des réfugiés dans le passé. Certains de ceux-là n'arrivaient pas à se frayer un chemin à travers le système et nous avons pu les aider. Au cours des deux dernières années, environ, nous en avons eu deux qui n'étaient manifestement pas des réfugiés. Nous ne devrions pas être amenés, en tant qu'église, à décider si quelqu'un est ou non un réfugié véritable. Ce n'est pas notre rôle, mais nous l'assumons à cause du dilemme moral auquel nous sommes confrontés.

Le sénateur Di Nino : Je n'ai pu m'empêcher de sourire en écoutant certains d'entre vous, particulièrement M. Gauthier. Je faisais précisément ce que vous décrivez dans les années 1950 et au début des années 1960, avec des immigrants venant d'Europe. Il est intéressant de vous entendre raconter que vous leur trouvez un logis et des vêtements et ainsi de suite. Je vous félicite tous de ce travail. Cela réchauffe véritablement le cœur d'entendre ce que vous faites.

Cela dit, j'ai une question à vous poser car vous l'avez tous deux effleurée. Vous parlez de l'adoption de cette disposition du projet de loi portant sur la mise en œuvre de la SAR. À toutes fins pratiques, vous avez dit tous deux : « Mettez-la en œuvre, mais il faut la modifier de façon à pouvoir présenter des éléments de preuve nouveaux. » Il existe un malentendu général en ce sens que ce mécanisme n'est qu'un simple examen du dossier présenté. Il n'englobe pas d'autres entretiens ou de nouveaux éléments de preuve. Cela m'amène à vous demander comment nous devrions procéder? Franchement, nous sommes très réceptifs à ce que vous dites tous les deux, mais lorsque nous nous attelons à notre tâche, nous devons regarder la réalité en face. À moins d'accueillir chaque demandeur d'asile qui vient se réfugier au Canada, il y en aura pour dire qu'ils n'ont pas été traités correctement, et dans certains cas ce sera même vrai. Que pouvons-nous faire à cet égard?

Mme Barnett : Ce que nous recherchons, d'abord et surtout, c'est l'adoption de ce projet de loi pour créer la section d'appel. Cependant, nous pensons qu'il y a moyen d'améliorer le mécanisme, l'un des facteurs étant la possibilité d'introduire des éléments de preuve nouveaux. C'est courant dans notre système judiciaire. Il existe un seuil pour l'introduction de nouveaux éléments de preuve. Dans la plupart des cas, nous devons traiter avec des gens à l'étranger, et il n'est pas possible de réunir tous les éléments de preuve avant la date de l'audience. C'est là notre

or a clog to the system. In fact, it seems a normal part of the judicial process to allow for the introduction of new information and new evidence in those cases.

Senator Di Nino: This particular provision will not help that. Five immigration ministers — the current one and the four previous ones, from two different parties so this is not a political issue — have all said that this particular provision will not help the situation. It is just a feel-good thing. It will not resolve the problem that you folks are talking about. Do the five immigration ministers not understand what the issue is?

Mr. Gauthier: I am quite aware that there are five ministers who have failed to acquit themselves of their responsibilities. To me, a minister of the crown is responsible to Parliament. When Parliament has passed a law, I do not think it is the discretion of a minister to say, “I do not think this is a good law.” It is the role of Parliament to determine that.

As members of the house of wisdom in our parliamentary system, you need to remind the minister of his responsibilities, and the whole ministry of its responsibility, and that is to implement this imperfect sandwich that we have. At least get it started so that someone can have lunch and may be saved from dire consequences.

Mr. Nagy: You said it was a non-political issue. In a sense, you are right. It is a budgetary issue. I believe the last several governments have, in effect, said that this is not high enough on their spending list to make it worthwhile. In our view, it needs to be higher. We are dealing with human lives.

Senator Di Nino: I think I will leave it at that.

Senator Goldstein: Thank you, each of you, for appearing. Thank you, especially all five of you, for the passion and the commitment that you have displayed and that you continue to display. As a very preliminary question, what does Hitschmanova mean?

Mr. Nagy: Lotta Hitschmanova was the founder of the Unitarian Service committee.

Senator Goldstein: I thought it was some sort of word for sanctuary, and I was obviously wrong about that. You know, of course, that sanctuary is a biblical concept and is mentioned in the book of Samuel. The Hebrew word is the same as “shelter”, which means that the person seeking sanctuary was also given shelter. The sanctuary concept was absolute. No one could break in. You feared for the RCMP to break in. The sanctuary process simply precludes anyone from breaking in or using force to remove the person seeking sanctuary, which includes people who had committed murder and who had been convicted of committing murder. That was the concept in those days.

critère pour l'admission de preuves nouvelles. À mes yeux, cela ne devrait pas embouteiller le système. En fait, cela semble une procédure judiciaire normale que d'autoriser l'introduction de nouveaux renseignements et de nouveaux éléments de preuve dans ces affaires.

Le sénateur Di Nino : Cette disposition particulière n'y contribuera pas. Cinq ministres de l'Immigration — l'actuelle et les quatre précédents, appartenant à deux partis différents, ce qui montre que ce n'est pas là une question politique — disent que cette disposition particulière ne règlera pas le problème. C'est juste un réconfort moral. Elle ne règlera pas le problème dont vous parlez. Est-ce que les cinq ministres de l'Immigration ne comprennent pas la nature du problème?

M. Gauthier : Je sais très bien que cinq ministres ont omis de s'acquitter de leurs responsabilités. À mes yeux, un ministre est responsable devant le Parlement. Lorsque le Parlement adopte une loi, je ne pense pas que le ministre ait la latitude de dire : « Je ne pense pas que c'est une bonne loi. » C'est le rôle du Parlement de décider cela.

En tant que membres de la chambre de la sagesse de notre système parlementaire, vous devez rappeler au ministre ses responsabilités, et à tout le ministère sa responsabilité, à savoir de concrétiser ce sandwich imparfait que nous avons. Au moins, commencez, afin que quelqu'un puisse déjeuner et que lui soient épargnées les pires conséquences.

M. Nagy : Vous avez dit que c'est une question apolitique. En un sens, vous avez raison. C'est un problème budgétaire. Je pense que les derniers gouvernements ont décrété, à toutes fins pratiques, que cela ne figurait pas assez haut dans leur liste des priorités de dépenses pour que cela vaille la peine. À notre avis, il faut le placer plus haut dans la liste. Nous parlons ici de vies humaines.

Le sénateur Di Nino : Je crois que je vais m'en tenir là.

Le sénateur Goldstein : Merci à chacun d'entre vous de comparaître. Merci, particulièrement à vous cinq, de la passion et du dévouement que vous avez manifestés et dont vous continuez à faire preuve. En guise de question très préliminaire, que signifie Hitschmanova?

M. Nagy : Lotta Hitschmanova était la fondatrice du comité du service unitaire.

Le sénateur Goldstein : Je pensais que c'était un terme désignant un sanctuaire, et je me suis manifestement trompé. Vous savez, bien entendu, que sanctuaire est un concept biblique qui est mentionné dans le livre de Samuel. Le mot hébreu est le même que celui de « abri », ce qui signifie que la personne cherchant un sanctuaire recevait également l'abri. Le concept de sanctuaire était absolu. Nul ne pouvait le violer. Vous aviez peur que la GRC force les portes. La notion de sanctuaire empêchait carrément quiconque de le violer ou d'user de la force pour se saisir de la personne abritée, même si celle-ci avait commis un meurtre et été condamnée pour meurtre. C'était le concept à cette époque.

I will deal with a particular concern raised by a number of us and a concern that both of you raised in your very excellent and moving briefs. Both organizations have said, in different circumstances, that the appeal procedure would permit the introduction of new evidence. That is not the case in the way that the statute is presently drafted, and we are not here at this point to change the statute. We cannot do that. We are just here to deal with the implementation of three of the provisions that have not been implemented.

The appeal provision is based on the written record without lawyers being present and, indeed, without the parties being present. The possibility of new evidence arises solely on the pre-removal risk assessment procedure, and can arise when humanitarian considerations are taken into account by the minister. Given that fact, would you nevertheless want the appeal procedure, with all its imperfections, to be implemented, recognizing that it is only a partial solution to the problems you have raised?

Ms. Auden: One of the things needed is an ability to provide the evidence that was lacking in the first hearing. If they say there is no evidence of medical certification, there is a need to be able to present that evidence at some time.

My point always is that the best thing you can do is to have a very good first hearing, which means trained judges, lawyers who have all the evidence in, and the ability to turn back someone who comes in without enough, or the proper documentation, and turn back to the lawyer or the consultant and say, "This is not adequate; you will have to come back at another time with adequate documentation." If you have done that, then the second reading of it would be fine.

We are also working with another Nepali who is in hiding, and his PIF was 14 lines, compared to six pages of another who had almost the same story, but a lawyer decided that it was not important to put all that other stuff in.

There is a problem right at the beginning. We have to be assured that the documentation that is there is adequate, and then there would be an adequate re-reading.

Mr. Nagy: It is equivalent to an official saying, "Can you document that your son was beaten?" or "Can you document that you were raped?" There should be some time allowed to get the documentation rather than saying, "The evidence is not there. Here is your plane ticket." That is the situation now.

Mr. Gauthier: Implement the RAD as it is. I have enough confidence in the competence of our Parliament that, if a correction needs to be made later on, another amendment can be made and passed. Let us do something, even if it is not perfect. Let us get the ball rolling so that we protect maybe 30 per cent of those who are denied and who have a legitimate claim.

Senator Goldstein: Do I have another moment?

The Chair: You have one more question.

Je vais soulever une préoccupation particulière déjà abordée par un certain nombre d'entre nous et que vous avez tous deux évoquée dans vos mémoires très excellents et émouvants. Les deux organisations ont dit, en des termes différents, que la procédure d'appel permettrait l'introduction de nouvelles preuves. Or, ce n'est pas ce que dit la loi telle qu'elle est actuellement rédigée et nous n'allons pas à ce stade modifier la loi. Nous ne pouvons pas le faire. Nous sommes ici uniquement pour traiter de la mise en œuvre des trois dispositions de la loi qui ne l'ont pas été.

La procédure d'appel se limite à l'examen du dossier écrit, sans la présence d'avocats et même sans la présence des parties. La possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve existe uniquement au niveau de la procédure d'examen des risques avant renvoi et peut exister lorsque le ministre examine les considérations d'ordre humanitaire. Dans ces conditions, souhaitez-vous néanmoins la mise en œuvre de la procédure d'appel, avec toutes ces imperfections, sachant qu'elle ne représente qu'une solution partielle aux problèmes que vous soulevez?

Mme Auden : L'un des impératifs est la possibilité de présenter les preuves absentes lors de la première audience. S'ils disent qu'il manque un certificat médical, il faut pouvoir présenter celui-ci une fois qu'il est obtenu.

Je dis toujours que l'idéal serait d'avoir une très bonne première audience, ce qui suppose des juges formés, des avocats ayant toute la documentation en main, et la possibilité de dire à quelqu'un arrivant avec insuffisamment de preuves, ou sans les documents voulus, et à l'avocat ou au consultant : « Le dossier est insuffisant, vous allez devoir revenir plus tard avec une documentation adéquate. » Si cette possibilité existe, alors la deuxième lecture du dossier suffit.

Nous travaillons avec un autre Népalais qui se cache et son FRP fait 14 lignes, comparé aux six pages d'un autre qui a vécu presque la même histoire, mais dans son cas un avocat a décidé qu'il n'était pas important de mettre tous ces autres détails.

Il y a donc un problème dès le départ. Nous devons avoir l'assurance que la documentation est adéquate, et ensuite il sera suffisant d'en faire une nouvelle lecture.

M. Nagy : C'est comme si un fonctionnaire vous dit : « Avez-vous un document prouvant que votre fils a été battu? », ou « Pouvez-vous prouver que vous avez été violée? » Il faudrait laisser du temps pour obtenir cette documentation au lieu de dire : « Il n'y a pas de preuve. Voici votre billet d'avion. » Or, c'est la situation aujourd'hui.

M. Gauthier : Créez la SAR telle qu'elle. J'ai assez confiance en la compétence de notre Parlement pour que, si un changement doit être apporté plus tard, une modification pourra être adoptée. Faisons quelque chose, même si ce n'est pas parfait. Mettons les choses en marche afin de protéger peut-être 30 p. 100 de ceux qui se voient déboutés mais qui ont une revendication légitime.

Le sénateur Goldstein : M'accordez-vous encore un moment?

La présidente : Une question encore.

Senator Goldstein: Thank you. The bill as presently drafted does not make reference to section 73 of the Immigration and Refugee Protection Act; that is, it does not put into place a right on the part of the minister to appeal. That has been left out of the bill.

Would you think it appropriate for there to be an amendment to that bill done at this stage in order to give the minister as well a chance to appeal a decision which the minister considers to be inappropriate?

Ms. Barnet: I would not advocate that if it would slow down the advancement of this bill. I think the focus is to move forward on Bill C-280. If another bill needs to be brought forward and if the minister wants to push that clause forward, that is always the minister's option.

In my mind, it would slow down the progress of this bill. I think our focus should be to get this measure implemented.

Senator Goldstein: Are you suggesting that the minister could simply implement section 73 without being forced to proceed under this section?

Ms. Barnet: My understanding is that the relevant section has passed both Houses. However, it has not received Royal Assent and been put into effect. With a swipe of a pen, it could be put into effect.

Senator Goldstein: That is my understanding as well. Thank you.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you. I also admire the work you have been doing. You had mentioned that you make sure criminals do not come to the church for sanctuary. How do you find out whether a person is a criminal? Must you do a background check from their country and, if not, through what means do you perform such a check?

Ms. Auden: We check on what has already been found through the process, through the lawyers, et cetera. We may make a mistake at first. If we do, we have to correct that. It is possible.

Senator Lovelace Nicholas: My second question is: Who refers these claimants to come to the church to seek sanctuary? Does someone tell them they should go to the church, or is it their last recourse?

Mr. Nagy: Both. It is their last recourse. In the first case of Mr. Mia, the person I refer to as his "rescuer" is a Bangladeshi Canadian who had a function at the Bangladeshi High Commission. He was approached by Mr. Mia and was asked, "Can you help me?" He helped him. He escaped by begging for his shoes so that he could get a hair cut. He managed to get out and go into hiding. His rescuer hid him in his mother's house for a month or so. Ms. Auden, do you want to add more to that story?

Ms. Auden: They helped him to claim refugee status. That is how that worked. His lawyer also helped, as well as a well-known international organization here which knew him and helped him come to us prior to the minister.

Le sénateur Goldstein : Merci. Le projet de loi tel qu'il est rédigé ne fait pas mention de l'article 73 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés; autrement dit, il ne met pas en place le droit du ministre d'interjeter appel. Cela a été omis du projet de loi.

Pensez-vous qu'il serait approprié d'amender le projet de loi à ce stade afin de donner également au ministre la possibilité d'interjeter appel d'une décision qu'il juge inappropriée?

Mme Barnet : Je ne le préconise pas si cela va ralentir l'adoption de ce projet de loi. Je pense que l'important est d'adopter la projet de loi C-280. S'il faut ultérieurement un autre projet de loi et si le ministre veut mettre en œuvre cette disposition, il en aura toujours la possibilité.

À mon sens, cela ralentirait la progression de ce projet de loi. Je pense qu'il faut se concentrer sur l'adoption de cette mesure.

Le sénateur Goldstein : Dites-vous que le ministre pourrait simplement donner effet à l'article 73 sans être contraint de le faire au moyen de cet article?

Mme Barnet : Je crois savoir que l'article concerné a été adopté par les deux Chambres. Cependant, il n'a pas reçu la sanction royale et n'a pas été mis en vigueur. Il pourrait l'être avec un trait de plume.

Le sénateur Goldstein : C'est ce qu'il me semble également. Merci.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci. J'admire également le travail que vous faites. Vous avez dit veiller à ce que des criminels ne trouvent pas refuge dans votre église. Comment déterminez-vous cela? Vérifiez-vous les antécédents dans leur pays d'origine et, sinon, par quel moyen le faites-vous?

Mme Auden : Nous vérifions ce qui a déjà été établi au long du processus, par les avocats, et cetera. Nous pouvons commettre une erreur initialement. Si c'est le cas, nous devons la rectifier. C'est possible.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma deuxième question est de savoir qui vous envoie ces demandeurs d'asile qui viennent chercher sanctuaire chez vous? Quelqu'un leur dit-il de se rendre à l'église, ou bien est-ce leur dernier recours?

M. Nagy : Les deux. C'est leur dernier recours. Dans le cas de M. Mia, celui que j'appelle son « sauveteur » est un Canadien bangladais qui travaillait au Haut Commissariat du Bangladesh. M. Mia lui a demandé s'il pouvait l'aider. Il l'a aidé. Il s'est échappé en suppliant qu'on lui donne ses chaussures pour aller se faire couper les cheveux. Il a réussi à sortir et s'est caché. Son sauveteur l'a caché dans la maison de sa mère pendant un mois environ. Mme Auden, voulez-vous compléter cette histoire?

Mme Auden : Il l'a aidé à constituer son dossier de demande d'asile. Voilà comment cela s'est passé. Son avocat l'a aidé aussi, ainsi qu'une organisation internationale bien connue qu'il connaissait et qui nous l'a envoyé, avant l'intervention auprès du ministre.

Every case is different. If you look at the 10 in sanctuary across Canada right now, you will find that every single case is different. They have different needs in terms of what their problem is.

Senator Lovelace Nicholas: They have different backgrounds as well.

Ms. Auden: That is right.

The Chair: Thank you. I have a question but I understand Senator Munson also has a question.

Senator Munson: I do not have a question. Being a United Church minister's son, I understand the word "sanctuary." I will leave it like that because we will be seeing the Minister of Immigration and Citizenship tomorrow. That will be the end of allowing others a second chance to talk about their case and why these five ministers did nothing. We will give them sanctuary tomorrow to do what they have to do.

Madame Chair, let us get on with the job — vote on this bill and get this done. I did not even know about this proclamation business that Mr. Gauthier spoke about until a few weeks ago. You go through this whole process.

I have only been a senator for four and a half years. You go through this whole process. People have these debates. As some people say in Atlantic Canada, some "buddy" comes up and says, "I am the boss here. All the things you have done for the last five or six months are moot. Sorry, we will not proclaim anything."

I think it is time we give others a second chance and give them sanctuary. I hope we can pronounce on that soon enough.

Mr. Gauthier: I wanted to add to something Senator Munson has said. I think it is almost a disrespect of Parliament to ignore the laws. I can understand the discretion of cabinet to withhold articles from being implemented precipitously so that a proper bureaucracy can be set up and services put together so that we can carry out a job well. However, five years is more than time enough to do this job. I cannot understand how five ministers in a row neglected their responsibilities before the Parliament of Canada.

The Chair: As a committee, we hear all witnesses and we give due diligence and respect to the testimony. Thank you for your testimony. We will continue until we complete hearing from all the witnesses, which will be tomorrow.

I have a question. Both of you started your presentations by saying that you were put in the position of having to provide sanctuary because the appeal process was missing. However, as you talked and as we dialogued, it seems to me that if we put in the appeal process, you will not stop taking your option of sanctuary. Is it correct that you will keep that option open to yourselves?

Mr. Nagy: Morally, we must.

Chaque cas est différent. Si vous prenez les dix réfugiés actuellement en sanctuaire à travers le Canada, vous verrez que chaque cas est différent. Leurs besoins et la nature de leurs problèmes diffèrent.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ils ont également des antécédents différents.

Mme Auden : C'est juste.

La présidente : Merci. J'ai une question, mais je crois que le sénateur Munson en a une également.

Le sénateur Munson : Je n'ai pas de question. Étant fils d'un pasteur de l'Église unie, je comprends le mot « sanctuaire ». Je m'en tiendrai là, car nous allons recevoir demain le ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté. Ce sera la dernière occasion pour les autres de défendre leur position et d'expliquer pourquoi ces cinq ministres n'ont rien fait. Nous leur donnerons sanctuaire demain pour dire ce qu'ils ont à dire.

Madame la présidente, finissons-en, votons sur ce projet de loi et mettons-y un point final. Je n'étais même pas au courant de cette histoire de proclamation avant que M. Gauthier n'en parle il y a quelques semaines. On passe par tout ce processus.

Je ne suis sénateur que depuis quatre ans et demi. On passe par tout ce processus. Nous avons tous ces débats. Comme on le dit dans la région Atlantique, un « copain » arrive et décrète : « Je suis le patron ici. Tout ce que vous avez fait au cours des cinq ou six derniers mois ne sert à rien. Désolé, nous n'allons rien proclamer. »

Je pense qu'il est temps de donner à d'autres une deuxième chance et de leur donner sanctuaire. J'espère que nous pouvons voter là-dessus très bientôt.

M. Gauthier : J'aimerais ajouter un mot à ce qu'a dit le sénateur Munson. Je pense que c'est presque manquer de respect au Parlement que d'ignorer les lois. Je comprends la latitude donnée au Cabinet de retarder la mise en œuvre de certains articles en attendant qu'une administration adéquate soit mise en place pour que le travail soit bien fait. Cependant, cinq années suffisaient largement pour faire ce travail. Je ne comprends pas que cinq ministres d'affiliée aient négligé leurs responsabilités envers le Parlement du Canada.

La présidente : À titre de comité, nous entendons tous les témoins et accordons tout le respect voulu à leur témoignage. Je vous remercie du vôtre. Nous allons poursuivre jusqu'à ce que nous ayons terminé l'audition de tous les témoins, ce qui sera fait demain.

J'ai une question. Vous avez tous deux commencé vos présentations en disant que vous avez été amenés à offrir le sanctuaire du fait de l'absence d'une procédure d'appel. Cependant, au cours du dialogue qui a suivi, il m'est apparu que si nous mettons en place un mécanisme d'appel, vous ne renoncerez pas à l'option d'offrir refuge. Est-il vrai que vous vous réservez cette option?

M. Nagy : Moralement, nous le devons.

The Chair: I want to be sure on the issue of sanctuary. You seem to say in your evidence that if you had the appeal process, there would be no need for the sanctuary part. As we started to talk, I had the feeling that there would be all kinds of other reasons why you might still want to give sanctuary. You are not here today saying that, if we pass the appeal process, you would stop providing sanctuary, is that right?

Mr. Nagy: I cannot speak for all the churches in Canada, obviously. I can barely speak for our own.

I think we would have to morally reserve the right if we saw a blatant injustice. If we saw the process in place, there would be far fewer blatant injustices.

The Chair: I just wanted that clarification. Thank you for being patient with us and staying until this late hour. We appreciate your coming and putting forward your position on the bill and on a lot of other immigration issues to which we need to pay attention.

I must say I grew up in Saskatchewan and I think at that time Lotta Hitschmanova was a name that every school child knew. Clearly, Senator Goldstein and I need to talk. Nonetheless, we do have Catholic parishes, so I want to give due notice to both.

Thank you for your humanitarian concerns here today. We are adjourned until tomorrow.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2008

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-280, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171), met this day at 3:33 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are here as the Standing Senate Committee on Human Rights to study Bill C-280, An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171).

We have as a witness at this time the Honourable Joe Volpe, former Minister of Citizenship and Immigration. Mr. Volpe, thank you for coming to the committee. We have heard that the task of being a minister of immigration is not an easy one. It carries a lot of responsibilities and many issues. We are pleased to have you here to provide with us information with respect to this bill.

La présidente : Je veux m'assurer de bien comprendre. Vous semblez dire dans votre témoignage que si la procédure d'appel existait, il n'y aurait pas de nécessité pour un sanctuaire. Mais dans la conversation qui a suivi, j'ai retiré l'impression qu'il existe toutes sortes d'autres raisons qui pourraient vous amener à offrir le sanctuaire. Vous n'êtes pas venu aujourd'hui pour dire que, si nous mettons en place la procédure d'appel, vous cesserez d'offrir le sanctuaire, n'est-ce pas?

M. Nagy : Je ne puis parler au nom de toutes les églises du Canada, évidemment. Je peux à peine parler au nom de la nôtre.

Je pense que nous nous réserverons moralement ce droit si nous constatons une injustice flagrante. Si la procédure était en place, il y aurait beaucoup moins d'injustices flagrantes.

La présidente : Je voulais juste cet éclaircissement. Merci de votre patience et d'être restés avec nous jusqu'à cette heure tardive. Nous apprécions que vous soyez venus et ayez exprimé votre position sur le projet de loi et sur beaucoup d'autres questions d'immigration auxquelles nous devons prêter attention.

Je dois dire que j'ai grandi en Saskatchewan et je pense qu'à l'époque tous les enfants dans les écoles connaissaient le nom de Lotta Hitschmanova. Il est évident que le sénateur Goldstein et moi devons avoir une conversation. Mais nous avons aussi des paroisses catholiques, et je ne veux négliger personne.

Merci des préoccupations humanitaires que vous avez exprimées aujourd'hui. Notre prochaine séance aura lieu demain.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 3 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (l'entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171), se réunit aujourd'hui à 15 h 33 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit pour étudier le projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171).

L'honorable Joe Volpe, anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, est parmi nous cet après-midi. Monsieur Volpe, merci d'être venu témoigner devant le comité. Nous avons entendu dire qu'être ministre de l'Immigration n'est pas une mince tâche. C'est un poste assorti de beaucoup de responsabilités et les problèmes sont nombreux. Nous sommes heureux de vous avoir avec nous aujourd'hui pour nous fournir des renseignements sur ce projet de loi.

I do not know if you have an opening statement. If you do, please proceed. I will then turn to senators for questions. Welcome to the Senate.

Hon. Joe Volpe, P.C. M.P., Former Minister of Citizenship and Immigration, as an individual: Thank you for those words of introduction. You are right, perhaps the most difficult position in cabinet is that of Minister of Citizenship and Immigration. It is also a good and challenging one and satisfies those who think government fulfills a larger purpose than the one of day-to-day management of certain files. I found myself being in the position of being the minister of a very dynamic portfolio. By that, I mean that it was prepared to change and it was preparing to meet the challenges of tomorrow from a demographic perspective.

[Translation]

I can continue in French, because I do not have anything in writing. I would simply like to tell you my positions in the past and my current position, as an individual.

So, if I may, I will tell you and briefly explain the reasons supporting my position, which have not changed in the least.

[English]

The RAD was the focus of Bill C-280 when I was minister. I thought of it as part of a comprehensive position for the minister, in my case, and his or her department, in someone else's case, in addressing the demographic challenge of Canada. It was not to be separate from everything else, although we have a tendency to think about the refugee determination process as being something quite different from immigration.

I know you know all this already, Madam Chair and honourable colleagues, but the refugee component of the immigration plan comprised approximately 15 per cent of the grand total. It represented 15 per cent of the 40 per cent that went into family class, with 60 per cent being the focus on the economic category as per public policy. That changes, perhaps, with a change of minister or sometimes with the change of government. Public policy demanded 60 per cent in the economic category; 40 per cent in family class. Of that 40 per cent, 15 per cent would be for refugees.

I say that because there is a lot of focus on backlogs and how to deal with them. Let me tell you my approach when the issue of the RAD came to me. The RAD said that we needed to do this because the changes to the Immigration and Refugee Act were predicated upon an agreement that people made with stakeholders in the community. Therefore, this would have to happen. I said, "That is fine." I try to live up to other people's deals and negotiations, but I knew that there was a process also put in place that said "Upon review, let us see what happens." I asked, "Most importantly, what are the dynamics?" The dynamics are twofold: Either the RAD, or proponents of the

Je ne sais pas si vous voulez faire un exposé préliminaire. Si c'est le cas, je vous cède la parole. Je demanderai ensuite aux sénateurs de poser leurs questions. Bienvenue au Sénat.

L'honorable Joe Volpe, C.P., député, anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, à titre personnel : Merci pour cette présentation. Vous avez raison : le poste de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration est peut-être le plus exigeant du Cabinet. C'est aussi un excellent poste, car le travail est stimulant et satisfaisant pour ceux qui croient que le gouvernement sert un objectif plus vaste que la gestion quotidienne de certains dossiers. Je me suis retrouvé à diriger un portefeuille très dynamique. Je veux dire par là que le ministère était prêt à changer et qu'il se préparait à relever les défis à venir en matière de démographie.

[Français]

Je peux continuer en français parce que je n'ai rien par écrit. Je voudrais simplement vous indiquer mes positions dans le passé et ma position actuelle en tant qu'individu.

Donc, si vous le permettez, je vais vous énoncer et élaborer, en peu de mots, les raisons qui soutenaient ma position et qui n'ont pas du tout changé.

[Traduction]

Lorsque j'étais ministre, le projet de loi C-280 était principalement axé sur la SAR. Je considérais que ça faisait partie d'une approche globale au niveau du ministre, dans mon cas, et du ministère, dans le cas de quelqu'un d'autre, pour agir sur les enjeux démographiques du Canada. Il ne fallait pas l'isoler du reste, bien que nous ayons tendance à considérer que le système de détermination du statut de réfugié est très différent de l'immigration.

Je sais que vous savez déjà tout ça, madame la présidente et mesdames et messieurs les sénateurs, mais, dans le plan d'immigration, les réfugiés comptaient pour environ 15 p. 100 du grand total. Ils représentaient 15 des 40 p. 100 qui constituaient la catégorie « regroupement familial », tandis que, selon la politique publique, on visait les 60 p. 100 dans la catégorie « immigration économique ». Cette situation change probablement avec l'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau gouvernement. Selon la politique publique, 60 p. 100 des immigrants devaient être de la catégorie « immigration économique » et 40 p. 100, de la catégorie « regroupement familial ». Sur ces 40 p. 100, les réfugiés représenteraient 15 p. 100.

Si je dis ça, c'est qu'on accorde beaucoup d'attention aux demandes en attente et à la façon de régler le problème. Laissez-moi vous expliquer comment j'ai agi lorsque la question de la SAR s'est présentée à moi. Les défenseurs du dossier ont dit que nous devons agir ainsi parce que les changements apportés à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés étaient fondés sur une entente établie avec des intervenants dans la collectivité. Par conséquent, il fallait le faire. J'ai répondu : « D'accord. » J'ai tenté de respecter les ententes et les négociations des autres, mais je savais qu'un autre processus avait été mis en place, qu'on se disait : « Voyons ce qui arrivera à

RAD, was able to increase the numbers of refugees that would be landed in Canada or they would be more interested in ensuring that the process would have the appearance of greater fairness.

I say “greater” because the people that I consulted, those from the United Nations responsible for refugees, liked to think of Canada as the premier example of a system for refugee determination that underscored fairness and product. In other words, we would meet our targets but we would do it fairly and there would be a process in place for those who had failed the process that had been put in place.

From my perspective, as the person responsible for the administration of the department, I wanted to ensure, first, that we could eliminate a backlog; and, second, that we could always meet our international commitment, which was to ensure that we would have approximately 15 per cent of our immigration total be met by recognized refugee applicants.

If I might digress for a moment, from my perspective, the refugee applicants were again divided into two: Those who met the criteria abroad and, therefore, went through a filtering system through the United Nations; and those who landed internally. The numbers of those landed abroad or qualified abroad used to be like this and those landed here at this point. I realize that you cannot see that in print; however, by the time I became minister, the numbers had actually reversed.

We were expending a lot of material resources in ensuring that the inland applicants were landed within the constraints of 15 per cent and, at the same time, we were spending fewer and fewer dollars in doing what the humanitarian aspects of our policy dictated we do in an international context. I wanted to bring the two closer together. I said, “Let us look at the numbers of refugees. If I am going to immediately implement the RAD,” and I was not about to because the test period had not been met yet, “on the number of refugees, what would happen?”

I know you have the numbers already, and in my mind they are not precise, but the year I was minister, the number of refugees landed under both categories was the highest within the 10-year period leading up to today. I think we were at about 35,700 and change. As a reference point, in the year 2001, there were approximately 8,000 less, in other words 27,000. The year preceding my entry into the portfolio, 32,000 plus had been landed. I saw the number of refugees landed increasing. I said, “Under one category, there is no urgency to implement the RAD.”

I looked at the other category, and that is whether there was a process in place so that people would be treated fairly. That would mean one would want to give applicants in the refugee system an opportunity to enter Canada with the same kind of

l'étape de la révision. » J'ai demandé : « Avant tout, quelle est la dynamique? » De deux choses l'une : soit la SAR ou ses partisans étaient en mesure d'augmenter le nombre de réfugiés que le Canada accueillerait, soit on était plus intéressé à faire en sorte que le processus soit en apparence plus équitable.

Je dis « plus équitable » parce que les gens que j'ai consultés, soit les responsables des réfugiés aux Nations Unies, voulaient bien voir le Canada comme le meilleur exemple d'un système de détermination du statut de réfugié fondé sur l'équité et les résultats. En d'autres termes, nous respecterions nos objectifs, et nous le ferions de façon équitable. De plus, des recours seraient mis à la disposition de ceux qui n'auraient pas reçu de décision favorable à la fin du processus en place.

De mon point de vue, celui du responsable de l'administration du ministère, je voulais m'assurer que nous pouvions d'abord éliminer l'arriéré, puis continuer à respecter notre engagement international, soit faire en sorte qu'environ 15 p. 100 de l'ensemble de notre immigration soit constitué de demandeurs du statut de réfugié reconnus.

Je me permets une digression ici. Selon moi, les demandeurs du statut de réfugié étaient à leur tour divisés en deux catégories : ceux qui répondaient à l'étranger aux critères et, par conséquent, passaient par le système de sélection administré par les Nations Unies, et ceux qui se voyaient accorder au pays le droit d'établissement. Le nombre de personnes qui, à l'étranger, obtenaient le droit d'établissement ou qui se qualifiaient se situait ici, et le nombre de personnes qui obtenaient au pays le droit d'établissement se situait là. Je sais que vous ne pouvez pas le voir sur papier. Toutefois, avant que je devienne ministre, la situation s'était renversée.

Nous consacrons beaucoup de ressources matérielles pour nous assurer que l'admission des demandeurs déjà au pays respecte la contrainte de 15 p. 100 et, en même temps, nous dépensions de moins en moins d'argent pour les mesures humanitaires qui nous étaient imposées par notre politique dans un contexte international. Je voulais rapprocher ces deux éléments. J'ai dit : « Examinons le nombre de réfugiés. Si je dois mettre immédiatement sur pied la SAR », — et je n'étais pas près de le faire parce que la période d'essai n'était pas encore terminée —, « quelles seraient les conséquences sur ce nombre? »

Je sais que vous avez déjà les chiffres en main, et j'ai du mal à m'en rappeler parfaitement, mais l'année où j'ai été ministre, le nombre de réfugiés admis dans les deux catégories a atteint le plus haut niveau sur une période de dix ans s'échelonnant jusqu'à aujourd'hui. Je crois que nous étions à environ 35 700 et des poussières. Pour vous donner une idée, en 2001, il y en a eu environ 8 000 de moins, soit 27 000. Au cours de l'année précédant mon entrée en poste, plus de 32 000 réfugiés ont été admis. J'ai vu le nombre de réfugiés reconnus augmenter. Je me suis dit : « Pour une catégorie, il n'est pas urgent de mettre sur pied la SAR. »

J'ai examiné l'autre catégorie pour voir s'il y avait un processus en place pour veiller à ce que les gens soient traités équitablement. Ça voudrait dire qu'il faudrait donner aux demandeurs dans le système de réfugiés une occasion d'entrer au Canada en

rigorous fairness that would be applied to everyone else. As I said, it is all comprehensive — an immigration plan to meet Canada's demographic challenges and to meet Canada's human resources and labour market needs. "Under process," I said, "An applicant comes and gets a hearing at the IRB, may be followed up on failure with a pre-removal risk assessment, can be followed up by a judicial review — Federal Court, and can be followed up by humanitarian and compassionate risk assessment. What will the RAD do to those four levels of opportunity to have a case reviewed positively again?" Of course, the answer is, "very little." Even though the legislation said the RAD looked at law and process, the fact of the matter is you really had someone review all of the material and say, "Well, there is a case for doing something different." In other words, there really was not new material, so we were going to add a fifth element to a four-element process addressing only the failures.

I then said, "I will wait until there is a definitive indication that things have changed for the worse." As the numbers that I gave you indicate, we were actually landing more, and if that is one of the objectives of those who would propose the RAD, then we had already met that objective. There was an 18 per cent increase over the previous year. The backlog had gone down to a manageable level of 25,000 and was dropping. I do not want to be partisan, but I ask you to look at the numbers of what happened since. You can draw your own conclusions.

You asked me to come as an individual to give you an indication of what happens in the thinking of a minister who wants to review the immigration system as part and parcel of a demographic program for Canada, of which the immigration policy is the most important. There you have it. That is the reason I said I would not implement it. Of course, we got into an election so I could not change my mind. When Bill C-280 came forward, I did not see any compelling arguments to make me change my mind.

Senator Di Nino: Thank you, and welcome. I was going to call you minister, but I I guess an ex-minister is still a minister.

Mr. Volpe: Once a priest, always a priest.

Senator Di Nino: I am not sure I would make the same comparison.

Mr. Volpe: One is holy; the other one is not but they both fulfill a useful function.

Senator Di Nino: As you know, a variety of different people do not agree with the position of some of us, including the position that you and I have, on the value of this. You and a number of your colleagues have actually said in the past that the promulgation of this provision would not result in a speeding up or a serving of the needs of refugees. Are you still generally of the same opinion?

appliquant le même type d'équité rigoureuse que l'on appliquerait à tous les autres. Comme je l'ai dit, c'est très global — un plan d'immigration pour répondre aux enjeux démographiques ainsi qu'aux besoins liés aux ressources humaines et au marché du travail au Canada. J'ai dit : « Conformément au processus, un demandeur peut obtenir une audience auprès de la CISR. Si la décision n'est pas favorable, il peut ensuite demander un examen des risques avant renvoi. Il peut également soumettre une instance de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Enfin, il peut demander un examen pour des raisons d'ordre humanitaire. Que fera la SAR relativement à ces quatre possibilités d'obtenir une décision favorable? » Évidemment, la réponse est « pas grand-chose ». Même si la loi établit que la SAR examine les questions de droit et le processus, le fait est qu'il y avait réellement une personne qui examinait toute l'information et déterminait s'il convenait de faire quelque chose de différent. Autrement dit, il n'y avait en fait aucun nouveau document. Nous allions donc ajouter au processus à quatre éléments un cinquième élément uniquement pour examiner les rejets.

J'ai ensuite dit : « Je vais attendre qu'il y ait une indication définitive que les choses se sont dégradées. » Comme l'indiquent les chiffres que je vous ai donnés, dans les faits nous admettions plus d'immigrants, et si c'est là l'un des objectifs visés par ceux qui proposent la SAR, alors nous l'avions déjà atteint. On a connu une augmentation de 18 p. 100 par rapport à l'année précédente. L'arriéré était descendu à un niveau raisonnable de 25 000 et chutait. Je ne veux pas tomber dans la partisanerie, mais je vous demande de regarder les chiffres qui montrent ce qui s'est passé depuis. Vous pouvez tirer vos propres conclusions.

Vous m'avez demandé de comparaître à titre personnel pour vous donner une idée de ce qui se produit dans l'esprit d'un ministre qui veut revoir le système d'immigration dans le cadre d'un programme démographique pour le Canada, dont la politique sur l'immigration est le volet le plus important. Eh bien voilà. C'est la raison pour laquelle j'ai dit que je ne la mettrais pas en place. Bien sûr, nous sommes allés en élection et je ne pouvais donc pas changer d'idée. Lorsque le projet de loi C-280 a été proposé, je n'ai pas entendu d'argument convaincant qui aurait pu me faire changer d'idée.

Le sénateur Di Nino : Merci et bienvenue. J'allais vous appeler monsieur le ministre; je suppose qu'un ancien ministre est toujours un ministre.

M. Volpe : Prêtre un jour, prêtre toujours.

Le sénateur Di Nino : Je ne suis pas certain que je ferais cette comparaison.

M. Volpe : L'un est saint; l'autre ne l'est pas, mais tous deux remplissent une fonction utile.

Le sénateur Di Nino : Comme vous le savez, différentes personnes sont en désaccord avec l'opinion de certains d'entre nous, notamment l'opinion que vous et moi partageons, sur la valeur de cette disposition. Vous et certains de vos collègues avez affirmé dans le passé que l'application de cette disposition n'aurait pas pour résultat d'accélérer le processus ou de répondre aux besoins des réfugiés. En général, êtes-vous toujours du même avis?

Mr. Volpe: Thank you, senator. I am not sure that you and I have the same opinion because I do not know what your opinion is. Mine is that Bill C-280 did not address the concerns that I had expressed in my introduction. I had said that during my time, the numbers had gone up to land at 35,700 and whatever, and the previous year it was about 3,000 less, and in the 2001 it was actually about 10,000 less. Those people who used 2001 as the reference point because of the passing of the legislation were, in their assessment, not looking at what had happened. If their objectives were to land more refugees, that was already being done. There had been close to a 40 per cent increase. If their objectives were to make the system fairer, I would have to ask for a definition of fairness. Certainly in terms of a process that made the entry into Canada legitimate within the rules, then I think that that was already being accomplished by the four steps that I outlined, and I did not think the fifth one would enhance anything.

Senator Di Nino: One reason that at least one of the former ministers gave for not implementing the RAD provision was that the backlog, which was too large at the time, would not be well served and that, in effect, it would probably make the backlog worse. I think one of the ministers said it would bring the whole system to a halt. Seeing that the backlog is even larger now than it was then, would you feel that is still a concern that we would have to be aware of?

Mr. Volpe: I tried to point out in my presentation the reasons for the backlog developing or why it would exist. There are various ways to deal with the backlog. Again, my numbers are historical, so they are easily verifiable. The ones current today are numbers that are developing, so I am not sure you can put as firm a handle on them.

Forgive me for repeating this, but one of the reasons for having a backlog is you would have more applicants appear on the scene than you would have space for. As long as your public policy says 15 per cent and your target number is 250,000, you can take 15 per cent of that and that is all you will work with. If your number drops to 230,000, that 15 per cent becomes less, so your backlog increases. Another reason is that the system you have in place is not processing as many applicants in as efficient a way as possible. In other words, you are not meeting the 15 per cent.

If you are not meeting the 15 per cent no matter the overall total, then it is a staffing issue. I ensured that we had appropriate staffing in place, qualified people who met the rigours of an assessment that the people from the IRB would say is objective, so we had staffing that was commensurate with the demand. I cannot speak to the staffing today. I can only repeat what is out there in the public domain, and that is that the process itself does not have the people it might normally have, and that would be a reason for the backlog.

I cannot speak to the people who are part of the larger immigration plan because I am not sure whether the target number has gone up or down.

M. Volpe : Merci, sénateur. Je ne sais pas si vous et moi partageons la même opinion parce que je ne sais pas quelle est votre opinion. La mienne, c'est que le projet de loi C-280 ne répondait pas aux préoccupations dont j'ai parlé dans ma déclaration préliminaire. J'ai dit que, pendant mon mandat, le nombre de personnes s'était chiffré à 35 700 environ et que l'année précédente, il y en avait environ 3 000 de moins et qu'en 2001, il y en avait environ 10 000 de moins. Les gens qui ont utilisé 2001 comme année de référence en raison de l'adoption de la loi n'ont pas regardé ce qui s'était passé quand ils ont effectué leur évaluation. S'ils avaient pour objectif d'admettre davantage de réfugiés, c'est ce qui se faisait déjà. Il y avait eu près de 40 p. 100 d'augmentation. S'ils avaient pour objectif de rendre le système plus équitable, je dois demander une définition de l'équité. Bien sûr, en matière de processus, ça rendait l'entrée au Canada légitime et dans les règles, mais je pense que c'était déjà en train de se produire grâce aux quatre étapes dont j'ai parlé, et je ne croyais pas que la cinquième étape améliorerait quoi que ce soit.

Le sénateur Di Nino : Une raison qu'au moins l'un des anciens ministres a donnée pour ne pas mettre en œuvre la disposition sur la SAR, c'est que l'arriéré, qui était trop important à l'époque, ne serait pas réduit et, qu'en fait, il serait pire. Je crois que l'un des ministres a dit que tout le système serait bloqué. Étant donné que l'arriéré est encore plus important aujourd'hui, croyez-vous que c'est toujours une préoccupation pertinente?

M. Volpe : Dans mon exposé, j'ai essayé d'expliquer les raisons de l'accroissement de l'arriéré ou de son existence. Il y a diverses façons de régler l'arriéré. Encore une fois, mes données sont historiques, donc elles sont facilement vérifiables. Les données d'aujourd'hui sont en évolution, alors je ne suis pas sûr que vous puissiez avoir une idée aussi nette de la situation.

Pardonnez-moi de répéter, mais l'une des raisons pouvant causer un arriéré, c'est si le nombre de requérants est trop élevé par rapport à l'espace disponible. Tant que la politique publique parle de 15 p. 100 et que le nombre visé est de 250 000, on peut prendre 15 p. 100 de 250 000 et c'est tout ce qu'on aura. Si le nombre chute à 230 000, les 15 p. 100 diminuent, donc l'arriéré augmente. Une autre raison, c'est que le système en place ne traite pas autant de demandes de la manière la plus efficace qui soit. En d'autres termes, on n'atteint pas les 15 p. 100.

Si on n'atteint pas les 15 p. 100 peu importe le total global, c'est alors une question de dotation. Je me suis assuré que nous avions suffisamment de personnel en place, des personnes qualifiées qui répondaient aux critères rigoureux d'une évaluation que les gens de la CISR trouveraient objective; nous avions donc du personnel qui pouvait répondre à la demande. Je ne peux pas parler de l'effectif actuel. Je ne peux que répéter ce qui est du domaine public, c'est-à-dire que les personnes qui devraient normalement être en place dans le cadre du processus ne le sont pas, et que ce serait une raison expliquant l'arriéré.

Je ne peux parler des gens qui font partie du plan d'immigration à plus grande échelle, car je ne suis pas certain si le nombre visé a augmenté ou diminué.

Before I left, we had put in a place a plan that would be at least a five year plan that saw a gradual increase up to the last year, and we had sufficient funds for it. One reason the immigration department has so many challenges is that, when I went in, it had an annual budget of approximately \$850 million, and part of that went for immigration and refugee determination. We had to maintain approximately 90 offices in 73 countries. It is a difficult process. The department got cabinet to give us an additional \$2 billion, approximately, over a five-year period. That tripled the dollars available, so we had the resources.

I cannot speak to what happened to that money. About 40 per cent of it was for integration and settlement, which would have gone in part to maintaining the infrastructure for integrating the refugees. The rest would have gone to making the system much more efficient and responsive while the numbers were increasing. Again, I do not know what happened to that money. Government members will have to answer to that.

Senator Di Nino: During the time you were the minister, you were responsible for efficient operation. Were those who came to us under the umbrella of refugee served effectively and efficiently? Were any problems created that we could not solve with the legislation we had at the time?

Mr. Volpe: I will tell you the four levels available to failed refugee claimants. I always dealt respectfully with people who advocated for refugees. Most of them have a philosophical attachment to this work and believe it is the right thing to do. I do not disagree with them, but there are 10 million people around the world who could fit into the category of refugee. There are approximately 150 million migrants. From a very objective perspective you would consider how you put the 10 million in the context of the 150 million.

I do not know how many others were there. My view was that Canada has a human resource and a labour market need as well as a demographic need for expansion of the country which dictates that we go after the people who want to leave their home base and come to Canada to create a new society. I believed that we had to ensure that we had the resources and a department that was willing to do that. That is why I said in my opening remarks that the department was in a state of dynamic flow in that direction.

The challenge for me was to get money from cabinet. Happily, I succeeded. I did not get as much as I wanted, but I got a substantial amount.

To address your question about whether we had the resources, it appeared that, after months of negotiating to relate resources to priorities, we had what we needed to meet the demand. The people from the IRB were happy because I was giving them the personnel they needed to address the issues and I was giving them the rationale that would serve as a context for making a decision that I hoped would be positive, as well as giving them the

Avant mon départ, nous avons mis en place un plan qui se voulait au moins quinquennal et dans lequel le nombre augmentait graduellement jusqu'à la dernière année, et nous disposions de fonds suffisants. L'une des raisons pour lesquelles le ministère de l'Immigration était confronté à autant de défis, c'est que le budget annuel était d'environ 850 millions de dollars à mon arrivée, et qu'une partie de cet argent était destinée à l'immigration et à la détermination du statut de réfugié. Nous avons environ 90 bureaux répartis dans 73 pays. C'est un processus difficile. Le ministère a obtenu du Cabinet environ 2 milliards de dollars additionnels, répartis sur cinq ans. Nous avons trois fois plus d'argent, donc nous avons les ressources nécessaires.

Je ne sais pas où est passé cet argent. Environ 40 p. 100 était affecté à l'intégration et à l'établissement, et donc une partie servait à entretenir l'infrastructure permettant d'intégrer les réfugiés. Le reste aurait servi à rendre le système plus efficace et souple, tandis que le nombre de réfugiés augmentait. Encore une fois, je ne sais pas comment cet argent a été utilisé. Les députés du parti ministériel devront répondre à la question.

Le sénateur Di Nino : À titre de ministre, vous deviez assurer un fonctionnement efficace. Ceux qui ont frappé à notre porte en tant que réfugiés ont-ils été traités de manière efficace? Des problèmes que nous ne pouvions pas régler, compte tenu de la loi qui était en place à l'époque, sont-ils survenus?

M. Volpe : Je vous parlerai des quatre niveaux de recours qui existent pour un demandeur du statut de réfugié qui a été débouté. J'ai toujours traité avec respect les personnes qui défendent les réfugiés. La plupart ont un attachement philosophique à ce travail et croient que c'est la bonne chose à faire. Je ne suis pas en désaccord avec eux, mais on compte 10 millions de personnes partout dans le monde qui peuvent être considérées comme des réfugiés. On compte environ 150 millions de migrants. D'un point de vue très objectif, il faudrait examiner la place qu'occupent les 10 millions dans le contexte des 150 millions.

J'ignore combien il y en avait d'autres. J'étais d'avis que le Canada a des besoins sur le plan des ressources humaines et du marché du travail, de même qu'un besoin d'expansion démographique, qui nous obligent à aller au-devant des gens qui veulent quitter leur port d'attache pour venir ici et contribuer à l'émergence d'une nouvelle société. Je croyais que nous devions nous assurer de disposer des ressources nécessaires ainsi que d'un ministère prêt à s'engager dans cette voie. Voilà pourquoi j'ai dit, dans mon introduction, que le ministère était engagé de façon dynamique dans cette direction.

Mon défi, c'était d'obtenir l'argent du Cabinet. Heureusement, j'ai réussi. Je n'ai pas obtenu autant que je voulais, mais j'ai obtenu un montant substantiel.

Pour répondre à votre question quant à savoir si nous avons les ressources, il a semblé qu'après des mois de négociation pour obtenir des ressources correspondant aux priorités, nous avons ce qu'il fallait pour satisfaire à la demande. Les gens à la CISR étaient contents parce que je leur donnais le personnel dont ils avaient besoin pour s'attaquer aux problèmes et que je leur fournissais la justification dans laquelle devait s'inscrire une

flexibility of numbers, because the number was increasing. You cannot say, "Give me more, but cap it at 15." That 15 is a reflection of a larger number.

Senator Di Nino: We have suggested to people who would like to have this legislation passed that the current minister and four previous ministers of immigration were of the opinion that the RAD is not necessary and that the system works fairly efficiently now on behalf of those seeking refugee status. We have heard some pretty strong comments in response. Yesterday, a couple of witnesses said, in effect, that all these ministers have shirked their responsibility as ministers and have ignored the will of Parliament. How do you respond to that?

Mr. Volpe: I suppose I could take personal offence to that. I do not want to speak to the intentions of colleagues who preceded or succeeded me, so I will speak only for myself. At the risk of sounding self-indulgent, I developed a consensus with the department about where it was going. It did not happen overnight. There were challenges that we both met, and we developed a working relationship that suggested that we were moving in tandem for the development of public policy. I do not know how one can claim that a minister is shirking responsibilities when he or she has the department working toward the objective of increasing the number of people who you think need to be helped.

Immigration is not really about helping someone else; it is about developing your country and using people who may be in need of assistance to further your very self-interested national objectives. I thought that we were increasing the numbers. I gave you the numbers and probably understated them, but you can verify them. Statistics Canada will give them to you. If you go beyond people's expectations, how can you be shirking your public duty?

Senator Munson: Welcome, Mr. Volpe. Why would it not help to give a refugee one more chance? There have been inconsistent rulings. People have been sent back when perhaps they should not have been sent back. Do we tell the Canadian Council for Refugees, the Canadian Bar Association and the others groups that have appeared before us that they are wrong?

Mr. Volpe: I was asked that question when I was minister as well. They thought the IRB made the wrong decision. They thought the pre-removal risk assessment repeated the wrong decision. They thought that the judicial review repeated the same error. They thought the minister and his department, in having a humanitarian and compassionate risk assessment, repeated the same error. What do they think will make the RAD change that decision?

Senator Munson: From their perspective, it is a sense of fair play and justice, as you spoke of earlier.

décision que j'espérais positive, de même qu'une marge de manœuvre quant aux chiffres, parce que ceux-ci augmentaient. On ne peut pas dire : « Donnez-m'en plus, mais arrêtez-vous à 15. » Ce chiffre est en réalité plus élevé.

Le sénateur Di Nino : Nous avons mentionné aux gens qui aimeraient que ces dispositions de loi soient adoptées, que la ministre actuelle et les quatre ministres qui l'ont précédée à l'Immigration étaient d'avis que la SAR n'est pas nécessaire et que le système fonctionne passablement bien maintenant pour les personnes cherchant à obtenir le statut de réfugié. Les commentaires formulés en réplique ont été parfois passablement acerbes. Hier, deux témoins nous ont dit, en effet, que tous ces ministres ont fui leur responsabilité et ont fait fi de la volonté du Parlement. Que répondez-vous à cela?

M. Volpe : Je suppose que je pourrais m'offusquer de ces propos. Je ne saurais commenter les intentions de mes collègues qui m'ont précédé ou succédé, de sorte que je ne parlerai qu'en mon nom personnel. Quitte à paraître complaisant, j'ai réussi à créer un consensus avec le ministère quant à son orientation. Cela ne s'est pas fait du jour au lendemain. Il y a eu des difficultés que nous avons tous deux affrontées, et nous avons bâti une relation de travail qui me permet de croire que nous avançons main dans la main dans l'élaboration d'une politique gouvernementale. Je me demande comment on peut prétendre qu'un ministre ou une ministre fuit ses responsabilités quand il ou elle fait en sorte que le ministère oriente ses efforts vers l'augmentation du nombre de personnes qui, pense-t-on, ont besoin d'être aidées.

L'immigration n'a pas vraiment pour raison d'être d'aider les autres. Elle sert plutôt à faire progresser son pays et à profiter de l'apport de personnes qui peuvent avoir besoin d'aide, pour poursuivre des objectifs nationaux très intéressés. Je croyais que les chiffres allaient en augmentant. Je vous ai donné les chiffres, et je les ai probablement sous-estimés; mais vous pouvez les vérifier. Statistique Canada vous les fournira. Quand on va au-delà des attentes de la population, comment peut-on être accusé de manquer à son devoir?

Le sénateur Munson : Bienvenue, monsieur Volpe. En quoi serait-il nuisible de donner une chance de plus à un réfugié? Il y a eu des décisions arbitraires. Des gens ont été renvoyés alors qu'ils n'auraient peut-être pas dû l'être. Doit-on dire au Conseil canadien pour les réfugiés, à l'Association du Barreau canadien et aux autres groupes qui se sont présentés devant nous qu'ils ont tort?

M. Volpe : On m'a également posé cette question quand j'étais ministre. On croyait que la CISR avait pris la mauvaise décision. On croyait que l'évaluation des risques avant le renvoi ne faisait que reproduire la mauvaise décision. On croyait que le contrôle judiciaire se trouvait à répéter la même erreur. On croyait que le ministre et son ministère, dans leur examen pour des raisons d'ordre humanitaire, répétaient la même erreur. Qu'est-ce qui, selon eux, pourrait bien amener la SAR à modifier cette décision?

Le sénateur Munson : De leur point de vue, il s'agit de jouer franc-jeu et de faire preuve de justice, comme vous l'avez dit tantôt.

Mr. Volpe: Why stop at five and not go to six?

Senator Munson: If we do not do anything now, is it all good? Is the status quo good?

Mr. Volpe: You are asking me to speak about my experience as a minister and as an individual. Where the government stands today is a different question, but that is not why you asked me to come here. I dealt with issues of people who came into the country and claimed refugee status, and the accusation by others who did not share the CCR's position was that they queue jumped and that there were many other people who had an equally legitimate right to entrance into Canada.

It is all a question of perspective. What is "fair"? Is fairness dealing with the application of someone who wants to come to Canada, or is fairness associated with people who are in a deprived position and find themselves in Canada and want to stay here?

A safe third country agreement intervened and came into play. It was difficult for many people to justify rushing to add another opportunity for someone who was in Germany, for example, failed a refugee claim there, or perhaps did not file a refugee claim there, hopped over to France, found his or her way to the United States, and then made his or her way across the border, to claim to be a genuine refugee claimant.

The idea was to try to ensure that we would deal with those who were legitimately here in the country and who had not gone through the United Nations process — one that we supported and we funded — in an expeditious fashion.

I went through those four. The RAD was a fifth. We could add a sixth or a seventh. However, if the answer is negative the first four times coming up, who are we talking about in terms of fairness? Are we talking about the person who filed in Beijing and has to wait forever because the target number for Beijing is considerably lower than the number who actually applied?

Senator Munson: Thank you for that. I just have one other question. Mr. Volpe, the Canadian Bar Association and others who appeared before us talked about what they feel is an abuse of the parliamentary system. By that they mean that we move through this whole process of a piece of legislation, a debate happens and it goes on and on. This debate has gone on for many, many years.

When it finally reaches that little point at the end where the Refugee Appeal Division aspect has to be proclaimed — has to become law — the minister has the right to say, "Whoops, I do not have to do anything." From their perspective it is contrary to the rule of law for statutory provisions to be set aside at the discretion of the executive.

M. Volpe : Pourquoi nous arrêter à cinq et ne pas nous rendre jusqu'à six?

Le sénateur Munson : Si nous ne faisons rien maintenant, est-ce bien? Est-ce que le statu quo est une bonne chose?

M. Volpe : Vous me demandez de vous parler de mon expérience comme ministre et comme individu. La position qu'adopte le gouvernement aujourd'hui est une autre chose, mais ce n'est pas la raison pour laquelle vous m'avez demandé de me présenter ici. Je me suis occupé du dossier des gens qui arrivaient au pays et revendiquaient le statut de réfugié, et d'aucuns, qui ne partageaient pas le point de vue du CCR, ont accusé ces gens de resquillage, ajoutant qu'il y a beaucoup d'autres personnes qui possèdent un droit tout aussi légitime d'entrer au Canada.

Tout est une question de point de vue. Qu'est-ce qui est « juste »? Est-ce de s'occuper de la demande de quelqu'un qui veut venir au Canada ou de s'occuper des gens démunis qui se retrouvent au Canada et veulent y demeurer?

Une entente relative aux tiers pays sûrs est intervenue et a été mise en œuvre. Beaucoup ne voyaient guère la nécessité de nous hâter pour donner une autre chance à quelqu'un qui, se trouvant en Allemagne par exemple, se voyait refuser le statut de réfugié là-bas ou n'avait peut-être pas revendiqué ce statut là-bas, faisait un saut en France, réussissait à se rendre aux États-Unis, puis traversait la frontière, pour revendiquer le statut de réfugié véritable.

Nous voulions nous assurer de traiter les dossiers de ceux qui se trouvaient légitimement au Canada et qui n'étaient pas passés, de façon expéditive, par le processus mis en place par les Nations Unies — que nous appuyons et que nous finançons d'ailleurs.

J'ai parlé de ces quatre niveaux. La SAR constituait un cinquième niveau. Nous aurions pu en ajouter un sixième ou un septième. Cependant, si la réponse est négative les quatre premières fois, qui s'en trouve lésé sur le plan de la justice? Pense-t-on à la personne qui a présenté une demande à Beijing et qui doit attendre en vain parce que le nombre fixé pour Beijing est beaucoup moins élevé que le nombre de demandes présentées?

Le sénateur Munson : Merci pour cette réponse. J'ai une seule autre question. Monsieur Volpe, l'Association du Barreau canadien et d'autres organismes qui ont témoigné devant nous ont parlé de ce qu'ils estimaient être un abus du système parlementaire. Ils entendent par là le fait que nous suivons tout ce processus de projet de loi, qu'un débat survient et que les discussions se poursuivent et s'étirent. Ce débat dure depuis des années et des années.

Lorsqu'il arrive enfin à ce point de conclusion où l'existence de la Section d'appel des réfugiés doit être officialisée — sous forme de loi —, le ministre a le droit de dire : « Oups! je ne suis pas obligé de faire quoi que ce soit. » De leur point de vue, il est contraire à la règle de droit de permettre que des dispositions législatives puissent être mises de côté à la discrétion du pouvoir exécutif.

In other words, there was a plea last evening from churches and so on — from people who have been through this whole process. When they think they might have it, the hook comes: All the things they have done and all that debate does not mean very much at the end of the day. The minister or the executive power still has the power to say, “No, sorry. It cannot be done.”

Mr. Volpe: Someone would say that in the context of Bill C-50 today. However, quite frankly, a much more objective position is that power left with the executive branch is still very much a part of the parliamentary process.

I am not here to defend the government; far be it for me to do that. I ran on a platform that was completely different from the current government’s platform. However, the public had a different view. Instead of being Minister of Citizenship and Immigration, I am here as an individual reflecting on a historical fact.

There are political scientists, other lawyers and judges who have an opinion but it is that: An opinion. It is a welcome opinion because it enhances the debate but, in the end, someone has to make a decision.

I do not like some of the decisions that the current government is making. However, I cannot say it is not part of the democratic process. It is part of the democratic process. You wanted them and you got them. Now you deal with it.

My job is to ensure there is always an alternative. You are asking me about what I did when I was there.

Senator Munson: Thank you.

Senator Jaffer: Thank you for coming and explaining things to us. The comprehensive way in which you were approaching a very difficult task has been very educational. I was struck by how you spoke about numbers. Also, I was struck by how important it is, and rightly so, that you were setting out how important it was that we have a strong employee base upon which to build Canada.

One thing I would like you to address is our international obligation to protect refugees. I am sure you had implied it though you did not address it outright. I know you spoke about 15 per cent and it is interesting, I had never heard of it that way.

We have an international obligation to have a fair process. Canada, Italy and Portugal are the only countries in the industrialized world, as you know, that do not have a second appeal process. I would like to hear your comments on our international obligation to protect refugees.

Mr. Volpe: Madam Senator, I have to disagree with the assessment that we, along with Italy, Portugal and another I cannot remember, are the only ones that do not have a second process. I outlined four.

En d’autres termes, on a assisté, hier soir, à un plaidoyer des églises et ainsi de suite — de gens qui sont passés par tout ce processus. Au moment même où ils pensent que c’est gagné, le couperet tombe. Tout ce qu’ils ont fait et tout ce débat, tout cela n’a plus grande signification au bout du compte. Le ministre ou le pouvoir exécutif a toujours la possibilité de dire : « Non, désolé. Ça ne peut pas se faire. »

M. Volpe : On pourrait entendre cela dans le contexte du projet de loi C-50 aujourd’hui. Toutefois, bien franchement, on peut dire, de façon plus objective, que le pouvoir dont jouit l’exécutif fait encore largement partie du processus parlementaire.

Je ne suis pas ici pour défendre le gouvernement; ce n’est vraiment pas mon intention. Mon programme électoral était complètement différent de celui du gouvernement actuel. Cependant, le public ne voyait pas les choses du même œil. Je suis ici aujourd’hui pour témoigner d’un fait historique à titre personnel, et non comme ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration.

Il y a des politologues, d’autres avocats et des juges qui ont une opinion à ce sujet, mais ce n’est que ça : une opinion. Elle est la bienvenue, car elle alimente le débat, mais au bout du compte, quelqu’un doit prendre la décision.

Je n’apprécie pas certaines des décisions prises par le gouvernement actuel. Cependant, il m’est impossible d’affirmer que cela n’a rien à voir avec le processus démocratique. Cela en fait partie. Vous les vouliez, vous les avez. Assumez-en les conséquences.

Mon rôle est de m’assurer qu’il y a toujours une autre solution. Vous m’avez demandé ce que j’ai fait lorsque j’exerçais cette fonction.

Le sénateur Munson : Merci.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie d’être venu nous donner des explications. Nous avons beaucoup appris de l’approche globale avec laquelle vous vous êtes attaqué à une tâche très difficile. J’ai été frappée par la manière dont vous avez parlé des chiffres. J’ai aussi été frappée de constater l’importance d’avoir un effectif solide sur lequel bâtir l’avenir du Canada, comme vous l’avez fait valoir à juste titre.

L’un des points que je voudrais que vous traitiez concerne nos obligations internationales à l’égard de la protection des réfugiés. Vous devez avoir abordé la question indirectement, mais vous n’en avez pas parlé expressément. Je sais que vous avez mentionné 15 p. 100, ce qui est intéressant, car c’est nouveau pour moi.

Nous avons l’obligation internationale d’instaurer un processus équitable. Comme vous le savez, le Canada, l’Italie et le Portugal sont les seuls pays industrialisés qui n’ont pas un deuxième processus d’appel. J’aimerais entendre vos commentaires sur nos obligations internationales à l’égard de la protection des réfugiés.

M. Volpe : Sénateur, je dois exprimer mon désaccord avec la conclusion que le Canada, l’Italie, le Portugal et un autre pays dont je ne me souviens pas, sont les seuls qui n’ont pas en place un deuxième processus d’appel. J’en ai mentionné quatre.

I thought we were fulfilling our international obligation. I must hasten to add that you are asking me to give you a historical perspective. Therefore, I do not want my statements to be misinterpreted as speaking to the government's current position.

We were part of — the only non-European nation to be part of — an international assessment of where we are in terms of human rights index with respect to immigration. We did not fare too badly because of two initiatives that my department and I put forward in 2005 on which we got full marks and for which we are applauded everywhere. I mean “we” as Canadians.

One of them is that we are in full compliance with our international obligations with respect to refugees. My personal view was that we should spend more of our resources in identifying refugees abroad. In other words, let us use the international bodies that we sustain to provide us with the qualified people who are actually in harm's way, to put in a non-diplomatic way. For example, are all those poor people who suffered in that earthquake in China refugees? Well, there would be some people who would say they ought to be considered such.

However, until you have a body or an institution in place that makes a determination, you are faced with the alternative of someone coming to your door, knocking and saying, “Here I am and I am a refugee.” How do I determine that that is more valid than the institution to which we all belong in terms?

I wanted us to start thinking in terms of rebalancing the numbers so that we would have more determination *in situ* as opposed to making determinations at our gate. In part, the questions you see amongst your colleagues — you are asking particular perspectives — would suggest that we do not have uniformity of view on how to deal with people who want to come into Canada.

I was determined to don a hat that always said that anyone who knocks at the door has an application to come to Canada, whether it is there in paper or it is implied. If we think of them as individuals who want to make a contribution to Canada, then we have an obligation — not just internationally but domestically — to ensure that that is always a bona fide application.

There are some people who are obviously in greater need. My heart goes out to them just like everyone else, maybe even more so. However, you cannot justify spending, I do not know, many tens or hundreds of millions of dollars in being part of a UN process to determine or screen in applicants and then say, “Forget that, we will give that money. However, we will short-change that part of the process where people make their way here.”

How can they get here, madam senator? They cannot walk here from some place else, unless are you coming through the United States. You will not swim here. I do not mean to be facetious, but the Atlantic and Pacific Oceans are darn big. You will arrive here

Je pensais que nous honorions nos obligations internationales. Je m'empresse d'ajouter que vous me demandez de remettre les choses dans leur contexte historique. Par conséquent, je ne veux pas que mes déclarations soient interprétées comme si je représentais la position actuelle du gouvernement.

Nous avons fait l'objet d'une évaluation internationale visant à déterminer notre position selon l'indice des droits de la personne dans le contexte de l'immigration. Nous étions la seule nation non européenne dans cette évaluation. Nous faisons plutôt bonne figure grâce à deux initiatives que mon ministère et moi avons mises de l'avant en 2005, dont la qualité a été reconnue et qui ont été bien accueillies partout. Par « nous », j'entends les Canadiens.

D'abord, nous honorons toutes nos obligations internationales à l'égard des réfugiés. Je trouvais que nous aurions intérêt à affecter plus de ressources pour repérer les réfugiés à l'étranger. En d'autres termes, il faut faire appel aux organismes internationaux que nous appuyons pour aller chercher les personnes qualifiées qui sont exposées au danger, si je peux m'exprimer de façon aussi peu diplomate. Par exemple, tous ces pauvres gens victimes du tremblement de terre en Chine sont-ils des réfugiés? Eh bien, certains diront qu'on devrait les considérer comme tels.

Cependant, à moins d'avoir un organisme ou une institution en place qui tranche la question, nous devons composer avec la possibilité qu'une personne vienne frapper à notre porte en se présentant comme réfugié. Comment peut-on considérer cette affirmation plus crédible que la détermination de l'institution dont nous faisons tous partie?

Je voulais que l'on envisage de rééquilibrer les chiffres de manière à pouvoir décider plus souvent sur place, plutôt qu'une fois que les gens sont à nos portes. Dans une certaine mesure, les questions soulevées par vos collègues — vous demandez des points de vue particuliers — laissent croire que nous ne nous entendons pas sur la façon de traiter les personnes qui veulent immigrer au Canada.

J'étais déterminé à endosser l'approche selon laquelle quiconque frappe à notre porte demande à immigrer au Canada, que ce soit sur papier ou de façon implicite. Si nous les voyons comme des personnes qui souhaitent apporter leur contribution au Canada, nous avons l'obligation — à l'échelle internationale comme à l'échelle nationale — de nous assurer que ces demandes sont faites de bonne foi.

Il y a des gens qui, de toute évidence, sont dans le besoin plus que d'autres. Je compatis à leur malheur comme tout le monde, et peut-être même plus encore. On ne peut cependant pas justifier de dépenser des dizaines ou des centaines de millions de dollars, je ne sais trop, dans le cadre d'un processus établi par les Nations Unies pour évaluer ou sélectionner les candidats, pour finalement décider de laisser tomber, de donner l'argent et de court-circuiter l'étape du processus où les gens entrent au pays.

Comment peuvent-ils y parvenir, madame le sénateur? Ils ne peuvent venir à pied à partir d'un autre pays, à moins de passer par les États-Unis. On ne peut se rendre jusqu'ici à la nage. Vous pardonneriez mon sarcasme, mais les océans Atlantique et

if you are smuggled here, if you fly here or if you land at one of the ports more or less legitimately. That suggests that you have some access to means or that you are being exploited.

I wanted to make sure that we could distinguish between when someone is being exploited, when someone has access to means, when someone is a bona fide refugee and when someone is an applicant for permanent residency but decided to take a different route. I could not do that, unless I had the resources, the money and the philosophy behind it.

I thought we could develop the philosophy. We worked together with the Europeans and Americans — my department did on my behalf — and, for my part, I managed to get \$750 million specifically for this from cabinet to ensure that we would be able to address these questions and to be able to be compliant with the UN.

I had the senior official from the United Nations High Commissioner for Refugees, the UNHCR, come see me. He was delighted with the way that Canada was handling the process. I could not take full credit for that and I would be a vainglorious fool if I even attempted to do so. However, obviously it was a system that he was seeing from beyond our borders. He said, “These Canadians have got something right and we need to support them.”

Senator Jaffer: Far be it for me not to talk about refugees abroad being given help. I am a recipient that of largesse, so I do not want that to be forgotten. However, when people arrive at our doorstep, we look at the rights of every individual. That is why we are the great country that we are.

You talked about four processes. I do not agree that those are appeal processes. For example, Peter Showler, who was knowledgeable on these issues, said that the PRRA assessment was intended to figure out at the end if someone had a new risk of going out. That was not a review of the decision. The H&C process is not a review of the decision, it is to decide whether that person, as you have said, is able to settle in our country. The Federal Court must first give you leave to be heard. It is not really a review. It was the Refugee Appeal Division that was really a review of the decision. When you talk about four processes, there is not really a review of the process. A different process is set up but there is not a review of the original decision.

Mr. Volpe: I guess I reserve the right to differ. Mr. Showler, whom you have identified, is like many other people with an opinion. As much as that opinion would be valid, you would say that he was in that kind of position so he would know. Yes, he might. He was charged with a particular task and he was giving you an impression about how he viewed that task ought to be filled. I was charged with a particular task and I moved to ensure that I fulfilled it in the way that I perceived to be in the best interests of the country.

Pacifique sont immenses. On n'entre pas au pays à moins de s'y introduire illégalement, de prendre l'avion ou de passer par l'un des ports de façon plus ou moins légale, ce qui voudrait dire que vous avez accès à un moyen quelconque ou qu'on vous exploite.

Je voulais m'assurer que nous savons faire la distinction entre une personne exploitée, une personne ayant accès à des moyens, un réfugié de bonne foi et un demandeur du statut de résident permanent qui a décidé d'adopter une autre façon de procéder. Je ne pouvais y parvenir sans les ressources, l'argent et les principes qui permettent de faire cette distinction.

Je croyais que nous pourrions établir ces principes. Nous avons collaboré avec les Européens et les Américains — mon ministère a agi en mon nom — et, pour ma part, j'ai réussi à obtenir 750 millions de dollars du Cabinet précisément à cette fin, afin de veiller à trancher ces questions et d'être en mesure de respecter les exigences des Nations Unies.

J'ai réussi à faire venir ici le haut fonctionnaire à la tête du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou HCR. Il était enchanté de la manière dont le processus était appliqué au Canada. Je ne pouvais m'en attribuer tout le mérite et ça aurait été très vaniteux de ma part d'essayer. Cependant, c'était un système qu'il observait évidemment de l'extérieur. Il a dit : « Ces Canadiens ont établi quelque chose de bien et il faut leur donner notre appui. »

Le sénateur Jaffer : Loin de moi l'idée de me taire au sujet de l'aide donnée aux réfugiés à l'étranger. Ayant moi-même été gratifiée de cette largesse, je tiens à ce qu'on ne l'oublie pas. Cependant, lorsque des gens arrivent chez nous, nous prenons en considération les droits de chacun. C'est ce qui fait du Canada le grand pays qu'il est aujourd'hui.

Vous avez parlé de quatre processus. Je ne crois pas qu'il s'agisse de processus d'appel. Par exemple, Peter Showler, qui connaît très bien le dossier, a déclaré que l'examen des risques avant renvoi visait à déterminer au bout du compte si quelqu'un s'exposait à de nouveaux risques, et que ce n'était pas un examen de la décision. Le processus CH ne consiste pas à examiner la décision, mais à décider si la personne concernée, comme vous l'avez dit, est capable de s'établir au pays. La Cour fédérale doit d'abord vous permettre de vous faire entendre. Ce n'est pas vraiment une révision. C'est la Section d'appel des réfugiés qui était chargée de réviser la décision. Lorsque vous parlez de quatre processus, il n'est pas vraiment question de l'examen du processus. Il y a un autre processus en place, mais la décision initiale ne fait pas l'objet d'une révision.

M. Volpe : J'imagine que je suis d'une opinion différente. M. Showler, dont vous venez de parler, est comme bien d'autres personnes qui ont une opinion sur la question. Pour autant que son opinion soit valable, on pourrait dire qu'il doit être au courant de la situation compte tenu de ses fonctions. Oui, il peut avoir raison. On lui a confié une tâche particulière, et il vous a fait part de ses vues sur la manière dont cette tâche devait être exécutée. On m'a confié une autre tâche, et j'ai fait en sorte de m'en acquitter de la manière qui serait la plus profitable à notre pays.

There are those who view my period a little differently from the way that I viewed my administration. That is okay. When we are talking about people's lives, I did not want anyone to try to pull the wool over my eyes about this being an appropriate appeal process or not. When you got to the point where you were making an H&C application on risk, you were in a position to be able to tell someone, "everyone before you was wrong," for example, to say, "I will face death and persecution if I go back to where I came." Unless a person is made out of granite, I do not understand why you would not be able to make your case. With my predecessors, I found that when I advanced the position of some applicants on the basis of material that had not been considered, my colleagues almost invariably instituted a review that ended in the affirmative, but I had to be even more convincing than everyone else beforehand.

I guess this is a rights-based society and country. It was not always that way, but, happily, it is. It is still very strict about you knowing how to promote and defend your rights. There is a cadre, an army of people, who are expert in this. They are available to anyone who thinks that his or her rights are not being fully developed. With all due respect to anyone here who is a lawyer, that is they are there for that.

Senator Jaffer: Obviously, we will agree to disagree. Because we are colleagues, I will send you what we heard yesterday.

Senator Nolin: Written argument?

Senator Jaffer: No; he is no longer a decision-maker. I will send you what we heard yesterday, namely, that mistakes can happen. No one, not even in their wildest imagination, can say that our review process is air tight.

Earlier, you spoke about something that intrigued me, namely, stakeholders. I was not sitting here when this legislation was being discussed. I remember very clearly that there was a two-pronged approach. Instead of having two members, you would have one member. Just in case the member made a mistake, there would be a Refugee Appeal Division. I believe that we have been short changed. We now have the one member, but we do not have the RAD process. You said that an agreement was made with the stakeholders. I believe that we have let people down because we have only taken one approach. We have the one member, but we do not have the RAD process in place.

Mr. Volpe: You are probably right; we will have to make an agreement. I can only give you my perceptions and they are historical.

Certaines personnes ont une vision de mon mandat qui diffère un peu de celle que j'avais à l'époque. C'est dans l'ordre des choses. Il y avait des vies en jeu, et je ne voulais pas qu'on essaie de me duper sur la question de savoir si c'était un processus d'appel approprié ou non. Quand une personne en venait à présenter une demande pour motifs d'ordre humanitaire fondée sur les risques, cette personne était en position d'affirmer que toutes les personnes qui s'étaient prononcées sur sa situation jusqu'alors avaient tort et de dire, par exemple : « Je risque d'être persécuté et mis à mort si je retourne d'où je viens. » À moins que le responsable du dossier n'ait un cœur de marbre, je ne vois pas comment cette personne pourrait ne pas réussir à établir le bien-fondé de sa cause. Tout comme mes prédécesseurs, j'ai constaté que lorsque je soutenais la cause de certains demandeurs en m'appuyant sur des faits qui n'avaient pas été pris en considération, mes collègues enclenchaient presque toujours une procédure de révision qui se soldait par l'approbation de la demande — mais il fallait que je sois plus convaincant que tous ceux qui m'avaient précédé.

Je crois bien que les droits comptent parmi les principes fondamentaux de notre société et de notre pays. Il n'en a pas toujours été ainsi mais, heureusement, c'est le cas aujourd'hui. Il y a encore beaucoup de rigueur quant à la manière d'y faire valoir et d'y défendre ses droits. Il y a un cadre et des tonnes de gens qui sont des experts en la matière. Toute personne qui estime que ses droits ne sont pas entièrement respectés peut faire appel à leurs services. Sauf le respect que je dois aux avocats ici présents, le fait est qu'ils sont là pour ça.

Le sénateur Jaffer : Manifestement, nous nous entendons sur le fait que nous ne sommes pas d'accord. Puisque nous sommes collègues, je vais vous faire parvenir ce que nous avons entendu hier.

Le sénateur Nolin : Les observations écrites?

Le sénateur Jaffer : Non; il n'est plus un décideur. Je vais vous envoyer ce que nous avons entendu hier; cela montre que des erreurs peuvent se produire. Personne, ne peut prétendre que notre processus de révision est infaillible, ou avoir trop d'illusions là-dessus.

Vous avez parlé plus tôt d'une chose qui m'a intriguée : les intervenants. J'étais absente lorsque l'on a discuté de la loi. Je me souviens cependant très clairement qu'il y avait une approche bipartite. Au lieu qu'il y ait deux commissaires, il n'y en aurait plus qu'un. La Section d'appel des réfugiés serait là pour les cas où ce commissaire aurait fait une erreur. Je crois que nous nous sommes fait flouer puisqu'il n'y a maintenant qu'un commissaire mais que le processus de la SAR n'a pas été institué. Vous avez dit qu'une entente avait été conclue avec les intervenants. Je crois que nous n'avons pas respecté nos engagements parce que nous avons adopté une seule des approches. Le nombre de commissaires a été réduit à un, mais le processus de la SAR n'a pas été mis en place.

M. Volpe : Vous avez probablement raison; nous devons en arriver à un accord. Je ne peux que vous faire part de mes vues sur cette question, et elles s'appuient sur des données rétrospectives.

I am always wary about someone who makes a point for everything on the basis of the worst case scenario involving a small handful of people. I think of that as a guide to ensure that you do not fall into those problems. Others before me — and I was not there for any of the negotiation, either — will recall that there was a time when we did not have an IRB process. Others will recall when there were three people on the panel before they were reduced to two and before they were reduced to one. Others will recall as well that there were varying degrees of competence and preparation for every one of those panellists.

I will give you an indication that, from my perspective, I wanted to have at least a minimum grade of qualifications, a standard that could withstand scrutiny by people who promote and advance rights amongst those who previously did not have any. We invested in ensuring that that first step be addressed, because it is useless to have 30 steps if the people who are making the decisions along the way: first, do not have a policy framework in which to deal; second, do not have a legal or charter framework in which to address the issues; and, third, are insensitive to the objectives of the hearing itself.

I needed to have people who wanted that. That does not mean that other ministers before me did not want that. I just felt that I wanted to move away from the accusations that were being levelled at us for patronage and insensitivity. I am a bit like a poet, I suppose; I know what I am writing about. When you write that poem, you and God know what the intent is but 30 minutes later, God is the only one left and everyone else is a critic.

I guess we do have to disagree. I think that the rights of the individual are eminently promoted by this system. Whether the government has the resources and the political will to invest in them the way that I thought my department did when I was there — and, again, I hasten to add that it was not because I provided the leadership but because we developed a context in which everyone would fulfil their own role — is for someone else to do.

The Chair: Senator Goldstein, you have been patient.

Senator Goldstein: Thank you. Patience is not my strong suit, as you probably know.

Mr. Volpe: But it is a virtue, nonetheless.

Senator Goldstein: It is a virtue, one I do not possess a great deal of.

Mr. Volpe: You must have been made a senator for a reason.

Senator Goldstein: Thank you for coming here this afternoon and for sharing with us your experience and the philosophy that guided you during the course of your stewardship of the department.

Je me méfie toujours de ceux qui fondent tous leurs arguments sur des scénarios catastrophes qui ne touchent qu'une poignée de personnes. Je considère cela comme une manière de s'orienter pour éviter ces écueils. Certains de mes prédécesseurs — et je n'ai pas non plus participé aux négociations — pourraient dire qu'il y a eu une époque où le processus de la CISR n'existait pas. D'autres se rappelleront que, dans le passé, il y avait trois commissaires, avant que ce nombre soit réduit à deux, et avant qu'il n'y en ait plus qu'un. D'autres se rappelleront que ces commissaires n'étaient pas tous aussi qualifiés les uns que les autres et qu'ils n'étaient pas tous aussi préparés.

Je vais vous dire une chose : selon la perspective que j'avais adoptée, je voulais qu'un seuil de compétence minimal soit établi, une norme qui serait jugée acceptable par ceux qui défendent et font valoir les droits de personnes qui, auparavant, n'en avaient aucun. Nous avons consacré beaucoup d'efforts à cette première étape, parce qu'il est inutile qu'il y ait 30 étapes si les gens qui prennent les décisions tout au long du processus ne sont pas assujettis à un cadre d'orientation, s'ils ne disposent pas d'un cadre juridique ou d'une charte qui régit le traitement des dossiers, et s'ils n'ont pas été sensibilisés aux objectifs de l'audience elle-même.

J'avais besoin de gens qui voulaient atteindre ce but. Cela ne signifie pas que les ministres qui m'ont précédé ne voulaient pas la même chose. J'ai simplement voulu nous distancier des accusations de patronage et d'insensibilité qui pesaient sur nous. J'imagine que je suis un peu comme un poète; je sais à propos de quoi j'écris. Lorsque vous écrivez un poème, Dieu et vous-même en connaissez l'intention, mais 30 minutes plus tard, Dieu seul s'en souvient et tout le reste du monde est devenu critique.

Je crois en effet que nos opinions divergent. Je crois que le système actuel est éminemment favorable aux droits de la personne. Quant à dire si le gouvernement a les ressources et la volonté politique pour s'occuper de ces droits de la même manière que mon ministère l'a fait, selon moi, à l'époque où j'étais en poste — et encore une fois, je m'empresse d'ajouter que ce n'est pas parce que j'ai assuré le leadership, mais parce que nous avons créé un contexte dans lequel chacun pouvait s'acquitter de ses fonctions —, cela ne me revient pas.

La présidente : Sénateur Goldstein, vous avez été patient.

Le sénateur Goldstein : Merci. La patience n'est pas mon fort, comme vous le savez probablement.

M. Volpe : C'est néanmoins une vertu.

Le sénateur Goldstein : C'est une vertu que je ne pratique guère.

M. Volpe : Vous devez bien avoir été nommé sénateur pour une raison.

Le sénateur Goldstein : Merci d'être présent parmi nous cet après-midi et de nous faire part de votre expérience et de la philosophie qui vous a servi de guide pendant que vous étiez à la tête du ministère.

I do not think anyone here, or elsewhere, is criticizing you for that stewardship. You did what you thought you had to do, what you ought to do as well. You were inspired not only by what you must do but also by your concept of your moral duty. We all admire that.

No one here thus far, and no one as far as I know generally, is attacking you for what you did. None of that is at issue today. What is at issue today is that there is a statute, and that statute has many provisions. Let us talk about only three, which, for a variety of reasons you and your colleagues in this portfolio — and you and your colleagues in this portfolio have some reasons which are congruent and some reasons which are special — did not cause to be promulgated. Are you aware, because you have been in government much longer than I have, of any other law that has passed by the Parliament of Canada containing provisions some of which had been promulgated but some of which have not?

Mr. Volpe: Thank you for your preamble. I did not think I was coming here to defend either my stewardship or my morality. I am glad that you took note that that is not why I am here. I am not here even to defend any of the actions that I took or did not take. I was guided by one moral imperative, and that was what is in the national interest — not what I ought to do and not what I had to do, but what is in the national interest. I dare say all ministers probably do the same.

With respect to the answer to your very specific question, yes. Bill C-11 came forward and went to the Senate. The Senate asked for an amendment, and it came back. Bill C-11 has to do with promulgating various sections, including section 27, I believe, and that will be done once the government has concluded a series of consultations with the provinces and other jurisdictions that have to do with the airline industry. That bill has been passed and I guess proclaimed. That is the most recent one. I know this because I asked in committee today to have the minister come forward and explain to us why a year later we still have not had an indication of the status of those consultations. It is not an uncommon thing.

Senator Goldstein: With great respect, it is uncommon. What you have just indicated to us concerning Bill C-11 was predicated upon consultations because of a variety of potential constitutional issues that could arise. In this particular instance, there was no predication of this piece of legislation on any external factor. Perhaps I should make my question more precise. Again, I am not criticizing you or your predecessors. I am just asking the question. Are you aware of any statute which was not predicated on specific consultations or which did not have constitutional overtones, part of which was not promulgated?

Mr. Volpe: Senator, you have been kind enough to point out that I have great experience in government, and part of that experience you heard me indicate to you earlier about the

Je crois que personne ici présent, ou où que ce soit, vous critique pour ce que vous avez fait durant votre mandat. Vous avez fait ce que vous croyiez devoir faire, et ce que vous deviez faire. Vous n'étiez pas seulement animé par ce que vous aviez à faire, mais également par votre sens du devoir moral. Ce sont là des motifs que nous admirons tous.

Jusqu'à présent, il n'y a personne ici — et, pour autant que je sache, il n'y a personne en général — qui a critiqué ce que vous avez fait. Rien de cela n'est en cause. Ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est qu'il existe une loi, et que cette loi compte de nombreuses dispositions. Contentons-nous de parler de trois d'entre elles, de trois dispositions que vos collègues du portefeuille et vous-même — pour diverses raisons, communes ou particulières — avez omis de faire entrer en vigueur. Vous faites partie du gouvernement depuis plus longtemps que moi... À votre connaissance, y a-t-il eu d'autres lois adoptées par le Parlement du Canada dont seule une partie des dispositions sont entrées en vigueur?

M. Volpe : Je vous remercie pour votre préambule. Je ne croyais pas être venu ici pour défendre ce que j'ai fait durant mon mandat, ni ma moralité. Je suis heureux que vous soyez conscient que ce n'est pas pour cette raison que je suis ici. Je ne suis pas ici pour faire une plaidoirie sur des mesures que j'ai prises ou que je n'ai pas prises. Je me suis assujéti à un impératif moral, qui était l'intérêt national — pas ce que j'aurais dû faire ni ce que je devais faire, mais ce qui était dans l'intérêt du pays. J'oserais dire que tous les ministres agissent probablement de la même façon.

Pour en revenir à votre question, la réponse est oui. Le Sénat a examiné le projet de loi C-11, puis il a demandé qu'un amendement y soit apporté. Il a ensuite été examiné à nouveau. Le projet de loi C-11 concerne l'entrée en vigueur de différents articles, y compris l'article 27, il me semble; cela aura lieu lorsque le gouvernement aura terminé une série de consultations sur l'industrie du transport aérien auprès des provinces et d'autres instances. Ce projet de loi a été adopté et j'imagine qu'il a été promulgué. C'est le cas le plus récent. Je suis au courant de cela parce qu'en comité, aujourd'hui, j'ai demandé que le ministre vienne nous expliquer pourquoi, après un an, nous n'avons toujours reçu aucune nouvelle de l'avancement de ces consultations. Cela n'a rien d'hors du commun.

Le sénateur Goldstein : Sauf le respect que je vous dois, c'est hors du commun. Dans le cas du projet de loi C-11, on a décidé de procéder à des consultations parce que toute une gamme de problèmes constitutionnels auraient pu surgir. Dans le cas qui nous occupe, il n'y a aucun facteur externe qui pourrait avoir une incidence sur la loi. Je devrais peut-être préciser ma question. Encore une fois, je ne critique ni vos prédécesseurs ni vous-même. Je ne fais que poser la question. À votre connaissance, y a-t-il eu des lois, des lois qui n'ont fait l'objet d'aucune consultation particulière et qui ne posaient aucun problème du point de vue constitutionnel, dont certaines parties ne sont pas entrées en vigueur?

M. Volpe : Sénateur, vous avez eu l'amabilité de souligner que j'avais beaucoup d'expérience au sein du gouvernement et, à la lumière de cette expérience, je vous ai parlé plus tôt du processus

parliamentary process and the constitutional duty of ministers and the executive. I am aware that legislation allows for that executive discretion to be applied in the national interest. Let me return the favour by telling you that I am not as steeped in statutory law as you might be, so you have me at a little bit of a disadvantage.

Senator Goldstein: You spoke of this legislation in your mind or in the minds of your predecessors as being subject to a test period. I am not sure that I understand what you meant by that. Could you take a moment and explain that to me again?

Mr. Volpe: I appreciate that. Perhaps my use of the word “test” is an inappropriate one. What I wanted to indicate, and I think I elaborated to illustrate this, is that you needed to have a period over which you could see the impact of the legislation. If the legislation was designed to increase the numbers of people who would be landed as refugees, and if that was the ultimate test of the success of the legislation, then you could not do it the day after you had promulgated the legislation. You obviously have to have a period of assessment. If the test of the success of the legislation or the appropriateness of the legislation would be whether people had suffered unfairly under this system, i.e., if there were more and more demands on stage 2 and stage 3 and stage 4, then you would have to have a period of assessment as to what characteristics of the decisions lead someone to go to the next phase and then the third and the fourth, and then presumably a fifth one.

I felt that one could not possibly have an accurate assessment of the impact of the legislation unless a particular period of time had gone through. When I became minister, the House of Commons immigration committee had undertaken to review whatever information it had at its disposal and was to present a report, which I think was tabled in the House sometime in September or October, the exact date escapes me, of 2005, when we were right in the middle of a discussion of whether we were going to go to an election. I must confess that I was not able to address their findings with the same kind of precision with which I am trying to answer your question.

Senator Goldstein: Thank you. Is it correct or am I mistaken that none of these assessment concerns were mentioned or raised during the debate which culminated in the passage of the bill?

Mr. Volpe: I cannot comment on that because I was not part of the debate that led to the passage of the bill. I do know that people constantly made the case, and you heard me say to Senator Jaffer and I think you repeated the word “stakeholders.” The arguments that were made, and the briefings I received were that the stakeholders felt that they were part and parcel of the revised legislation in 2001, and they wanted compliance with what they understood then to be the negotiations. I was not part of those negotiations.

parlementaire et des devoirs constitutionnels des ministres et de l'exécutif. Je suis conscient que la loi prévoit que l'exécutif peut exercer un pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt du pays. Permettez-moi de vous retourner la politesse en vous disant que je ne suis pas aussi ferré que vous pouvez l'être en droit législatif, alors je suis un peu pris au dépourvu.

Le sénateur Goldstein : Vous avez dit que dans votre esprit ou dans celui de vos prédécesseurs, cette loi devrait faire l'objet d'une période d'essai. Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous vouliez dire par là. Pourriez-vous prendre quelques instants pour me réexpliquer cela?

M. Volpe : Je comprends. Le mot « essai » n'était peut-être pas approprié. Ce que je voulais dire — et je crois que mes explications ont clarifié ce point —, c'est qu'il faut se donner une période de temps pour observer les répercussions de la loi. Si l'objectif de la loi est d'accroître le nombre d'immigrants reçus, et s'il s'agit là du principal critère pour en mesurer le succès, il serait impossible de se prononcer sur ses répercussions le lendemain de son entrée en vigueur. Une période d'évaluation est indiscutablement nécessaire. Si le critère utilisé pour mesurer le succès ou l'opportunité de la loi consistait à déterminer si des personnes ont subi des préjudices indus sous le régime en vigueur, c'est-à-dire si le nombre de demandes aux étapes 2, 3 et 4 s'est accru, il faudrait alors une période d'évaluation pour déterminer quelles caractéristiques des décisions ont fait que des personnes se sont rendues à la deuxième étape, puis à la troisième et à la quatrième et, éventuellement, à une cinquième.

J'avais le sentiment qu'il était impossible d'évaluer avec exactitude les répercussions de la loi avant qu'une certaine période de temps se soit écoulée. Lorsque je suis devenu ministre, le comité sur l'immigration de la Chambre des communes avait entrepris un examen des différentes informations qu'il avait à sa disposition et il était sur le point de présenter un rapport; ce rapport a été déposé à la Chambre en septembre ou en octobre 2005 — la date exacte m'échappe —, au beau milieu d'un débat sur la question de savoir si nous allions déclencher une élection. Je dois admettre que j'ai été incapable de donner suite à leurs conclusions avec une rigueur identique à celle dont j'essaie de faire preuve en répondant à votre question.

Le sénateur Goldstein : Merci. Est-il exact qu'aucune de ces préoccupations concernant l'évaluation n'a été mentionnée ou soulevée pendant les débats qui ont mené à l'adoption du projet de loi, ou est-ce que je me trompe?

M. Volpe : Je ne peux pas faire de commentaires à ce sujet parce que je n'ai pas participé aux débats qui ont mené à l'adoption du projet de loi. Par contre, je sais que des gens avancent constamment ces arguments; vous m'avez entendu utiliser le terme « intervenants » avec le sénateur Jaffer et je crois que vous l'avez vous-même répété. Les arguments avancés, et les informations que j'ai reçues, étaient qu'en 2001, les intervenants croyaient qu'ils avaient fait partie intégrante de l'examen législatif, et ils voulaient que le tout soit en accord avec ce qu'ils croyaient alors être des négociations. Je n'ai pas participé à ces négociations.

What was of greater interest to me, as I have said, was the impact of the legislation, which I took to be the general interest of all Canadians and parliamentarians. You want to be seen as a nation that is compliant with your international obligations, number one; as a nation that is compliant with your human rights standards, number two; and as a nation that is responsible in its evolution and development of an immigration plan that includes refugees, number three. I thought that those were the first orders of priority, and that is how I operated.

Senator Goldstein: You spoke to us about being content. You did not use that term, but that is what you meant, I think.

Mr. Volpe: It would depend on what you say, whether I agree with you or not.

Senator Goldstein: If I stopped there, that would be an interesting question, but I do not intend to stop there. Being satisfied is perhaps a better term. You were satisfied that Canada was in compliance with the international standards required of it for purposes of refugee assessment and admission and refusal of admission, and there are standards. Canada participated me in that, correctly so, and you said that Canada was, in fact, in compliance.

A year after this legislation was passed, in May of 2002, the United Nations High Commissioner for Refugees wrote to Minister Coderre and said, amongst other things, the following. We have to understand that the United Nations High Commissioner for Refugees knew about pre-removal assessment, knew about the Federal Court appeal, which is not an appeal, as we both know, knew about humanitarian considerations, and knew about the entire gamut of the refugee procedure which Canada has put in place. Nevertheless, the following was said by the United Nations High Commissioner for Refugees, on behalf of the United Nations: “The United Nations High Commissioner for Refugees considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination period. It allows errors to be corrected, and it can also help to ensure consistency in decision-making.” The Commissioner went on to say, “In the past, a measure of safeguard was provided by the fact that determinations could be made by a two member panel, but with the implementation of the IRPA on June 28, this safeguard will be lost.”

We see the United Nations telling us — and they told us again yesterday in testimony here — that we are not in compliance with international standards. Everyone knows that there are four mechanisms available. They are saying we should have a fifth mechanism.

You are saying that perhaps in terms of the availabilities of your budget and your personnel — and we understand that you had virtually no control over that — this was not a valid, cost-effective choice you could make because you were relying on other arms and elements of the immigration policy of Canada to

Comme je l’ai dit, les incidences de la loi m’intéressaient davantage, et j’ai supposé que ces incidences étaient d’intérêt général pour les Canadiens et pour les parlementaires. Nous voulons que notre pays soit perçu premièrement comme un pays qui respecte ses obligations internationales, deuxièmement comme un pays qui respecte ses normes en matière de droits de la personne et troisièmement comme un pays qui élabore et développe un plan d’immigration qui tient compte des réfugiés. Je pensais que c’était là l’ordre de priorités, et c’est ce qui m’a guidé.

Le sénateur Goldstein : Vous nous avez dit que vous étiez content. Vous n’avez pas employé ce terme, mais je crois que c’est ce que vous vouliez dire.

M. Volpe : Cela dépend de ce que vous dites, si je suis d’accord avec vous ou non.

Le sénateur Goldstein : Si je m’étais arrêté là, ce serait une question intéressante, mais je n’ai pas l’intention de m’arrêter là. « Satisfait » est peut-être un meilleur terme. Vous étiez satisfait parce que, selon vous, le Canada respectait les normes internationales prévues pour l’évaluation, l’admission et le refus d’admission des réfugiés et parce qu’il y a des normes. Le Canada a participé, comme il se doit, à l’élaboration de ces normes, et vous avez dit qu’effectivement, le Canada les respectait.

Un an après l’adoption de la loi, en mai 2002, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a écrit au ministre Coderre pour lui dire plusieurs choses. Nous devons savoir que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés était au courant de l’évaluation préalable au renvoi, qu’il était au courant de l’appel en Cour fédérale, qui, nous le savons tous deux, n’est pas un appel, qu’il était au courant des circonstances d’ordre humanitaire et qu’il était au courant de tout le processus mis en place par le Canada pour les cas de réfugiés. Malgré tout, voici ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a dit, à titre de représentant de l’Organisation des Nations Unies : « Le HRC considère qu’un mécanisme d’appel constitue un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. Il permet non seulement de corriger des erreurs commises en première instance, mais aussi d’assurer un processus décisionnel cohérent. » Il a également ajouté : « Par le passé, il y avait une protection parce que les décisions pouvaient être prises par deux commissaires [...] Lorsque la LIPR entrera en vigueur le 28 juin, cette [...] protection disparaîtra. »

Nous avons entendu l’ONU nous dire — et elle nous l’a répété encore hier dans son témoignage — que nous ne respectons pas les normes internationales. Chacun sait qu’il y a quatre mécanismes en place. L’ONU affirme que nous devons en avoir un cinquième.

Vous dites que, peut-être en raison des ressources financières et humaines à votre disposition — nous savons que vous n’avez à peu près aucun contrôle là dessus —, il ne s’agissait pas pour vous d’un choix valide et rentable parce que vous comptez sur d’autres mécanismes et éléments de la politique d’immigration canadienne

correct any problems and to deal with a variety of resettlement and other matters that had to be dealt with. Nevertheless, that United Nations condemnation of Canada stands baldly out. It started in 2002 and continued on June 2, 2008. Does that give you pause?

Mr. Volpe: Sure. Give me an opportunity to go back to my notes. I can recall that in 2005, the individual who filled that position came to Parliament Hill, was introduced by the Speaker of the House and came to me and said thank you for doing what you are doing. I did not ask him to put that in writing. However, here is something from the UNHCR Canada operations plan 2004 and I think we are talking about the same individual, “Canadian policy and practice are often seen as setting the example for other countries.”

I do not know whether that means that you are no longer happy with what he said in 2002. Certainly in 2004 and 2005 when he came to see me about where we were going, and asked me to continue ensuring that Canada fulfilled that definition, it would suggest to me that the United Nations was at least content — to use a word that you elaborated on earlier — to see that Canada, the landmark society for human rights and refugees, was continuing in a path that he and his organization felt led the way for others to follow.

Is that the case today in 2008? I do not know; I have not been in government since the beginning of 2006. I do not want to say that all good decisions stopped in 2006, but in a weak partisan moment, I might be tempted to say something like that. However, that would take away from this presentation.

The Chair: Thank you for resisting and for giving us your perspective when you were minister and your reflections today. They have been helpful and they have completed our picture as we look at various aspects of Bill C-280.

As we probably have a television audience, I would remind people of the good work that the Senate does. One of those is the work of Senator Banks, who has proposed a bill several times. Unfortunately, it never got to full enactment, but it was to take off the books of the government and Parliament acts that have been passed but not implemented.

Senator Nolin and I, and I believe Senator Jaffer, had been in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, where we were given numerous examples by Senator Banks and officials of partial enactment of bills. This is an ongoing study and dilemma that I hope the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will be seized with in the future. That is a plug to stay tuned to see the good work of the Senate in that regard.

Mr. Volpe, thank you for coming today.

pour corriger tout problème et pour régler diverses réinstallations et autres affaires. Malgré tout, l'ONU condamne le Canada. Cela a commencé en 2002 et s'est poursuivi jusqu'au 2 juin 2008. Est-ce que cela vous donne matière à réflexion?

M. Volpe : Bien sûr. Je vais consulter mes notes, si vous le voulez bien. Je peux affirmer que la personne qui occupait ce poste en 2005 est venue sur la Colline du Parlement, a été présentée par le Président de la Chambre et est venue me voir pour me remercier de mon travail. Je ne lui ai pas demandé de consigner cette affirmation. Cependant, on peut lire dans le plan d'opérations élaboré par le HCR pour le Canada, en 2004, plan qui provient, je crois, de la même personne, que les politiques et les pratiques canadiennes sont souvent considérées comme des exemples pour les autres pays.

J'ignore si cela signifie que vous n'êtes plus satisfait de ce qu'il a dit en 2002. Il est sûr qu'en 2004 et 2005, lorsqu'il est venu me voir pour s'enquérir de notre objectif et me demander de continuer à m'assurer que le Canada agisse conformément à cet objectif, cela laissait entendre que l'ONU était à tout le moins contente — pour reprendre le terme que vous avez utilisé précédemment — de voir que le Canada, la société modèle en matière de respect des droits de la personne et de traitement des réfugiés, poursuivait dans une voie que son organisation et lui jugeaient exemplaire.

Est-ce toujours le cas en 2008? Je l'ignore. Je ne fais plus partie du gouvernement depuis 2006. Je ne veux pas dire qu'aucune bonne décision n'a été prise après 2006, mais dans un moment de faiblesse partisane, je pourrais être tenté de dire quelque chose de ce genre. Toutefois, de tels propos nuiraient à mon exposé.

La présidente : Je vous remercie de votre retenue et d'avoir partagé votre point de vue actuel et du temps que vous étiez ministre. Tous ces éléments nous ont été utiles et ont permis de terminer notre tour d'horizon des divers aspects du projet de loi C-280.

Comme nous avons sans doute des téléspectateurs, j'aimerais profiter de cet instant pour souligner la qualité du travail effectué par le Sénat. Le sénateur Banks, notamment, a proposé un projet de loi à plusieurs reprises. Malheureusement, le projet de loi n'a jamais été mis en œuvre intégralement, mais il visait à supprimer des livres du gouvernement et du Parlement les lois qui ont été adoptées, mais qui n'ont pas été mises en œuvre.

Le sénateur Nolin et moi, ainsi que le sénateur Jaffer, je crois, siégeons au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lorsque le sénateur Banks et des fonctionnaires nous ont fourni de nombreux exemples de mises en œuvre partielles de projets de loi. J'espère que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sera saisi de cette question et qu'il en fera un examen continu. Il s'agit ici d'une invitation à suivre le dossier pour constater la qualité du travail du Sénat à cet égard.

Monsieur Volpe, je vous remercie d'être venu aujourd'hui.

Mr. Volpe: My compliments, Madam Chair. Thank you for giving me the opportunity to speak to you. If it has helped to give you a more rounded picture, that is great. If it has not, I have enjoyed my time with you nonetheless and I thank you for your reception.

The Chair: Our next witness, appearing before us as an individual, is Mr. William Bauer, former member of the Immigration and Refugee Board. With your expertise and knowledge, and probably having had the opportunity to watch parliamentarians, I trust you know that we would appreciate a very short statement to start and then we would like to turn to questions and answers. Welcome, Mr. Bauer.

William Bauer, former member of the Immigration and Refugee Board, as an individual: Thank you very much, Madam Chair.

I should perhaps say I was a member of the board for four years. I left it voluntarily. I then had a number of articles published which I think made me rather notorious among some stakeholders, as they are called, though not among the stakeholders I was thinking of: the Canadian public. The Canadian public is never mentioned as a stakeholder and I would like to make that point.

Also, just to make it perfectly clear, I went for the board after retiring from the foreign service. My first posting was Warsaw in 1953. I learned about persecution during two years in Warsaw. I learned about immigration, also. We worked for two years trying to get to Canada a lady who was the mother of a former member of Anders Army who was a Canadian citizen.

Two years we worked on it. She finally became the first Pole in my two years — and in fact since 1948 — to be allowed to leave Poland for Canada, despite the UN right to leave your country freely. She was delighted. She came to visit us and thanked us. Her son was delighted. However, as a 60-year-old woman, her job was cutting trees down in a public park in Warsaw. The day before her departure, she died of a heart attack while cutting branches off a tree. I learned about immigration and human rights there.

My next posting was Hanoi, in North Vietnam, where thousands of people were being murdered by the regime under the guise of land reform. I learned a lot about public policies and human rights there. I have been involved in many other things, too.

Therefore, I had a fairly fine appreciation when I arrived at the board about how countries persecute subtly and not so subtly, how people suffer and how terrible the things are that human

M. Volpe : Je vous en prie, madame la présidente. C'est à moi de vous remercier de m'avoir donné l'occasion de vous parler. Si je suis parvenu à vous dresser un portrait plus précis de la situation, je m'en réjouis. Sinon, j'ai tout de même apprécié ce moment passé avec vous et je vous remercie de votre accueil.

La présidente : Notre prochain témoin, présent à titre personnel, est M. William Bauer, ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Compte tenu de votre expertise, de vos connaissances et du fait que vous avez eu la possibilité de voir des parlementaires à l'œuvre, je présume que vous savez que nous aimerions vous voir commencer par une courte déclaration afin que nous puissions ensuite passer aux questions et aux réponses. Soyez le bienvenu, monsieur Bauer.

William Bauer, ancien membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, à titre personnel : Je vous remercie beaucoup, madame la présidente.

Je devrais peut-être mentionner d'abord que j'ai été un membre pendant quatre ans de cette commission, que j'ai quittée volontairement. J'ai ensuite publié de nombreux articles qui, je crois, m'ont conféré une notoriété considérable auprès de certains intervenants, comme on les appelle, mais pas auprès des intervenants auxquels je m'attendais, soit les Canadiens en général. J'aimerais souligner qu'on ne les mentionne jamais comme intervenants.

Pour fixer les idées, je précise que je suis entré à la Commission après avoir pris ma retraite des Affaires étrangères. J'ai d'abord été envoyé à Varsovie, en 1953, où j'ai pu me familiariser pendant deux ans avec les rouages de la persécution de même qu'avec les questions d'immigration. Pendant deux ans, nous avons travaillé sur une demande d'immigration qui concernait la mère d'un ancien membre de l'Armée Anders qui était citoyen canadien.

Nous avons travaillé à ce dossier pendant deux ans. Pendant les deux ans qu'a durés mon affectation en Pologne, cette femme a été la première personne à être autorisée à quitter le pays pour venir s'établir au Canada — elle était en fait la première depuis 1948 — malgré le droit que lui conférait la Charte des Nations Unies de quitter librement son pays. Elle était folle de joie. Elle est même venue nous remercier personnellement. Son fils était lui aussi fou de joie. Mais il se trouve que cette femme de 60 ans avait pour métier de tailler les arbres dans un parc de Varsovie et que la veille de son départ elle fut terrassée par une crise cardiaque en taillant les branches d'un arbre. C'est ainsi que j'ai fait l'apprentissage des enjeux qui concernent l'immigration et les droits de la personne.

J'ai ensuite été envoyé à Hanoï, au Nord-Vietnam, où des milliers de gens ont péri aux mains du régime sous le couvert de la réforme agraire. Ce poste m'a beaucoup appris sur les questions de politiques de l'État et de droits humains. J'ai également participé à toutes sortes d'autres activités.

C'est pourquoi j'avais une assez bonne idée, lorsque je suis arrivé à la commission, de la manière plus ou moins subtile dont certains États persécutent leur population, et des souffrances et

beings can do to other human beings and that governments can do to their own people. I am pro-refugee. I am also pro-immigration, although we are not talking about that today.

Having said that, I did make a few notes this morning hoping I could put a bit of the whole problem in context. I do not want to repeat everything that has been said previously. Senator Goldstein, I do not know why I have lost my voice. It happened on the flight.

The Chair: Also, it is dry in this room. Some of us suffer, as well.

Senator Goldstein: What is it nowadays causing you to lose both voice and pocketbook?

Mr. Bauer: Perhaps my pocketbook will not be affected by my flight. Your question was about whether there has ever been a piece of legislation passed in which part of that legislation was not promulgated or acted upon.

I cannot talk in broad constitutional or legislative terms. However, there was one related to exactly what we are talking about today. That was the predecessor of the present Immigration and Refugee Protection Act which was passed in 1989. It provided for creating a list of safe third countries to which people arriving on our shores and claiming refugee status could be sent back in order to keep the system from being overcome completely. That was never promulgated. That is one example. It is on the other end of the limb, so to speak, but the case certainly exists.

Finally, I might say, they tried to negotiate a safe return agreement with the United States. They started in 1995, but the Americans were not ready for it. When they finally were, it was negotiated. However, it has been challenged by the Canadian Council for Refugees. They have won their case in Federal Court on the grounds that the United States is not a safe place nor democratic enough for refugee claimants to be returned to.

I think the government is challenging it in the Supreme Court. I hope they win, because it shows how a narrow focus and a set of objectives by lobbies can become overwhelming.

I belong to no organization. I am only writing a book trying to explain why so little is understood about this subject in Canada; why it is a taboo subject for rational, independent debate without people being accused of things. I feel that some organizations become so obsessed with an objective that they use facts selectively. They attack people who disagree with them. In your case, I collected all this information on Bill C-280 from the Canadian Council for Refugees website. I notice they are urged to write letters — they are even provided with the letters to send to you — they are urged to make appointments to talk to you and they are told, too, “Do not get too complicated for the senators.”

exactions que peuvent infliger certains individus et certains gouvernements à leurs concitoyens. Je suis un ardent sympathisant de la cause des réfugiés. Et aussi de l’immigration, mais je sais qu’il n’est pas question de cela aujourd’hui.

Cela dit, j’ai pris quelques notes ce matin afin de situer le problème dans son juste contexte. Je ne veux pas répéter ce qui a été dit avant moi. Monsieur Goldstein, je crois que je suis en train de perdre la voix — j’ai dû attraper froid dans l’avion.

La présidente : L’air est très sec dans cette salle. Nous sommes plusieurs à en souffrir.

Le sénateur Goldstein : Mais qu’est-ce qui vous arrive pour que vous perdiez non seulement la voix mais votre porte-monnaie?

M. Bauer : J’espère que l’avion n’aura pas aussi l’effet d’assécher mon porte-monnaie... Votre question visait à savoir s’il y avait déjà eu un cas de mesure législative dont une partie n’aurait pas été promulguée ou mise en application.

Je ne saurais le dire, en termes constitutionnel ou législatif. Mais il y a eu un cas concernant exactement la question qui nous occupe ici. Il s’agit de la loi qui existait avant l’actuelle Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, qui a été adoptée en 1989. Cette loi prévoyait l’établissement d’une liste de pays sûrs où l’on pourrait refouler les gens qui arrivaient au Canada en revendiquant le statut de réfugié afin d’éviter que le système ne soit complètement submergé. Mais cela n’a jamais été mis en application. Ce n’est qu’un exemple — vous me direz que c’est un cas isolé, mais il n’empêche que cela a déjà existé.

À la fin, on a essayé de négocier un accord de refoulement en pays sûr avec les États-Unis. Les travaux ont commencé en 1995, mais les Américains n’étaient pas prêts. Quand ils l’ont été, un accord a pu être négocié. Mais il a été attaqué par le Conseil canadien pour les réfugiés. Le conseil a eu gain de cause devant la Cour fédérale au motif que les États-Unis n’étaient pas un pays suffisamment sûr ou démocratique pour que l’on puisse y refouler des candidats au statut de réfugié.

Je pense que le gouvernement a fait appel devant la Cour suprême. J’espère qu’il aura gain de cause, parce que cela montre tout le poids que peut avoir une action tactique menée par un groupe de pression.

Je n’appartiens à aucune organisation. J’écris seulement un livre qui essaie d’expliquer pourquoi ce sujet est si mal compris dans notre pays; pourquoi c’est un sujet tabou dont on ne peut débattre rationnellement et objectivement sans être accusé de toutes sortes de choses. Je crois que certaines organisations deviennent tellement braquées sur leur objectif qu’elles en viennent à utiliser les faits de manière sélective et à attaquer quiconque n’est pas d’accord avec elles. Pour ce qui vous concerne, j’ai réuni toute cette information sur le projet de loi C-280 à partir du site web du Conseil canadien pour les réfugiés. J’ai remarqué qu’on encourage les gens à envoyer des

In other words, when you call on them, keep it brief and condensed because you do not want it to be too complicated.

I may become a little complicated. I am sorry. I am just prefacing what I say to point out that many things have been said during these hearings. I have the report from the previous two hearings. I was here listening to yesterday's hearing. A lot of it is false, a great deal is exaggerated and much of it selectively leaves out certain things.

I do not have a dog in this fight except as a Canadian citizen and as a supporter of refugees. Therefore, I will not argue with everybody. However, I do want to make a few points about how the system works and why I consider this particular bill to be ill-advised despite excellent intentions.

I have absolutely no question about the intentions of you, senator, and your co-sponsor in the other place. You are trying to save people from a terrible fate and I think that is commendable. However, I am convinced, on the basis of my knowledge and 10 years of research since I left the board, that this particular bill is misguided, will not accomplish its objective and may, indeed, make it more difficult to accomplish.

Now, I was thinking of running through the background of the situation. I was not thinking of doing so in the sense of what you have all heard from the UNHCR's representative yesterday.

The Chair: I would like to move to the questions because I think you have whetted the appetite of senators to ask questions. Can you give the essential points on the bill? We have to shut down on a particular moment for the next witness. I do not have much discretion on that. I want to move to the dialogue.

Mr. Bauer: Fine. In summary, the provision for a Refugee Appeal Division does not add anything to the process at all. It has been said there is no appeal process in place; that the Federal Court simply looks at procedure and so on. This is not true.

I read the Federal Court every week. They put out about 24 cases. They are full text. They deal with fact and they deal with law. The case is thrown out if any member of the IRB ignores facts, uses little things to question credibility, ignores the law. There is no question about it. The Federal Court, whether it is leave to appeal or the full three judges, do a tremendously laborious job of dealing with appeals and they are very effective.

It is true that they do not give a hearing to everyone because they do the same thing that you are suggesting the RAD should do: they read it, they look at the law, they look at the facts and they look at the way the claimant was treated. If it does not

lettres — qu'on leur fournit même les modèles — et qu'on leur enjoint de prendre rendez-vous avec vous pour vous rencontrer en recommandant « de ne pas présenter les choses de manière trop compliquée. » Autrement dit, de présenter les choses en étant brefs et concis afin que ce ne soit pas trop compliqué.

Vous me pardonnerez si ce que je vais dire vous paraîtra un peu compliqué. Tout d'abord, beaucoup de choses ont été dites au cours des présentes audiences. J'ai le compte rendu des deux séances précédentes et j'ai écouté la séance d'hier. Beaucoup de choses qui ont été dites sont fausses ou exagérées et certains éléments ont été sélectivement omis.

Je n'ai pas d'intérêt personnel en jeu. Je parle en tant que Canadien et que sympathisant de la cause des réfugiés. Je n'ai donc pas envie de me disputer avec qui que ce soit. Mais j'aimerais tout de même faire quelques observations sur la façon dont fonctionne le système, et j'aimerais expliquer pourquoi selon moi ce projet de loi est inopportun même s'il part d'une bonne intention.

Je ne doute aucunement de votre bonne foi ni de celle de votre collègue, sénateur. Vous essayez de sauver des gens du terrible sort qui les attend et cela vous honore. Cependant, ma connaissance du sujet et les dix années de recherches que j'ai accumulées depuis que j'ai quitté la commission me disent que ce projet de loi est mal inspiré et qu'il ne permettra pas d'accomplir l'objectif visé, quand il ne lui nuira pas carrément.

Mon intention première était de faire un bref rappel des faits, mais d'une manière différente que celui qui a été fait hier par le représentant du l'HCR.

La présidente : J'aimerais que nous passions assez rapidement aux questions parce que je crois que vous avez piqué l'intérêt des sénateurs. Pouvez-vous nous donner les points essentiels de votre intervention sur ce projet de loi? Nous devons passer bientôt au prochain témoin. Je n'ai pas beaucoup de latitude sur ce point. J'aimerais que l'on passe à la discussion.

M. Bauer : Bien. Je résume en disant que l'institution d'une section d'appel pour les réfugiés n'apporterait rien du tout au mécanisme actuel. On a dit qu'il n'existait pas vraiment de mécanisme d'appel; que la Cour fédérale ne faisait que passer en revue la procédure, entre autres. Ce n'est pas vrai.

Je lis les décisions rendues par la Cour fédérale chaque semaine. La cour statue sur environ 24 dossiers par semaine. Je lis les textes intégraux des décisions. On y traite d'éléments de fait et d'éléments de droit. L'appel est rejeté dès lors qu'un membre de la CISR ne tient pas compte de certains faits, qu'il cherche la petite bête pour mettre en cause la crédibilité d'un témoin, ou qu'il ne tient pas compte de la loi. Il n'y a pas d'équivoque là-dessus. Que ce soit au stade de l'examen d'admissibilité ou au stade de l'audience en présence des trois juges, la Cour fédérale fait un travail considérable et fait preuve d'une grande efficacité lorsqu'elle statue sur ces appels.

Il est vrai que la cour ne statue pas sur toutes les affaires qui lui sont soumises parce qu'elle fait justement ce que vous suggérez que fasse une SAR : elle lit les documents soumis, elle examine les faits et elle étudie la manière dont le requérant a été traité. Si

deserve review, then they do not hear it. Even though it does not go to the Federal Court, it is looked at by the Federal Court. To me, that is doing the same thing that the RAD would do.

I do not want to get into further detail, but at the end, I would like to suggest a few things that might make the whole system work better because, I will admit frankly, it is a mess from the beginning to the end. It is not a mess because of governments or because of the very dedicated people on the IRB — those who are competent. It is not a mess because the law is not a good law. It is a mess because a lot of people have the key to the castle and know exactly how to play the system, and it is played very, very well. I do not just mean the international gangs that traffic in people and provide them with arguments. Everyone in this business, which is now an industry, knows the law as well as any of us. There are claimants who are not fleeing persecution. They are trying to avoid the immigration process. I have seen stories that you would not believe and stories that you would believe. For the ones you would believe, I think it is impossible to turn them away, although you know fairly well that they are not true. However, there is no way that it would get past the court.

There is one other point I want to make. The idea that a panel on the IRB can make a judgment and make a mistake that goes against a legitimate refugee must be looked at very carefully. There are many mistakes made on IRB panels, but most of the mistakes made are in a positive direction and not in a negative direction. There is a reason for that. Any negative decision requires an elaborate, carefully thought-out and analyzed process that is totally consistent with the precedent. They must set out reasons which must stand up in an appeal. This requires work. It takes half a day to write a good set of reasons if you have all the facts and precedents at your fingertips.

A member who is weak in either language, analytical ability, writing ability or anything else will duck writing reasons like the plague. It is hard enough for those of us who are fairly experienced, but a person who is not fully equipped to write legal reasons and who is not equipped to know and study the vast precedents from the Federal and Supreme Courts is lost. His easiest way out is to say yes, it is positive, and then he does not have to write anything. No one will appeal it except, occasionally, the minister, who has a right to appeal if it is a matter of public security or gross violation of the law. Beyond that, the mistakes made in the IRB, in my experience, are essentially in a positive direction and not in a negative direction. The few mistakes made in the negative direction of which I am aware have been picked up by the Federal Court and have been thrown back with rather nasty comments about the ability of the member or the members, as the case may be.

l'affaire ne mérite pas d'être entendue, elle ne l'est pas. Mais même si un dossier n'est pas admis à être jugé par la Cour fédérale, il fait l'objet d'un examen. Pour moi, ce n'est pas différent de ce que ferait une SAR.

Je ne veux pas entrer dans les détails, mais j'aimerais faire quelques suggestions qui permettraient peut-être d'améliorer un système qui, j'en conviens, est complètement désorganisé. Je précise que cette situation n'a pas été causée par le gouvernement ou par les gens dévoués qui siègent à la CISR — du moins ceux qui sont compétents. Elle n'a pas été causée par le fait que la loi était une mauvaise loi. Elle a été causée par le fait qu'un grand nombre de personnes ont très bien compris comment fonctionnait le système et savent très bien comment le manipuler. Je ne parle pas seulement des réseaux internationaux de trafic de personnes où les passeurs montrent aux ressortissants ce qu'il faut dire aux autorités d'immigration. Dans ce milieu, qui est devenu une véritable industrie, tout le monde connaît la loi aussi bien que n'importe lequel d'entre nous. Certains requérants ne fuient pas du tout une situation de persécution. Ils essaient tout simplement d'éviter le processus d'immigration. J'ai entendu toutes sortes d'histoires, des plus invraisemblables aux plus crédibles. Dans le dernier cas, je pense qu'il est impossible de renvoyer la personne même si l'on se doute bien qu'elle ne dit pas la vérité. Et que l'on sait pertinemment que son histoire ne tiendrait pas devant les tribunaux.

J'aimerais faire une autre observation. L'idée que les membres siégeant à la CISR puissent prendre une décision erronée à l'encontre d'un réfugié légitime doit être sérieusement examinée. Il y a beaucoup d'erreurs qui sont commises par les membres de la CISR, mais la plupart penchent en faveur plutôt qu'en défaveur du requérant. Pour la bonne raison que toute décision défavorable nécessite un processus de justification et d'analyse exhaustif qui doit être fondé sur la jurisprudence. Les arguments motivant la décision doivent pouvoir résister à l'examen d'une cour d'appel. Et cela requiert beaucoup de travail. Il faut une bonne demi-journée pour motiver une décision et cela quand on a en main tous les faits et tous les documents de jurisprudence pertinents.

Un commissaire qui ne sait pas bien rédiger ses arguments, qui n'a pas un bon sens de l'analyse et de la rédaction ou autres lacunes assimilées évitera comme la peste d'avoir à rédiger des motifs de décision. Cet exercice est déjà assez difficile pour ceux qui ont de l'expérience, on ne voit pas comment pourraient s'en sortir des gens qui n'ont pas la compétence ou la formation nécessaire pour rédiger de tels documents ou pour connaître et étudier le vaste corpus de jurisprudence accumulé par la Cour fédérale et de la Cour suprême. Le moyen le plus facile de s'en sortir, c'est de dire oui. En acquiesçant à la requête, on n'a pas besoin de rédiger quoique ce soit. Personne ne fera appel, sauf éventuellement le ministre, qui a le droit d'appeler s'il estime qu'il en va de la sécurité publique ou qu'il y a eu grossière erreur. À ma connaissance, les erreurs commises par la CISR sont généralement favorables plutôt que défavorables aux requérants, et celles qui ont été défavorables ont été invalidées par la Cour fédérale avec des commentaires plutôt acerbes sur la compétence du commissaire ou des commissaires concernés.

Senator Goldstein: Thank you for coming here this afternoon, Mr. Bauer, and for sharing your experiences with us. I understand that you are not a lawyer by training.

Mr. Bauer: No. Let me put it this way: I know you consider that to be very important, senator.

Senator Goldstein: I did not say that; I am just asking the question.

Mr. Bauer: I heard you ask the question before and I read it in the transcripts. I want to say that any competent member of the IRB is so steeped in the jurisprudence of refugee law that they can run circles around half the lawyers that appear before them. I want that on the record.

Senator Goldstein: I am sure that is true.

The Chair: Perhaps you will have half the senators agree with you and the other half not. We will leave that point. Senator Goldstein, could you ask your next question?

Senator Goldstein: In the course of your presentation, and again just a few moments ago, you distinguished between members and then you added in the first instance “in any event, those who are competent.” Just now, you talked about “any competent member.” That terminology implies there are incompetent members.

Mr. Bauer: That is true in any organization, senator.

Senator Goldstein: No doubt. If incompetent members are called upon to apply important principles that deal with the liberty and, in some cases, the lives of some applicants, as you eloquently put to us, would you not say that the existence of an appeal mechanism would be essential to correct those decisions — and, there may be few or there may be many; we cannot judge that — that are the result of incompetence?

Mr. Bauer: As I explained, senator, there is an appeal process called the Federal Court, or the Supreme Court if it goes that far. To the best of my knowledge, there are few, if any, negative or incompetent decisions that are not thrown back by the Federal Court.

Senator Goldstein: Do you agree that there are some?

Mr. Bauer: I do not know. I do not think any of us know. I do apologize. Normally, I am a little more articulate.

Any negative decisions that are not based on precedent, the facts and the law will be challenged by counsel and will be given the right of appeal by the Federal Court. The Federal Court has so much experience now that it gives very short shrift to that type of negative decision. Positive decisions never go anywhere, because who will appeal them? The claimant will not; he is home free. The minister seldom can. The average panel member, as I explained, who has trouble understanding the law — and it is pretty complex, as you know, who has trouble expressing his views, who has trouble expressing the connection between the

Le sénateur Goldstein : Merci d’avoir bien voulu venir nous faire part de vos expériences. Je crois savoir que vous n’êtes pas juriste de formation.

M. Bauer : Non je ne suis pas juriste. Et je sais que cela a beaucoup d’importance à vos yeux, sénateur.

Le sénateur Goldstein : Ce n’est pas ce que j’ai dit; je ne fais que poser la question.

M. Bauer : Je vous ai entendu poser la question auparavant et j’ai constaté dans les transcriptions que vous l’avez déjà posée. Sachez toutefois que les membres de la CISR qui sont le moins compétents sont si imprégnés de la jurisprudence qu’ils peuvent en remonter à la moitié des avocats qui comparaissent devant eux. Je tiens à ce qu’il en soit pris acte.

Le sénateur Goldstein : Mais je n’en doute pas un instant.

La présidente : J’imagine que la moitié des sénateurs seront d’accord avec vous et l’autre moitié en désaccord. Laissons cela. Sénateur Goldstein, vous avez une autre question?

Le sénateur Goldstein : Au cours de votre exposé, et il y a à peine quelques instants, vous avez semblé faire une distinction entre les membres de la commission en disant, notamment dans le premier cas, « du moins ceux qui sont compétents ». Et juste à l’instant, vous avez dit « qui sont le moins compétents ». Cela laisse à penser que certains sont incompétents.

M. Bauer : Comme c’est le cas pour tout type d’organisation, sénateur.

Le sénateur Goldstein : Sans doute. Si des personnes incompétentes sont appelées à statuer sur des questions de droit où il en va de la liberté, voire de la vie, des requérants, comme vous l’avez dit si éloquemment, ne croyez-vous pas que cela plaide en faveur de l’établissement d’un mécanisme d’appel pour corriger les erreurs de parcours — qu’elles soient nombreuses ou non — dues à une éventuelle incompétence d’un membre de la commission?

M. Bauer : Comme je l’ai expliqué, sénateur, il existe déjà un mécanisme qui s’appelle la Cour fédérale, voire dans certains cas la Cour suprême. À ma connaissance, il y a très peu de décisions erronées qui ne soient invalidées par la Cour fédérale.

Le sénateur Goldstein : Croyez-vous qu’il y en ait?

M. Bauer : Je ne sais pas. Je ne crois pas qu’aucun d’entre nous soit en mesure de le dire. Je suis désolé. Normalement je peux donner des réponses un peu plus élaborées. .

Toute décision négative qui n’est pas fondée sur la jurisprudence, sur les faits en présence et sur la loi sera contestée par l’avocat du requérant et sera admise à être entendue en appel par la Cour fédérale. La Cour fédérale a une grande expérience de ce genre d’affaire et n’a pas beaucoup de patience pour les décisions mal fondées. Par contre, les décisions positives ne sont jamais contestées : pourquoi le seraient-elles? Le requérant n’a certainement pas intérêt à le faire puisqu’il a eu gain de cause. Le ministre en a rarement la possibilité. Et en général les commissaires qui, comme je l’ai déjà expliqué, ont de la difficulté

testimony and the law, who has trouble analyzing basic situations and who has trouble understanding what conditions can be like in certain countries, despite the vast documentation members are provided with and the submissions of counsel, will almost always give a positive decision. It will not cause any damage to any one except to the integrity and the consistency of the system.

Senator Goldstein: Mr. Bauer, you have now referred to the mechanism of recourse to the Federal Court twice as being an appeal mechanism. We will agree, will we not, that it is not an appeal mechanism but it is a review mechanism?

Mr. Bauer: No; I would not agree with that. I have read hundreds of Federal Court decisions. They all deal with substance and whether the member took account of the facts. They have the entire transcript. They have the transcript of the entire hearing. They have all the documentation, for example, the personal information form from the claimant and everything that the RAD would have, and they have authority under the Federal Court Act to intervene on a whole range of things. It is not just a review thing. They can actually determine whether or not the member has taken account of facts or taken too much account of small facts that do not matter to impugn the credibility of the claimant. They have a huge range of authority which they have expanded over the last 10 years to the point where they can almost write these things in their sleep. They know exactly what they are doing and they cover every aspect of the hearing.

Senator Goldstein: Are you aware that fewer than 2 per cent of the refusals are given leave to review by the Federal Court?

Mr. Bauer: The percentage fluctuates a great deal from year to year. I understood that 15 per cent are appealed and approximately 3 per cent move to a full hearing. This does not mean that the Federal Court is not involved because, as I have explained, it examines the entire package, including the transcript of the hearing. They have just as much to work on as the RAD would have but they have much more experience, I would say, and perhaps more knowledge of their own precedents than any outside board would have.

Senator Goldstein: Mr. Bauer, you are telling us that, from your perspective, the review mechanism is the same as an appeal mechanism?

Mr. Bauer: We hear about review on the merits. This is a favourite expression of the Canadian Council for Refugees. Having read Federal Court cases for 15 years, I know that they deal with every aspect of an appeal. Have you read many such cases?

Senator Goldstein: Yes, I have.

à comprendre les principes de droit ou de loi en jeu — lesquels comme vous le savez sont assez complexes — et qui ont de la difficulté à exprimer leur point de vue, à faire le lien entre les témoignages et les principes de droit et de loi concernés, à analyser des situations en jeu et à comprendre les conditions qui existent dans certains pays, malgré toute la documentation qui leur est fournie et les informations qui leur sont communiquées par l'avocat, rendront presque toujours une décision favorable au requérant. Aucune partie ne se sentira lésée — seules l'intégrité et la cohérence du système seront mises à mal.

Le sénateur Goldstein : Monsieur Bauer, vous avez par deux fois fait référence au renvoi devant la Cour fédérale comme étant un mécanisme d'appel. On s'entend pour dire, n'est-ce pas, qu'il s'agit non pas d'un mécanisme d'appel mais bien d'un mécanisme d'examen?

M. Bauer : Non. Je ne suis pas d'accord. J'ai lu des centaines de décisions de la Cour fédérale et elles portent sur des questions de fond et sur la question de savoir si le membre de la commission a pris en compte tous les faits en présence. Tous les procès-verbaux sont soumis. Et les procès-verbaux des séances d'audience sont communiqués dans leur intégrité, ainsi que toute la documentation, notamment les renseignements personnels concernant le requérant et tout ce que la SAR pourrait avoir en sa possession. De plus, la Loi sur les Cours fédérales prévoit que la cour peut intervenir sur toutes sortes de matières. Ce n'est pas seulement un mécanisme d'examen. La cour peut déterminer si le membre de la commission a suffisamment pris en compte certains faits ou a au contraire trop insisté sur des points de détail qui ne sauraient mettre à mal la crédibilité du requérant. Au cours des dix dernières années, le niveau de compétence des magistrats la cour s'est développé à un point tel que leurs décisions se rédigent quasiment toutes seules. Ils savent ce qu'ils font et ils couvrent tous les aspects de l'audience.

Le sénateur Goldstein : Saviez-vous que moins de 2 p. 100 des cas de refus sont admis à être examinés par la Cour fédérale?

M. Bauer : Le pourcentage varie grandement d'une année à l'autre. Je crois savoir que 15 p. 100 des décisions sont portées en appel et qu'environ 3 p. 100 sont admises à une audience d'appel en bonne et due forme. Cela ne signifie pas nécessairement que la Cour fédérale ne soit pas concernée : comme je l'ai expliqué, elle prend connaissance du dossier dans son intégralité, y compris du procès-verbal de l'audience. La cour a autant d'information qu'en aurait la SAR, et à mon avis elle a beaucoup plus d'expérience que n'en aurait cette dernière, et probablement une meilleure connaissance de sa propre jurisprudence.

Le sénateur Goldstein : Monsieur Bauer, êtes-vous en train de nous dire que le mécanisme d'examen est le même qu'un mécanisme d'appel?

M. Bauer : On entend souvent parler de l'examen du bien-fondé. C'est une expression qu'aime utiliser le Conseil canadien pour les réfugiés. Cela fait quinze ans que je lis les décisions de la Cour fédérale, alors je sais pertinemment qu'on y traite de chaque aspect des dossiers dont la cour est saisie. En avez-vous lu?

Le sénateur Goldstein : Oui.

Mr. Bauer: I read them every week. I cannot think of any aspect of a hearing that they do not cover, in particular the credibility issue, which is the heart of these hearings, because it is up to the refugee claimant to establish his claim. This is unlike criminal law or bankruptcy law or other law. The onus is on the claimant to establish his claim. He also has the great advantage, unless there is evidence to the contrary, that his claim has to be accepted as true.

Senator Goldstein: If your conclusion is that the review mechanism is the same as an appeal mechanism, I should not continue questions.

Mr. Bauer: If I may say, senator, the important point in this whole business is the result of the process and whether it is fair, just and accurate, not the type of process you have. I would add that if the RAD were implemented and the RAD said, yes, the panel made the right decision, then I would predict quickly that some of the people who are pressing so hard for the RAD would say that we need another level of appeal because it just reviewed and did not really have an appeal process. Therefore, they would say that we need another level because they keep rejecting the cases referred to them.

I am sorry to be argumentative about this but a great deal of this makes no sense to me in terms of how the process works and what goes into it.

Senator Goldstein: Thank you, sir.

Mr. Bauer: You are welcome.

The Chair: Honourable senators, the bells are ringing. I understand it is for the purpose of the adjournment of today's sitting of the Senate. I am trying to obtain clarification as to whether committees may continue.

Senator Goldstein: If I may, I was present when we were told that committees were to continue sitting. That having been said, I am worried about quorum, which is an imperative, because the bill about to be before us is essential.

The Chair: I understand that the bill is not before the house and that is why there is an adjournment. Therefore, we would have been called back if the whips needed us in respect of quorum. I am in the process of confirming. We will continue and, in a few minutes, I will interrupt, if I may.

Senator Di Nino: Mr. Bauer, you made a comment a moment ago on an issue that I raised yesterday with some of the witnesses before the committee. In effect, are you saying that short of every single case being adjudicated in favour of the refugee, there will always be some body of opinion that will perceive a need to have an additional step to ensure that we do not miss anyone? As Mr. Volpe said a moment ago, why not have a sixth or seventh step?

M. Bauer : J'en lis chaque semaine. À mon avis, la Cour fédérale se penche sur tous les aspects d'une audience, en particulier sur la question de crédibilité, qui est au cœur des audiences, car il revient au demandeur d'asile de démontrer le bien-fondé de sa revendication. C'est le contraire en droit criminel, en droit des faillites ou en toute autre sorte de droit. Il revient au demandeur de démontrer le bien-fondé de sa revendication. Il a aussi un gros avantage en ce sens que sa revendication doit être acceptée comme étant véridique, à moins de preuve contraire.

Le sénateur Goldstein : Si votre conclusion est que le mécanisme d'examen est identique au mécanisme d'appel, je n'ai plus de questions à vous poser.

M. Bauer : Si vous me le permettez, sénateur, l'important, c'est le résultat du processus — est-il juste et exact? — et non le type de processus comme tel. À mon avis, si la SAR proposée confirmait la décision du tribunal, certaines des personnes qui insistent si fortement pour qu'on crée la SAR diront qu'on a besoin d'un autre niveau d'appel, que la SAR n'a fait qu'examiner la décision et qu'il n'y a pas vraiment eu de processus d'appel. Bref, elles diront qu'il faut un autre niveau parce que la SAR ne fait que rejeter les cas qui lui sont soumis.

Je m'excuse de couper les cheveux en quatre, mais j'ai beaucoup de mal à comprendre le processus.

Le sénateur Goldstein : Merci, monsieur.

M. Bauer : Je vous en prie.

La présidente : Honorables sénateurs, le timbre sonne. Je crois que c'est pour la fin de la séance du Sénat d'aujourd'hui. Je vais tenter de savoir si les comités peuvent continuer à siéger.

Le sénateur Goldstein : Si vous me le permettez, j'étais là quand on a dit que les comités pouvaient continuer à siéger. Cela dit, le quorum m'inquiète. Le quorum est essentiel; le projet de loi que nous devons étudier est crucial.

La présidente : Si j'ai bien compris, le projet de loi n'est pas devant la Chambre, et c'est pourquoi la séance a été levée. Par conséquent, les whips nous auraient rappelés si on avait besoin de nous pour avoir le quorum. Je suis en train de confirmer cela. Continuons donc, et dans quelques minutes, je vous interromprai, si vous me le permettez.

Le sénateur Di Nino : Monsieur Bauer, vous avez fait tantôt une observation touchant une question que j'ai soulevée, hier, auprès de certains des témoins. Avez-vous dit, en effet, qu'à moins que chaque dossier d'appel ne soit tranché en faveur du demandeur d'asile, il y aura toujours des personnes qui estimeront qu'il est nécessaire d'avoir une étape supplémentaire pour garantir qu'on n'oublie personne? Comme M. Volpe vient de le dire, pourquoi ne pas avoir une sixième ou une septième étape?

Mr. Bauer: I am not sure I would phrase it exactly like that. We have to be careful that we do not assume the existing process — specifically and narrowly the hearing process and the recourse — is broken completely. Many aspects of the system need many changes but adding another paper review would accomplish nothing that is not accomplished by the Federal Court.

For many people, a decision that is not in favour of their client or that does not agree with what they think, is the result of a faulty process. However, that is not always the case. Often, it is simply that there was no valid case to provide and the decision was right, although people will disagree.

We have cases in Canada, despite the appeal system, whereby people spend many years in jail because of bad decisions. Additional appeals and reviews will not change anything if the quality of the decision-maker and the quality of the evidence are flawed. That is the message in that case.

Senator Di Nino: Obviously, you have had extensive experience in this issue and your knowledge is likely as broad as we have heard in our deliberations to date. I was struck by your obvious sincere interest in helping and protecting legitimate refugees. Does the current legislation, without the changes proposed by Bill C-280, accomplish that. Does our system help and protect legitimate refugees?

Mr. Bauer: We have such a system, in principle. However, some aspects of the legislation are flawed. The one-member panel was a terrible mistake and I am convinced that it was introduced under the illusion that it would enable the IRB to reduce the backlogs by enabling them to have hearings more quickly. The single-member panel does not work that way and damages the entire process.

I know that Mr. Peter Showler told the committee that he was involved intimately in the drafting of this proposed legislation. He looked at it from the point of view of what we, who are members of the board, called the bean counters. Every month we received the statistics and were told that we had to do more. We were told to expedite certain categories of people, such as Tamils between the ages of 14 and 40 years, which was the exact profile of the Tamil Tiger recruits. On and on it went. Mr. Showler was very interested in facilitating a speedier process but he did not realize what would happen when he suggested and defended this. Nor when he eliminated the need for the refugee protection officer in the hearing room, which was one of the biggest mistakes they made. This group of civil servants, who are not appointees, are lawyers who provide a reservoir of background knowledge and information that cannot be replaced by members who are rotated regularly, I am afraid.

They now have a system whereby a single member can sit in the room without the expert advice or the examination facility of the refugee protection officer. There was a British Privy Council

M. Bauer : Je ne suis pas sûr que je le dirais exactement comme cela. Il ne faut pas supposer que le processus actuel — en particulier le processus d'appel et le mécanisme de recours —, est complètement inefficace. Certes, beaucoup d'aspects du système ont besoin d'être améliorés considérablement, mais la création d'un autre processus d'examen sur dossier ne ferait que reproduire le travail de la Cour fédérale.

Pour beaucoup, une décision défavorable ou contraire à leur opinion est le résultat d'un processus lacunaire. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Souvent, c'est tout simplement que le cas n'était pas fondé et que la décision était bonne, même si on n'est pas d'accord.

Au Canada, nous avons des cas où, malgré le système d'appel, les gens passent des années en prison à cause de mauvaises décisions. La création de processus d'appel et d'examen supplémentaires ne changera rien tant que la compétence des décideurs et la qualité des preuves demeureront imparfaites. Voilà le message à retenir.

Le sénateur Di Nino : Il est clair que vous avez beaucoup d'expérience dans ce domaine, et vos connaissances sont probablement aussi bonnes que celles des autres témoins que nous avons entendus jusqu'à présent. Ce qui m'a frappé, c'est que vous voulez sincèrement aider et protéger les réfugiés légitimes. Est-ce que la loi actuelle, sans les changements proposés par le projet de loi C-280, permet de faire cela? Notre système aide-t-il et protège-t-il les réfugiés légitimes?

M. Bauer : En principe, nous avons un tel système. Cependant, certains aspects de la loi sont mal conçus. La création d'un tribunal à un membre était une erreur grave, et je suis convaincu qu'on pensait que cela permettrait à la CISR d'accélérer les audiences et, par conséquent, de réduire les arriérés de travail. Le tribunal à un membre ne le permet pas, et cela nuit à tout le processus.

Je sais que M. Peter Showler a dit au comité qu'il a participé de près à la rédaction du projet de loi. Selon nous, les membres de la commission, il a adopté le point de vue d'un faiseur d'additions. Tous les mois, on nous envoyait des statistiques et on nous disait qu'il fallait en faire plus. On nous a demandé d'accélérer le traitement des demandes de certaines catégories de personnes, par exemple les tamouls âgés de 14 à 40 ans, ce qui correspondait exactement au profil des recrues des Tigres tamouls. Et ça ne finissait plus. M. Showler souhaitait vivement faciliter l'accélération du processus, mais il ne se rendait pas compte des effets que cela aurait. Il ne voyait pas non plus les répercussions qu'entraînerait le fait d'enlever l'agent de protection des réfugiés de la salle d'audience. Cette décision compte parmi les erreurs les plus graves qui ont été commises. Ce groupe de fonctionnaires, qui ne sont pas nommés, est constitué d'avocats qui possèdent un ensemble de connaissances que, malheureusement, les membres qui sont remplacés régulièrement à tour de rôle ne possèdent pas.

Selon le système actuel, un membre peut tenir une audience en l'absence d'un agent de protection des réfugiés, qui est un spécialiste en la matière. À un moment donné — vous vous en

decision and you will remember this, Senator Goldstein. It said that it is very dangerous for the judge to descend into the arena. Yet this is what this legislation forced on panel members.

They do most of the questioning, and unfortunately again, the weakest members are the ones that do not want to deal with refugee protection officers in the room. They do not want them to do the questioning. They do not want them, in some instances, to witness their suggesting that the client go out and have coffee with them after the hearing. That is another case we had recently.

Senator Di Nino: Obviously, Mr. Bauer, the two issues you speak of do not deal with Bill C-280. They deal with other issues and I think you are saying one should look at them some time in the future.

Mr. Bauer: Senator, it does. Every argument I have heard in favour of RAD is based on the fact that it was a deal made after the one-member panel was enacted. Therefore, RAD was produced in order to counterbalance the shortcomings of that reduction of the panel members from two to one. At the same time, the idea was that once both provisions were in place, everything would be great. Things would move quickly.

I have read the House of Commons committee testimony by ministers, by Mr. Showler who is the former chair of the IRB, and by all sorts of people that said this is a perfect system, it will speed things through and it will make everything work much better. Now I hear them, five ministers later, saying no, it will not work.

There is a contradiction here. I think I know what the contradiction is. This is only speculation, I do not have inside information. I think it became obvious after the act was put in place that the problem with the RAD was not only money, manpower and the unnecessary additional staff. It was also the fact that it provided for the minister to intervene and for the minister to go to RAD.

It was explained very quickly at one time. The reason that was in the legislation was to enable the minister to force RAD to establish precedents that would be enforceable at the IRB hearing level. In other words, it was to produce what they call consistency in the decision-making process.

That is very close to fettering the members of the panels. It was a roundabout way of doing this. The minister also would have the ability to call in experts from the countries of origin of refugees.

They did that with Hungary when we were receiving many Roma being encouraged to come to Canada. They had stories that did not make much sense. They brought in experts from Hungary, not government people, but people who knew the situation, and then produced a model set of reasons based on facts. This created an enormous storm and they realized that

rappellerez monsieur le sénateur Goldstein —, le Conseil privé britannique a rendu une décision dans laquelle il a dit qu'il était très dangereux pour un juge de descendre dans l'arène. Pourtant, c'est ce que la loi a imposé aux membres de tribunaux.

Ils posent la plupart des questions et, malheureusement encore, les membres les moins compétents sont ceux qui ne veulent pas d'agent de protection des réfugiés dans la salle d'audience. Ils ne veulent pas que les agents posent des questions. Dans certains cas, ils ne veulent pas que les agents les entendent demander au client d'aller prendre un café avec eux après l'audience. Nous avons vu ce genre de cas dernièrement.

Le sénateur Di Nino : De toute évidence, monsieur Bauer, ces deux points que vous avez soulevés n'ont rien à voir avec le projet de loi C-280. Ils concernent d'autres problèmes, et, si j'ai bien compris, vous voulez qu'on s'y attarde dans l'avenir.

M. Bauer : Oui, sénateur, ils concernent le projet de loi. Tous les arguments en faveur de la SAR que j'ai entendus sont fondés sur le fait que la section a été conçue après la création des tribunaux à un membre. Par conséquent, la SAR a été conçue pour contrebalancer les lacunes créées par la décision de réduire la composition des tribunaux de deux membres à un membre. En même temps, l'idée était que, une fois les deux éléments en place, tout irait bien. On croyait que cela accélérerait le processus.

J'ai lu les témoignages qui ont été présentés au comité de la Chambre des communes par les ministres, par M. Showler, qui a déjà présidé la CISR, et par toutes sortes de personnes qui ont dit que le système est parfait, qu'il accélérera le processus et que tout fonctionnera beaucoup mieux qu'auparavant. Aujourd'hui, cinq ministres plus tard, j'entends dire que, non, cela ne fonctionnera pas.

Il y a donc une contradiction, et je crois savoir de laquelle il s'agit. Je n'ai pas reçu de tuyau, je ne fais qu'émettre une hypothèse. Je crois qu'il est devenu évident, après la promulgation de la loi, que le problème avec la SAR n'était pas seulement une question d'argent, de ressources humaines ou de personnel supplémentaire inutile. C'était aussi le fait que la loi autorisait le ministre à intervenir dans un dossier et à faire appel à la SAR.

On l'avait expliqué très rapidement à un moment donné. La loi prévoyait cela pour permettre au ministre de forcer la SAR à créer des précédents qui seraient exécutoires lors des audiences de la CISR. Autrement dit, le but était d'uniformiser, disait-on, le processus décisionnel.

C'est comme si on entravait l'exercice du pouvoir des membres des tribunaux. C'était une façon détournée d'y arriver. De plus, la loi autorisait le ministre à faire venir des spécialistes du pays d'origine des réfugiés.

C'est ce qui s'est passé dans le cas de la Hongrie, à l'époque où on recevait beaucoup de demandes de Roms qui étaient encouragés à venir au Canada. Leurs histoires n'avaient pas beaucoup de sens. On a donc fait venir des spécialistes de la Hongrie, non pas des fonctionnaires, mais des gens qui connaissaient la situation, puis on a produit un ensemble type

trying to do this through the RAD would not work in future. It was politically unacceptable.

The Chair: Mr. Bauer and honourable senators, it is 5:15 p.m. and technically the rules say we do not have to go back, but we should suspend. It is an adjournment. We will suspend for five minutes and then reconvene.

The committee suspended.

The committee resumed.

The Chair: Honourable senators, we are reconvened to continue our examination of Bill C-280. I apologize, Mr. Bauer, but we erred on the side of caution to ensure we comply with all the rules here. The Senate is now adjourned, so we will continue.

Senator Di Nino: I will yield, as I am cognizant of the time. Thank you for being so gracious with me.

Senator Munson: I am intrigued by your argument that the Federal Court is the place to go, so therefore we do not need a Refugee Appeal Division. Is that a simple process? Also, once a person has exhausted his or her requests to stay in this country, there must be a lot of anxiety and so on. Is it a simple process to move it there to have it reviewed or looked at? Can you tell us a recent case that has made either headlines or not headlines of a successful appeal before the Federal Court?

Mr. Bauer: There may be broad policy cases that are taken, like this case of the attack on the safe third agreement with the United States. That makes headlines, but individual cases seldom do, unless they go to the CBC. Then, if it is an interesting case, they give a half hour documentary on *The Current* or something. There are so many of them. Each week on the Federal Court website, I suppose they have about 30 cases, of which I would say usually about 18 are refugee cases. They cover a whole range of aspects of the law and so on.

I do remember one very recently where it was only half a page, and they said that the member had shown a total lack of logic and comprehension of the facts, and they threw the case out. They do not waste words unless it is very elaborate.

There is a case of Mr. Matas, who appeared before you. He represents in Vancouver a Chinese businessman who is sought by the Chinese government for embezzlement of \$4 billion. It was interesting to me to hear Mr. Matas talk about how delay is eliminated and there is no access. That case has been going on for seven years. In the last reasons the IRB members wrote, they listed about 20 hearings they have had in this case and a 200-page set of reasons explaining their decision, so it is done very

de raisons en se fondant sur les faits. Cela a déclenché tout un tollé, et on s'est rendu compte qu'on ne pourrait pas passer par la SAR dans l'avenir. C'était politiquement inacceptable.

La présidente : Monsieur Bauer, mesdames et messieurs, il est 17 h 15, et, d'après le Règlement, nous n'avons pas besoin de retourner au Sénat, mais nous suspendrons tout de même la séance pendant cinq minutes.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

La présidente : Mesdames et messieurs, poursuivons notre examen du projet de loi C-280. Pardonnez-moi, monsieur Bauer, mais nous avons choisi de privilégier la prudence afin de respecter toutes les règles. La séance du Sénat a été levée, alors nous poursuivrons nos travaux.

Le sénateur Di Nino : Je suis conscient du temps, alors je vais céder la parole à un autre membre du comité. Merci de m'avoir accordé autant de temps.

Le sénateur Munson : Vous avez dit que la Cour fédérale est le mécanisme tout désigné et que, par conséquent, nous n'avons pas besoin de la Section d'appel des réfugiés. Votre argument m'intrigue. S'agit-il d'un processus simple? De plus, après qu'une personne a épuisé tous ses recours concernant sa demande d'asile, elle doit souffrir de beaucoup d'anxiété, entre autres. Est-il simple de faire examiner une décision par la Cour fédérale? Pouvez-vous nous donner un exemple d'un cas récent, qu'il ait défrayé la chronique ou non, qui a été accueilli par la Cour fédérale?

M. Bauer : Il y a parfois des cas de politique générale, comme celui qui remettait en question l'Entente sur les tiers pays sûrs conclue avec les États-Unis. Ces cas font les manchettes, contrairement aux cas individuels, sauf ceux auxquels s'intéresse la CBC. En fait, si le cas est intéressant, la CBC y consacrerait un documentaire d'une demi-heure dans le cadre d'une émission comme *The Current*. La Cour fédérale entend beaucoup de cas. En fait, il y a toujours au moins une trentaine de cas affichés sur le site web de la cour, dont environ 18 concernent des demandeurs d'asile. Ils touchent une vaste gamme de questions de droit.

Je me souviens d'un cas très récent où il n'y avait qu'une demi-page. La Cour fédérale a dit que le raisonnement du membre n'était absolument pas logique et qu'il n'avait pas compris les faits; par conséquent, le cas a été rejeté. La cour ne mâche pas ses mots lorsqu'un cas n'est pas bien étayé.

Vous vous rappellerez peut-être le cas de M. Matas, qui a déjà comparu devant vous. Il représente, à Vancouver, un homme d'affaires chinois recherché par le gouvernement de la Chine pour détournement de quatre milliards de dollars. J'avais trouvé cela intéressant que M. Matas dise qu'il n'y avait plus d'attente et qu'il n'y avait plus d'accès. Le cas traîne depuis sept ans. Dans les derniers motifs qu'ils ont écrits, les membres de la CISR ont énuméré une vingtaine d'audiences qu'ils ont tenues à l'égard de

thoroughly. This is not a cowboy outfit. It simply has a couple of cowboys here and there in it.

Senator Munson: You were here last night and heard those impassioned pleas from the Unitarian Church. The last segment was quite moving. Many people feel we need to have this RAD put into place through this bill. We heard the Canadian Council for Refugees and the Canadian Bar Association, Amnesty International and all these folks. In your preamble, you talked about some of this being ill-advised, despite excellent intentions and so on. What do you say to these organizations that, in their heart, feel this is an important piece of legislation?

Mr. Bauer: I cannot say much to them. They have their meetings regularly. The Canadian Council for Refugees claims to have 180 member organizations. I have asked for a list and never got it, but I do know that when they list the people who are supporting the petitions on their website, many of them are very small organizations, most of them publicly supported. Most of them are refugee or immigration settlement groups. It is very focused. When they have meetings every six months, they do not invite people like me to have a constructive discussion. They only talk to each other.

I have not had a chance to talk to Janet Dench. I met her once when our paths crossed in a meeting, but I read everything she says. This is the organization that at the Durban Conference on Discrimination submitted a big brief — I even have it here, I keep it as a souvenir — accusing Canada of having systemic racism and discrimination and our immigration system of being systemically racist. That is the Canadian Council for Refugees. I think it is a scandal that any Canadian organization would make remarks like that in an international forum which, as we all know, was designed to clobber Israel, primarily, and where real human rights and real discrimination among the Libyas and the Iraqs and all the rest of them was never touched.

You can see why I have a certain question about the briefs. I look at the thick pile of letters, briefs and summaries, most of which I could pick holes through. If you had another hour, I could pick it apart piece by piece. This is a lobby.

As to the refugee lawyers association, there were 700 of them when I was on the board. I asked Max Berger yesterday, who is an old adversary and we got along well, how many are there now. He said, "Too many." Just at the time that the Toronto real estate market collapsed, people who used to settle mortgages went into this business, and they did not do a very good job.

ce cas et ont cité un document de 200 pages expliquant les motifs de leur décision. On peut donc dire que la CISR fait son travail minutieusement. Il ne s'agit pas d'un organisme d'amateurs. Il y a simplement deux ou trois amateurs qui en font partie.

Le sénateur Munson : Vous avez entendu hier soir les propos passionnés des représentants de la Unitarian Church. Leur dernier point était très touchant. Beaucoup de personnes estiment qu'il faut créer une SAR et donc adopter le projet de loi. C'est ce que nous ont dit les représentants du Conseil canadien pour les réfugiés, de l'Association du Barreau canadien et d'Amnistie Internationale, entre autres. Dans votre préambule, vous avez dit que le projet de loi était malencontreux, malgré ses excellentes intentions. Que diriez-vous aux organismes qui croient fermement en l'importance du projet de loi?

M. Bauer : Je n'ai pas grand-chose à leur dire. Ils ont des réunions régulièrement. Le Conseil canadien pour les réfugiés prétend avoir 180 organisations membres. Je lui ai demandé, en vain, d'en avoir la liste, mais je sais qu'il affiche sur son site web les gens qui appuient ses pétitions. La plupart d'entre eux représentent de très petits organismes bénéficiant pour la plupart d'un soutien public et s'occupant de réfugiés ou de l'établissement de l'immigration. Le conseil est très ciblé. Il tient des réunions aux six mois, et il n'y invite pas des gens comme moi en vue d'avoir des discussions constructives. Les membres du conseil ne se parlent qu'entre eux.

Je n'ai jamais eu l'occasion de parler à Janet Dench. Je l'ai déjà rencontrée, par contre, lors d'une réunion, et je lis tous les propos qu'on lui attribue. C'est le conseil qui a présenté un mémoire important à la conférence sur la discrimination à Durban — j'en ai même une copie avec moi que je garde en souvenir. Dans le mémoire, le conseil accusait le Canada d'être un pays où le racisme et la discrimination étaient systémiques et dont le système d'immigration était systématiquement raciste. Voilà le conseil canadien pour les réfugiés. Je crois que c'est un scandale qu'un organisme canadien fasse des remarques de ce genre dans une tribune internationale qui, nous le savons tous, a été conçue principalement pour dénigrer Israël, sans compter que les vraies questions de droits de la personne et de discrimination visant les populations libyenne et iraquienne et toutes les autres n'ont jamais été abordées.

Vous pouvez comprendre pourquoi je méprise un peu les mémoires. Je vois les grosses piles de lettres, de mémoires et de sommaires, et si vous aviez une autre heure à me donner, je pourrais démonter un par un tous les arguments qu'ils contiennent. C'est du lobbying.

Pour ce qui est de l'association d'avocats pour réfugiés, elle comptait 700 membres à l'époque où je siégeais à son conseil d'administration. Hier, j'ai demandé à Max Berger, un ex-adversaire avec qui je m'entends bien, combien ils étaient maintenant. Il m'a répondu : « Trop. » Au moment où le marché immobilier de Toronto s'est effondré, les gens qui réglai des hypothèques se sont lancés dans le domaine des réfugiés, et ils n'ont pas connu des résultats heureux.

Senator Lovelace Nicholas: Let us assume the review process was a success. Does the claimant then have dual citizenship?

Mr. Bauer: No. When the Federal Court decides a case, it sends it back for a hearing with a different panel, and usually the hearing has to take account of all the points that the court made. If the claim is then accepted, then there is a whole process that takes time and paperwork, but he or she is in the clear at that point. They become landed and then eventually get citizenship, yes.

Senator Lovelace Nicholas: Once all this happens, the person cannot go back to his country of origin?

Mr. Bauer: Yes, they do. Tamils who come here from Sri Lanka go back to Sri Lanka all the time. They complain that the Tiger organization in Canada sends information to the checkpoints that the Tamil Tigers run in Sri Lanka. If they have not contributed money to the Tamil Tigers, they cannot get through those check points. My question is, why people who came here, being persecuted by the Tamil Tigers, are going back to visit Jaffna?

These are the anomalies in the system that most Canadians do not hear about, but it is very important. If the system falls into disrepute, then the sympathy of the Canadian public for refugees, which is immense, will gradually erode. It flares up from time to time when there are dramatic incidents, like ships turning up off the coast of British Columbia and so on, but then it goes away because most people do not have the time and the money that the lawyers' associations and various pressure groups have, and most politicians do not want to stir these waters any more than they have to because they depend on many of these groups for votes.

You do get a terribly confused situation but yes, once they are through, they become Canadian citizens.

Senator Jaffer: Mr. Bauer, I understand that you are of the opinion that having one member, especially if there are no examiners, is not a good idea?

Mr. Bauer: Absolutely, because in the old system, if the decision was positive, one member was positive, that was the final decision, unless of course the person had false documents and not a persuasive answer.

Senator Jaffer: I understand from what you are saying that one-member panels are a bad idea because mistakes happen?

Mr. Bauer: No, I am saying that with so many weak members, they need to be bolstered by a strong one. I think Mr. Showler told you that earlier. The idea was that they would mentor them.

Le sénateur Lovelace Nicholas : À supposer que le processus d'examen lui soit favorable, le demandeur obtient-il alors la double citoyenneté?

M. Bauer : Non. Lorsque la Cour fédérale prend une décision sur un cas, elle la renvoie à l'audience d'un autre tribunal qui, habituellement, doit tenir compte de tous les arguments avancés par la cour. Si, à cette étape, la demande est acceptée, se met alors en place un processus exhaustif qui demande du temps et de nombreux documents, mais le demandeur a alors franchi toutes les étapes. Il devient immigrant reçu et, plus tard, pourra effectivement obtenir la citoyenneté canadienne.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Une fois ces étapes franchies, le demandeur ne peut plus retourner dans son pays d'origine?

M. Bauer : Oui, il le peut. Il y a tout le temps des tamouls originaires du Sri Lanka qui retournent dans leur pays. Il se plaint de ce que l'organisation des Tigres au Canada envoie des renseignements aux postes de contrôle tenus par les Tigres tamouls au Sri Lanka. S'ils n'ont pas versé d'argent aux Tigres tamouls, ils ne peuvent pas franchir ces postes de contrôle. Alors, pourquoi des personnes qui sont venues ici parce qu'elles étaient persécutées par les Tigres tamouls retournent-elles en visite à Jaffna?

Il s'agit là d'anomalies du système dont la plupart des Canadiens n'entendent pas parler, mais c'est très important. Si le système est discrédité, la sympathie du public canadien pour les réfugiés, qui est très grande, se détériorera peu à peu. La question refait surface de temps en temps, lorsque des incidents dramatiques se produisent, comme des bateaux qui arrivent sur les côtes de la Colombie-Britannique, entre autres, puis on cesse d'en parler parce que la plupart des gens n'ont ni le temps ni l'argent dont disposent les associations d'avocats et les divers groupes de pression, et que la plupart des politiciens ne veulent pas fouiller ces dossiers plus qu'il n'est nécessaire pour ne pas risquer de perdre les votes de bon nombre de ces groupes dont leur élection pourrait dépendre.

Cela se traduit effectivement par une situation très confuse mais oui, une fois qu'ils sont acceptés, les demandeurs deviennent des citoyens canadiens.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Bauer, si je comprends bien, vous pensez que les commissions d'un seul membre, particulièrement s'il n'y a pas d'observateurs, ne sont pas la bonne solution?

M. Bauer : Absolument, parce que dans l'ancien système, si la décision était positive, cela signifiait qu'un des membres de la commission avait été favorable à l'acceptation, et c'était la décision finale, sauf, bien sûr, si la personne avait de faux documents et que sa réponse n'était pas convaincante.

Le sénateur Jaffer : Ce que vous dites, si je comprends bien, c'est que les tribunaux d'un seul membre ne sont pas une bonne solution parce qu'il y a un risque d'erreur?

M. Bauer : Non, ce que je dis, c'est que, compte tenu des points faibles de bon nombre de commissaires, il est nécessaire d'avoir une instance forte pour les épauler. Je pense que M. Showler vous a dit cela plus tôt. L'idée était de les encadrer.

No, he told the House committee this when the act was being passed. It needs two members in order to provide the sort of shared information, shared judgment and compromise. That protects a claimant far more than anything else and that has to be put back in the bill.

Senator Jaffer: Now there are not two members? There is one member?

Mr. Bauer: One member, and even worse, in many cases the refugee protection officer who is the source of background and the source for questioning is left out of the hearing room altogether. The number in Toronto has been reduced by approximately half.

Senator Jaffer: So you would agree we need some kind of a review process?

Mr. Bauer: No, I do not agree with that at all. The review board does not solve this problem. The problem will be just as bad if these two points are not corrected in the legislation. If I had any plea for the committee, it would be to suggest to the other place that the act should be amended but in a different way. The two-member panel should be reinstated and that it should be required that refugee protection officers be present throughout hearings. I think that would do far more to ensure that no mistakes or injustices are committed than this system, which is just a straw horse. I was going to say straw man, but that is sexist.

The Chair: Mr. Bauer, I am sorry that we had to interrupt your testimony. You have been at these hearings before, so you know that the committee works with the chamber and sometimes it is not finely tuned. We do the best we can. Thank you for coming and sharing your perspectives and experiences prior to being on the board and subsequently in your analysis.

As our final witness in our review of Bill C-280 we have the Honourable Diane Finley, the Minister of Citizenship and Immigration Canada.

Madam Minister, I apologize that we are running late, but with the chamber sitting, we had to suspend. Thank you for that consideration. We hope we can still have the full hour. I understand you have Ms. Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy, and Ms. Micheline Aucoin, Director General of Refugees, and there is an opening statement. We await your words and then will turn to questions.

Hon. Diane Finley, Minister of Citizenship and Immigration Canada: Thank you Madam Chair and honourable senators for this invitation to speak with you today.

Non, il a dit cela devant le comité de la Chambre des communes lorsque la loi était à l'étude. Il faut deux membres pour avoir le degré nécessaire de partage de l'information, de jugement commun et de compromis. Cette condition protège un demandeur plus que toute autre chose et devrait être réintroduite dans le projet de loi.

Le sénateur Jaffer : Actuellement, il n'y a pas deux commissaires? Il n'y en a qu'un seul?

M. Bauer : Un seul commissaire et, pire encore, dans bien des cas, l'agent de protection des réfugiés qui a posé le contexte et les bases de l'interrogatoire n'a tout simplement pas accès à la salle d'audience. Le nombre de commissaires à Toronto a été réduit pratiquement de moitié.

Le sénateur Jaffer : Donc, diriez-vous que nous avons besoin d'une forme quelconque de processus d'examen?

M. Bauer : Non, pas du tout. Le conseil d'examen ne résout pas ce problème. Le problème persistera tant que ces deux aspects de la loi ne seront pas corrigés. Si j'avais quoi que ce soit à demander au comité, ce serait qu'il dise à l'autre endroit que la loi devrait être modifiée, mais d'une autre manière. Les tribunaux de deux commissaires devraient être rétablis et il devrait être exigé que les agents de protection des réfugiés soient présents à l'audience. Je pense que ces modifications contribueraient beaucoup plus à l'élimination des erreurs ou des injustices que le système actuel, qui n'est qu'un mannequin de paille. J'aurais dire homme de paille mais c'est sexiste.

La présidente : Monsieur Bauer, je suis désolée d'avoir dû interrompre votre exposé. Pour avoir déjà assisté à des audiences de ce type, vous savez que le comité travaille lorsque la Chambre siège et que les travaux ne sont pas toujours parfaitement synchronisés. Nous faisons de notre mieux. Merci d'être venu et de nous avoir transmis, dans votre analyse, vos points de vue et vos expériences, avant d'avoir fait partie de la commission et par la suite.

Notre dernier témoin pour l'examen du projet de loi C-280 est l'honorable Diane Finley, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada.

Madame la ministre, je vous présente mes excuses pour ce retard. Étant donné que la Chambre siège, nous avons dû suspendre la séance. Merci de votre compréhension. Nous espérons que nous pourrions toujours disposer d'une heure. Je pense que vous êtes accompagnée de Mme Andrea Lyon, sous-ministre adjointe du Secteur des politiques stratégiques et des programmes, et de Mme Micheline Aucoin, directrice générale, Réfugiés, à Citoyenneté et Immigration Canada, et que vous souhaitez faire une déclaration préliminaire. Nous vous écouterons donc avant de passer aux questions.

L'honorable Diane Finley, C.P., députée, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration : Merci, Madame la présidente, honorables sénateurs et sénatrices, de m'avoir invitée à m'adresser à vous aujourd'hui.

[*Translation*]

You have already met Andrea and Micheline, who are going to help me today. I will make a few comments, then we will be happy to answer your questions.

[*English*]

Canada is recognized as having one of the most fair and generous refugee resettlement programs in the world. In fact, our refugee system is internationally recognized and often held up as an example for other nations. While it is fair and generous, unfortunately that gives it an opportunity to be abused. Canadians get upset, and I believe rightfully so, when they see unscrupulous individuals abusing our generosity at the expense of real refugees who need and deserve our help and protection. Canadians rightfully expect our refugee system to help and protect legitimate refugees.

Unfortunately, experience has taught us that many refugee claimants are not legitimate refugees. The fact is that valuable resources are increasingly being diverted from those who need our help to those who ultimately are found not to be genuine refugees. Sadly, this situation appears to be getting worse.

Over the past few years, the number of refugee claimants in Canada has increased at a rate much higher than in most other countries and a majority of claimants are found not to be in need of protection. In 2006, refugee claims increased by 16 per cent, and last year they increased another 24 per cent to over 28,000. This year we are now expecting more than 40,000 claims. In the first few months of this year, applications were up over 50 per cent over the previous year.

[*Translation*]

To be honest, Canada's refugee system is about to collapse under its own weight.

[*English*]

Mexico has become our top source country for refugee claimants, filing over 7,000 claims in 2007, an increase of 246 per cent since 2002 and roughly one of every four we received last year; and yet the IRB is determining that 90 per cent of those claims are not justified.

[*Translation*]

These claims are clogging a system designed to help people who truly need it, which is wasting taxpayers' dollars.

Implementation of the Refugee Appeal Division, or RAD, as part of the current system would just exacerbate the situation.

[*Français*]

Vous avez déjà rencontré Andrea et Micheline, qui vont m'aider aujourd'hui. Je formulerai quelques observations et après quoi, nous serons heureuses de répondre à vos questions.

[*Traduction*]

Le Canada est reconnu comme ayant l'un des programmes d'aide au rétablissement des réfugiés les plus justes et les plus généreux du monde. En réalité, le système canadien de protection des réfugiés est un exemple à l'échelle internationale pour les autres pays. Mais bien que notre système de protection des réfugiés soit juste et généreux, il peut également être très vulnérable aux abus. Les Canadiens, avec raison, ne tolèrent pas que des personnes sans scrupule abusent de notre générosité aux dépens des réfugiés authentiques qui ont besoin de notre aide et de notre protection. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que notre système de protection des réfugiés vienne en aide aux réfugiés légitimes et les protège.

Malheureusement, nous avons appris, par notre expérience, que bon nombre de demandeurs d'asile ne sont pas des réfugiés légitimes. Cela signifie que d'importantes ressources doivent souvent être affectées pour s'occuper des cas qui, au bout du compte, sont jugés ne pas être de véritables réfugiés; des ressources qui devraient normalement s'occuper des cas qui ont vraiment besoin de notre protection. Et la situation semble malheureusement se détériorer.

Au cours des dernières années, le nombre de demandes d'asile présentées au Canada a augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays et, dans la majorité des cas, les demandeurs d'asile n'ont pas un réel besoin de protection. En 2006, le nombre de demandes d'asile présentées a augmenté de 16 p. 100, tandis qu'il a encore augmenté de 24 p. 100 — soit de plus de 28 000 — l'année dernière. Cette année, nous nous attendons à recevoir plus de 40 000 demandes d'asile. Au cours des premiers mois de cette année, le nombre des demandes était de plus de 50 p. 100 supérieur à celui de l'an dernier.

[*Français*]

Honnêtement, le système canadien d'octroi de l'asile risque de s'écrouler sous son propre poids.

[*Traduction*]

Le Mexique est devenu notre principal pays source de demandeurs d'asile, avec plus de 7 000 demandes présentées en 2007 — soit une augmentation de 246 p. 100 depuis 2002, et près du quart des demandes que nous avons reçues l'année dernière. Par ailleurs, dans 90 p. 100 des cas, la CISR conclut que la demande n'est pas justifiée.

[*Français*]

Ces demandes encombrant un système qui vise à aider les personnes qui en ont vraiment besoin et les fonds des contribuables sont ainsi gaspillés.

La mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés, SAR, dans le cadre de l'actuel système ne ferait qu'empirer la situation.

[English]

Canadians want our refugee system to make way for those who truly need our help, because for every false claim being made there is a legitimate refugee desperately waiting longer for our help and protection. In practical terms, if implemented, the Refugee Appeal Division, would serve as a de facto appeal mechanism for every single failed refugee claimant, regardless of whether or not they are indeed legitimate. The result would be that those who truly need our protection will have to wait even longer before being granted asylum in our country.

[Translation]

Madam Chair, once the IRB has rendered a decision on a claim for refugee protection, the claimant has access to three recourse mechanisms under the current system: judicial review, pre-removal risk assessment and an application under humanitarian and compassionate considerations.

Most failed claimants already stay in Canada for years before leaving or being removed.

The RAD would add another step and five more months to an already lengthy, complex process.

[English]

Bill C-280 would not address the pressure related to rising refugee claims, and it would not address the current lengthy and complex system related to the various recourses available to failed claimants. It would duplicate existing processes without providing additional safeguards for claimants.

In fact, under the proposed legislation, the RAD would provide only a paper review of decisions made at the Refugee Protection Division of the IRB. As a paper review, it would not provide the opportunity for a new in-person hearing and that means no oral appeal. This review would be based on the same information and same evidence on record that was used by the IRB in assessing individual refugee cases.

[Translation]

Implementing the RAD would only duplicate existing processes under the more complete review conducted by the Federal Court.

The RAD would not enable failed refugee claimants to present new evidence or circumstances that might have changed since the announcement of the original decision regarding their claims.

[English]

The current Pre-Removal Risk Assessment, or PRRA, does that. The PRRA process provides claimants with a final opportunity before removal to present new evidence and to

[Traduction]

Les Canadiens veulent que notre système de protection des réfugiés accorde la priorité aux personnes qui ont réellement besoin de notre aide, parce que chaque fois qu'une demande d'asile injustifiée est présentée, il y a probablement un réfugié légitime qui doit attendre désespérément plus longtemps avant de recevoir l'aide et la protection dont il a besoin. Concrètement, si elle est mise en oeuvre, la Section d'appel des réfugiés, servira de mécanisme d'appel de fait pour chacun des demandeurs d'asile déboutés, peu importe qu'il s'agisse d'un réfugié légitime ou non. Cela se traduira par un délai d'attente encore plus long pour ceux et celles qui ont vraiment besoin de notre protection.

[Français]

Madame la présidente, une fois que la CISR a rendu sa décision au sujet d'une demande d'asile, l'intéressé a accès à trois mécanismes de recours en vertu de l'actuel système : le contrôle judiciaire, l'examen des risques avant renvoi et la présentation d'une demande pour des circonstances d'ordre humanitaire.

Ainsi, la plupart des demandeurs d'asile déboutés séjournent déjà au Canada pendant des années avant de partir ou d'en être renvoyés.

La SAR ajouterait une autre étape ainsi que cinq autres mois à un processus déjà long et complexe.

[Traduction]

Le projet de loi C-280 ne permettrait pas d'atténuer la pression découlant de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, ni de corriger le système lourd et complexe en lien avec les divers recours à la disposition des demandeurs d'asile déboutés. La SAR ne ferait que répéter l'actuel processus sans offrir de garantie supplémentaire aux demandeurs d'asile.

En fait, en vertu de la législation proposée, la SAR ne permettrait que de procéder à un examen sur papier des décisions rendues par la Section de la protection des réfugiés de la CISR. Et comme il ne s'agirait que d'un examen du dossier, il ne serait pas possible de tenir une nouvelle audience en personne. Cela signifie qu'il n'y aurait aucun appel en personne. Cet examen se fonderait sur la même information et sur les mêmes éléments de preuve qui sont utilisés par la CISR lors de l'évaluation de chaque demande d'asile.

[Français]

La mise en œuvre de la SAR ne ferait que répéter des processus déjà exécutés dans le cadre du contrôle plus exhaustif effectué par la Cour fédérale.

La SAR ne permettrait pas aux demandeurs d'asile déboutés de présenter de nouveaux éléments de preuve ou des circonstances qui pourraient avoir changé depuis l'annonce de la décision initiale au sujet de leur demande.

[Traduction]

Le processus d'Examen des risques avant renvoi, ou ERAR, offre cette possibilité. Le processus d'ERAR donne aux demandeurs, une dernière fois avant leur renvoi, la chance de

have it assessed. The PRRA also provides the opportunity for an in-person hearing. RAD would not do this because it is a paper review and that does not allow new evidence.

[*Translation*]

One of the advantages of the Canadian system is that we have invested in a very competent first-level decision-making process that is recognized internationally. In Canada, refugee claimants can turn to an independent quasi-judicial tribunal with expertise on refugee claims.

[*English*]

Rather than having a weak first decision that would need to be overturned frequently on appeal, we have a first-level refugee determination which, as I mentioned earlier, is considered by many as being one of the best in the world.

It is important to note that implementing the RAD would involve tens of millions of dollars for start-up and annual costs to the federal, provincial and territorial governments.

[*Translation*]

Additional resources should be allocated by the federal government and our provincial and territorial partners, since asylum seekers would continue to benefit from various services, including sickness benefits and social assistance.

[*English*]

Canadians would be right to question whether yet another layer of process and another layer of cost would make the system any better. In this case, I believe it would not. We need to ensure that we do not sacrifice the present level of protection in order to add a questionable appeal.

[*Translation*]

When the IRB grants a refugee claim, it takes two years from the time the refugee claim is submitted to obtain the status of permanent resident. However, according to the IRB, a little less than half the refugee claimants — barely 43 per cent — truly need protection from Canada.

[*English*]

For the 57 per cent that the IRB turns down, it takes a long time — a minimum of two to three years — before they can be removed from Canada. This is because most failed refugee claimants go through at least four decisions before removal can

présenter de nouveaux éléments de preuve qui seront pris en compte. L'ERAR permet également la tenue d'une audience en personne, ce que la SAR n'offrirait pas parce qu'il s'agit d'un examen du dossier lors duquel seuls les éléments présentés initialement seraient pris en compte.

[*Français*]

Un des avantages du système canadien est que nous avons investi dans un processus décisionnel de premier niveau très compétent et reconnu à l'échelle internationale. Au Canada, les demandeurs d'asile peuvent se présenter devant un tribunal quasi judiciaire indépendant comptant sur une expertise en matière d'octroi d'asile.

[*Traduction*]

Au lieu de disposer d'un processus décisionnel de premier niveau peu efficace qui se traduirait par de fréquentes annulations en appel, nous disposons d'un processus d'octroi de l'asile de premier niveau qui, comme je l'ai déjà mentionné, est considéré par plusieurs comme l'un des meilleurs du monde.

La mise en oeuvre de la SAR nécessiterait l'injection de dizaines de millions de dollars en frais de mise en oeuvre et en coûts annuels, que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient absorber.

[*Français*]

Des ressources supplémentaires devraient être affectées par le gouvernement fédéral et nos partenaires provinciaux et territoriaux puisque les demandeurs d'asile continueraient de bénéficier de différents services, dont les prestations de maladie et l'aide sociale.

[*Traduction*]

Les Canadiens et les Canadiennes seraient en droit de se demander si l'ajout d'une étape supplémentaire au processus et les dépenses additionnelles permettraient d'améliorer le système. Dans le cas qui nous intéresse, la réponse est non. Nous devons nous assurer que nous ne sacrifions pas le niveau de protection pour ajouter un processus d'appel discutable.

[*Français*]

Lorsque la CISR accueille une demande d'asile, deux années s'écoulent entre la présentation de la demande d'asile et l'octroi du statut de résident permanent. Mais selon la CISR, un peu moins de la moitié des demandeurs d'asile — soit à peine 43 p. 100 — ont réellement besoin de la protection du Canada.

[*Traduction*]

Et dans le cas des 57 p. 100 de demandeurs que la CISR déboute, une longue période de temps s'écoule — de deux à trois ans minimum — avant que l'on puisse procéder à leur renvoi du Canada. Ce délai est attribuable au fait que, pour la plupart des

take place. Adding a fifth recourse will only serve to delay justice for legitimate and illegitimate refugee claimants.

[*Translation*]

As the Auditor General has recently indicated, the longer failed refugee claimants stay in Canada, the more likely they will stay here permanently. The current system already has various recourse mechanisms, including appeals before the Federal Court.

[*English*]

Madam Chair, I wish to assure you and members of this committee that the current refugee system is already in full compliance with international and domestic refugee law. At this time, the implementation of the Refugee Appeal Division will not improve the refugee determination system. In fact, I submit that it will make it worse.

Simply put, the proposed legislation, if adopted, will weaken if not cripple our current system. These problems will be significantly compounded if there are no clear transitional provisions. The lack of a clear transition rule in Bill C-280, specifying who has a right of appeal and which cases in process would benefit, could create a situation where tens of thousands of failed refugee claimants could file an appeal to the RAD, creating a huge inventory on day 1 of RAD operations.

The reality is that approximately 40,000 claimants have been rejected since the Immigration and Refugee Protection Act, IRPA, was implemented in 2002, and this number increases every month. This figure does not include claimants rejected before 2002 who have not been removed and have not been granted permanent residence. These claimants may also seek to appeal to the RAD if there is no clear transition rule.

Before I close, I would like to quote a former Liberal Minister of Citizenship and Immigration who, like I, had to address the issue of RAD implementation. As Mr. Joe Volpe said:

. . . the appeals processes are there for everybody and . . . they work quite well. We are not interested in adding another layer of appeals

He said that in March 2005. He also said:

It still takes too long for decisions to be made and too long for decisions, once they are made, to have an effect. Simply by adding another layer of review or appeal to what we already have will do little to address the shortcoming, in fact, it may make it worse. My decision is therefore not to implement the RAD.

He made that statement in November 2005.

demandeurs d'asile déboutés, au moins quatre décisions doivent être rendues avant que le renvoi ne puisse être exécuté. Ajouter un cinquième recours n'entraînera que des délais juridiques supplémentaires pour les demandeurs d'asile légitimes et illégitimes.

[*Français*]

Comme la vérificatrice générale l'a récemment indiqué, plus les demandeurs d'asile déboutés séjournent longtemps au Canada, plus il est probable qu'ils restent ici de façon permanente. L'actuel système prévoit d'ores et déjà divers recours, y compris un appel devant la Cour fédérale.

[*Traduction*]

Madame la présidente, je tiens à vous assurer, ainsi qu'aux membres de ce comité, que l'actuel système de protection des réfugiés est d'ores et déjà entièrement conforme aux lois canadiennes et internationales. Pour le moment, la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés n'améliorera pas le système de protection des réfugiés. En fait, je suis d'avis qu'elle lui nuira grandement.

En clair, s'il est adopté, ce projet de loi affaiblira l'actuel système, qui pourrait même courir à sa perte. Ces problèmes s'aggravaient considérablement sans dispositions transitoires claires. Le manque de règles de transition claires précisant qui a le droit d'interjeter appel et quels cas en cours de traitement pourraient en bénéficier créerait une situation où des dizaines de milliers de demandeurs déboutés pourraient interjeter appel devant la SAR, entraînant ainsi un important arriéré dès la première journée d'existence de la SAR.

La réalité est qu'environ 40 000 demandeurs d'asile ont vu leur demande rejetée depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) en 2002. Et ce nombre augmente chaque mois. Ces données n'incluent pas les demandeurs dont la demande a été rejetée avant 2002, qui n'ont pas été renvoyés et à qui le statut de résident permanent n'a pas été accordé. Ces demandeurs pourraient également interjeter appel devant la SAR si aucune règle de transition claire n'est prévue.

Avant de conclure, j'aimerais citer un ancien ministre libéral de la Citoyenneté et de l'Immigration qui, tout comme moi, a dû se pencher sur la mise en oeuvre de la SAR. M. Joe Volpe a déclaré :

[. . .] les mécanismes d'appel existent pour tout le monde et ils fonctionnent très bien. Nous ne voulons pas ajouter un autre palier d'appel [. . .]

Il a dit cela en mars 2005. Il a également affirmé :

Encore trop de temps s'écoule avant qu'une décision ne soit prise et avant que les décisions prises aient des répercussions. Le fait d'ajouter un autre mécanisme de révision ou d'appel à ce que nous offrons déjà ne nous permettra pas vraiment de régler ce problème. En fait, le résultat pourrait être pire. J'ai donc décidé de ne pas mettre la SAR sur pied.

Il a fait cette déclaration en novembre 2005

Madam Chair, I urge all senators to heed the words and actions of the former minister and consider their support of the implementation of the Refugee Appeal Division at this time.

We now would be happy to take questions.

Senator Goldstein: Thank you, Madam Minister, for taking very valuable time of yours and giving it to us. We all know how busy you are and appreciate the fact that you took the time to come here to give us a rather lucid exposé of your position on this matter.

There are three questions and one observation that arise from what you said. The first is that you said we need to ensure that we do not sacrifice the current level of protection in order to add a questionable appeal. I do not understand, and perhaps you can explain to me, how the addition of this appeal mechanism would sacrifice the current level of protection?

Ms. Finley: It goes back to what our goal is in terms of helping refugees. I believe that Canadians want to protect and help legitimate refugees, and there are millions of them around the world at this point in time. Sadly, some of them have been waiting in camps for almost 20 years.

The longer we spend, and the more time and resources we spend, on processing non-legitimate refugees — many of whom are often economic migrants, for example, or who have been directed to apply through the refugee route as a sure backdoor way into Canada — the less we can devote those resources to legitimate refugees around the world who are in the camps and need our help and whom we want to help. We would be sacrificing our ability to help those legitimate, long-suffering refugees for the sake of the majority currently in the system who are not actually determined to be refugees.

Senator Goldstein: That presupposes that your resources are limited. If you had sufficient resources, hypothetically, to deal with the addition of an appeal tribunal, surely that would not in any way adversely affect the current level of protection that you have and that we have in Canada available for legitimate claimants.

Ms. Finley: One has to wonder what would be sufficient resources. There is an ideal world where we would all have sufficient resources.

I am limited by a 24-hour day. There are days when I would like many more hours. The same is true financially. We all — individuals, governments and the nation — have limits on both our financial and human resources.

One of the challenges is finding people capable of doing the job. If the RAD goes through, it will require a specialized person who can deal not only with decisions based on fact but also with the judicial side of it. There are not that many people in the country who would want to do this job at the rate government

Madame la présidente, j'incite tous les sénateurs à écouter les paroles et à tenir compte des actions de l'ancien ministre, et à reconsidérer leur appui envers la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés pour l'instant.

Nous serions maintenant heureuses de répondre à vos questions.

Le sénateur Goldstein : Merci, madame la ministre, pour nous avoir consacré une partie de votre temps. Nous savons tous que vous êtes très occupée et nous vous en sommes d'autant plus reconnaissants d'avoir pris le temps de venir ici pour nous faire un exposé, ma foi très clair, de votre position sur cette question.

Votre exposé suscite trois questions et une observation. Tout d'abord, vous avez dit que nous devons faire en sorte de ne pas sacrifier l'actuel niveau de protection pour ajouter un palier d'appel discutable. Je ne comprends pas, et peut-être pourrez-vous m'expliquer, comment l'ajout de ce mécanisme d'appel sacrifierait le niveau actuel de protection.

Mme Finley : Tout revient à notre objectif en matière d'aide aux réfugiés. Je crois que les Canadiens veulent protéger et aider les réfugiés légitimes, et ils sont des millions dans le monde au moment où je vous parle. Malheureusement, certains d'entre eux attendent dans des camps depuis près de 20 ans.

Plus nous consacrons de temps et de ressources au traitement des dossiers de réfugiés illégitimes — dont beaucoup sont souvent des migrants économiques, par exemple, ou à qui on a conseillé de faire une demande d'admission par la voie du système de protection des réfugiés pour être sûr d'être admis au Canada —, moins nous pourrions consacrer de ressources aux réfugiés légitimes de partout dans le monde qui sont dans les camps, qui attendent notre aide et que nous voulons aider. Nous sacrifierions notre capacité à aider ces réfugiés légitimes, qui souffrent depuis longtemps, pour venir en aide à la majorité des cas actuellement dans le système, dont il n'est pas vraiment prouvé qu'ils sont des réfugiés.

Le sénateur Goldstein : Cela présuppose que vos ressources sont limitées. Dans l'hypothèse où vous auriez des ressources suffisantes pour permettre l'ajout d'un tribunal d'appel, le niveau actuel de protection qui existe au Canada pour les demandeurs d'asile légitimes ne s'en trouverait certainement pas amoindri.

Mme Finley : On peut se demander ce que seraient des ressources suffisantes. Dans un monde idéal, nous aurions tous les ressources suffisantes.

Je ne dispose que de 24 heures par jour. Certains jours j'aimerais pouvoir disposer de bien plus. Il en va de même pour les ressources financières. Les individus, les gouvernements et le pays ont tous des ressources financières et humaines limitées.

Il sera difficile, entre autres, de trouver des personnes capables d'effectuer ce travail. Si la SAR est mise en place, il faudra trouver des personnes possédant des compétences spécialisées, qui peuvent non seulement prendre des décisions à partir des faits, mais qui sont aussi à la hauteur sur le plan juridique. Il n'y a pas

would pay. That is a finite resource, whether or not we want to acknowledge it.

Senator Goldstein: You observed that the current system has multiple resources, including an appeal to the Federal Court. We agree, do we not, that this is not an appeal in the usual sense of the term but rather a process of revision or, as we say in French, cour de cassation?

Ms. Finley: It is the same sort of thing that the RAD would do. It is a paper review. There are different recourses of small-A appeal, and there are many opportunities within the system. That is why it takes so long for a final decision to be made.

Senator Goldstein: Your third statement was that the current refugee system is already in full compliance with international and domestic refugee law.

Setting aside for the moment domestic refugee law, in 2002 and again yesterday the United Nations High Commissioner for Refugees said the following:

UNHCR considers an appeal procedure to be a fundamental, necessary part of any refugee status determination process. It allows errors to be corrected...

The commissioner went on to say:

... a measure of safeguard was provided by the fact that determinations could be made by a two-member panel, with the benefit of the doubt going to the applicant in case of a split decision. With the implementation of IRPA on June 28th, this important safeguard will be lost.

Do you disagree with that statement?

Ms. Finley: Prior to IRPA being brought in there were two people and afterwards there was one, because it was found that we have a very rigorous and strong front-end decision-making process. If you trace through all of the processes, I believe you will find that only approximately 2.4 per cent of the initial decisions are overturned. When we had two and could have a split decision, the decision was always made in favour of the applicant. That was found to be redundant. By moving to one person with a robust mechanism at the front end, those decisions are upheld almost 98 per cent of the time. I think that is a higher rate of consistency than most systems have.

Senator Goldstein: The quid pro quo at the time, as indicated in parliamentary debates, was that people were satisfied with it going from two to one precisely because there would be a RAD, and not otherwise. Why are you now telling us that the procedure of a single person has become robust?

beaucoup de gens au pays qui accepteront ce genre de travail pour le salaire offert par le gouvernement. Les ressources sont limitées, qu'on veuille ou non le reconnaître.

Le sénateur Goldstein : Vous avez mentionné que le système actuel dispose de nombreuses voies de recours, notamment la possibilité d'interjeter appel à la Cour fédérale. Vous conviendrez avec moi, n'est-ce pas, qu'il ne s'agit pas d'un appel au sens habituel, mais plutôt d'un processus de révision ou, comme on le dit en français, d'une cour de cassation?

Mme Finlay : La SAR jouerait à peu près le même rôle. Elle procéderait à un examen sur dossier. Il existe différentes voies de recours, les possibilités offertes par le système étant nombreuses. C'est pourquoi il faut tant de temps pour obtenir une décision finale.

Le sénateur Goldstein : Vous avez affirmé, en troisième lieu, que le système actuel de protection des réfugiés est pleinement conforme aux lois internationales et nationales sur les réfugiés.

Mettons de côté pour l'instant les lois nationales. En 2002 et de nouveau hier, le Haut Commissaire pour les réfugiés des Nations Unies a déclaré ce qui suit :

Le HCR considère la procédure d'appel comme un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. Elle permet de corriger les erreurs.

Il a ajouté ce qui suit :

Auparavant, la décision d'octroyer ou non le statut de réfugié était prise par des tribunaux composés de deux commissaires, ce qui assurait une certaine protection. En cas de décision partagée, le doute faisait pencher la décision en faveur du demandeur. Or, cette mesure de protection disparaîtra avec la mise en œuvre de la LIPR le 28 juin.

Êtes-vous en désaccord avec cette affirmation?

Mme Finlay : Avant l'entrée en vigueur de la LIPR, deux commissaires étaient responsables de la détermination. Par la suite, nous sommes passés à une seule personne, car nous avons constaté que le processus décisionnel initial était très rigoureux. Si vous passez en revue tout ce qui a été fait, vous découvrirez qu'environ seulement 2,4 p. 100 des décisions initiales sont renversées. Lorsqu'il y avait deux commissaires et que la décision risquait d'être partagée, la décision favorisait toujours le demandeur. C'était redondant. Depuis qu'il y a un seul commissaire, appuyé par un mécanisme initial rigoureux, les décisions sont confirmées dans 98 p. 100 des cas. Je crois que nous faisons preuve d'une plus grande cohérence que la plupart des systèmes.

Le sénateur Goldstein : D'après les débats parlementaires à l'époque, les gens ont accepté de passer de deux commissaires à un seul pour la seule et unique raison que l'on établirait la SAR. Pourquoi dites-vous maintenant que la procédure fondée sur un seul commissaire est devenue très rigoureuse?

Ms. Finley: It has been upheld as decisions get made through the entire process and through the appeals, even once it gets to Federal Court. Over 97 per cent of the time, the initial decision is upheld. That suggests that the process which is in place and being used is sound.

Senator Goldstein: That is true of the Quebec Court of Appeal as well. Does that mean, therefore, that Quebec's Court of Appeal should be abolished? The majority of decisions of the superior court in Quebec and any other province are upheld by the Court of Appeal. Surely that does not mean that the Court of Appeal should be abolished.

Ms. Finley: No, I am not commenting on that at all. You asked me about my thoughts on one versus two, and I said that one appears to be working with about 97 per cent accuracy, which is better than most systems with which I have dealt.

Senator Goldstein: Your predecessor, Diane Ablonczy, who was the immigration critic when you were in opposition said, on June 1, 2005:

Mr. Speaker, I have the honour to present to the House today a stack of petitions signed by thousands of Canadians —

In fact there were 6,000 signatories, not 180 as was suggested by our previous witness.

— from right across the country.

The petitions deal with the provisions of the Immigration and Refugee Protection Act which was passed in this House in 2002.

The House will remember that this act provided that a refugee appeal division would be put into place. The House will also know that that provision of the legislation has still not been honoured by the government even though it is the law of the land.

These thousands of Canadians from across the country are petitioning the House of Commons . . .

She was seeking the putting into place, on behalf of the opposition at that time, of the RAD. In the space of less than a year, you have changed positions. Could you tell me why your position changed between 2005 and 2006 or 2007 or 2008?

Ms. Finley: I do not know that that was Ms. Ablonczy's personal position. If my constituents present me with a petition to be tabled in the House of Commons, it is my duty as a member of Parliament to do table it, regardless of whether I agree with the petition.

Senator Goldstein: You may want to read the statement.

Senator Di Nino: Welcome, Madam Minister. It is good to have you and your officials here.

Mme Finlay : Les décisions prises sont confirmées à toutes les étapes et en appel, et même dans un cas par la Cour fédérale. Dans plus de 97 p. 100 des cas, la décision initiale est confirmée, ce qui montre que le processus en place est rigoureux.

Le sénateur Goldstein : On pourrait dire la même chose de la Cour d'appel du Québec. Faudrait-il pour cette raison abolir celle-ci? La plupart des décisions rendues par les cours de première instance au Québec et dans les autres provinces sont confirmées par la cour d'appel. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille abolir la cour d'appel.

Mme Finley : Ce n'est pas ce que j'ai dit. Vous m'avez demandé ce que je pensais de l'utilisation d'un commissaire au lieu de deux, et j'ai répondu que les décisions rendues par un seul commissaire semblaient être maintenues dans environ 97 p. 100 des cas, ce qui est mieux que la plupart des autres systèmes auxquels j'ai eu affaire.

Le sénateur Goldstein : Votre prédécesseure, Diane Ablonczy, qui était la porte-parole en matière d'immigration lorsque les conservateurs faisaient partie de l'opposition, a indiqué ce qui suit le 1^{er} juin 2005 :

Monsieur le Président, j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui à la Chambre une pile de pétitions signées par des milliers de Canadiens...

En fait, 6 000 personnes avaient signé la pétition, et non 180 comme l'a laissé entendre le témoin précédent.

... de toutes les régions du pays.

Les pétitions concernent les dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés que la Chambre a adoptée en 2002.

Les députés se souviendront que cette loi prévoyait l'établissement de la section d'appel des réfugiés. Les députés savent aussi que le gouvernement n'a pas donné suite à cette disposition, même si le gouvernement y est tenu par la loi.

Des milliers de Canadiens à l'échelle du pays demandent à la Chambre des communes...

Mme Ablonczy cherchait à mettre en place la SAR au nom de l'opposition à l'époque. En moins d'un an, la position de votre parti a changé. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi?

Mme Finlay : Je ne connais pas la position personnelle de Mme Ablonczy. Cependant, si mes électeurs me remettent une pétition pour que je la présente à la Chambre des communes, il est de mon devoir, en tant que députée, de le faire, que je sois d'accord ou non avec la pétition.

Le sénateur Goldstein : Vous voudrez sans doute lire la déclaration.

Le sénateur Di Nino : Bienvenue, madame la ministre. Je suis heureux de votre présence ici aujourd'hui, et de celle de vos fonctionnaires.

You made a rather pointed comment in your remarks. I do not want to paraphrase, so I will read it from your presentation. You said:

Canadians rightfully expect our refugee system to help and protect legitimate refugees.

Could you elaborate on that in the context of Bill C-280?

Ms. Finley: I would be happy to. The best way to demonstrate what I am talking about is the dramatic upsurge we have seen in the last couple of years in applications for asylum, particularly coming from Mexico and Haiti. There is reportedly a real crackdown right now in the U.S. on illegal immigrants, and many of them are coming here. In fact, there have been programs organized by unscrupulous individuals falsely telling the illegal immigrants that Canada has a special program to accept them. They have been flooding across the borders, particularly into Quebec and at Windsor. The numbers are up dramatically. Mexico and Haiti combined represent one third of the total claims received so far in 2008, and that does not include their U.S.-born children, the numbers of which amounted to approximately 1,800 last year.

These people are coming here not because they fear persecution in the sense that we consider refugees being vulnerable to persecution, but because they are trying to find a way out. They know that because of our legal arrangements we cannot send them back to Mexico. They have been advised that the best way to get into Canada, to get a work permit quickly, to get social benefits and help with housing, is to apply as a refugee. They are told that if they are here for two or three years and have some more kids while here, they will get to stay.

People are taking advantage of this good system — because you can only abuse a good thing — to come here for the wrong reasons. These are not people who are at risk of torture or are being persecuted for religious beliefs or ethnicity. Many of these people are economic migrants. That is why 90 per cent of the Mexican applicants processed last year were rejected. Those people are not legitimate refugees compared to individuals who have been in camps for many years.

It is an abuse of the system, and Canadians do not want to see that. They do want to help those who need and deserve our help, such as the Karen refugees to whom we have opened our doors, the Bhutanese and the Iraqi refugees, whose numbers we have committed to doubling this year. They are truly refugees.

Senator Di Nino: They plug up the system.

Au cours de votre déclaration, vous avez fait un commentaire plutôt significatif. Pour ne pas faire de paraphrase, je vais lire votre déclaration. Vous avez dit ce qui suit :

Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que notre système de protection des réfugiés vienne en aide aux réfugiés légitimes et les protège.

Pourriez-vous donner des précisions à ce sujet dans le contexte du projet de loi C-280?

Mme Finlay : Avec plaisir. L'augmentation considérable du nombre de demandes d'asile au cours des deux dernières années, en particulier celles présentées par des personnes d'origine mexicaine et haïtienne, est sans doute le meilleur exemple que je puisse vous donner. Les États-Unis sont devenus, semble-t-il, très stricts envers les immigrants clandestins, et un grand nombre d'entre eux cherchent maintenant à entrer au Canada. En fait, certains individus sans scrupule trompent les immigrants clandestins en leur disant que le Canada a mis sur pied un programme spécial pour les accueillir. Ces immigrants se ruent vers les frontières, plus particulièrement au Québec et à Windsor. Leur nombre a augmenté considérablement. En fait, le tiers des demandes reçues à ce jour en 2008 proviennent d'immigrants mexicains et haïtiens, ce qui ne comprend pas leurs enfants nés aux États-Unis, dont le nombre s'élevait à environ 1 800 l'an dernier.

Ces personnes ne viennent pas au Canada parce qu'elles craignent d'être persécutées au sens propre du terme « réfugié », mais bien parce qu'elles cherchent une voie de secours. Elles savent que nos lois ne nous permettent pas de les renvoyer au Mexique. On leur a dit que présenter une demande à titre de réfugié constitue la meilleure façon d'entrer au Canada, d'obtenir rapidement un permis de travail, de bénéficier d'une aide sociale et d'une aide au logement. On leur a dit qu'ils pourront demeurer au Canada s'ils y restent deux ou trois ans et y ont d'autres enfants.

Ces personnes abusent d'un système qui est bien fait — on peut seulement abuser des bonnes choses — pour venir au Canada pour les mauvaises raisons. Elles ne risquent pas d'être torturées ou persécutées en raison de leurs croyances religieuses ou de leur ethnie. Dans bien des cas, il s'agit de migrants économiques. C'est pourquoi 90 p. 100 des demandes présentées par des ressortissants mexicains ont été rejetées l'an dernier. Ces personnes ne sont pas des réfugiés légitimes comparativement aux personnes qui ont habité dans des camps pendant des années.

Certains profitent du système, et les Canadiens n'aiment pas ça. Les Canadiens sont prêts à venir en aide à ceux qui en ont besoin et qui le méritent, comme les réfugiés karens à qui nous avons ouvert nos portes, ou encore les réfugiés bhoutanais ou irakiens, dont le gouvernement entend doubler le nombre cette année. Ce sont là de véritables réfugiés.

Le sénateur Di Nino : Les demandeurs illégitimes bloquent le système.

One of the other comments heard several times through testimony given by witnesses dealt with the eventuality of Bill C-280 passing. There were some strong opinions expressed for the need for a coming-into-force amendment in order to allow the government and the IRB appropriate time to implement the RAD.

One of those actually was Mr. Abraham, the UNHCR representative to Canada. Do you have an opinion on that and, if so, what do you think would be an appropriate time frame? How long do you think a reasonable time frame would be to put the provisions of Bill C-280 into action?

Ms. Finley: Obviously, I am not in favour of the RAD to start with and neither were my four predecessor ministers, three of whom were Liberal, one was a Conservative so this is a nonpartisan thing. All of those who have had to address it agree this is not required and is not a good thing.

That being said, if the bill is to go forward, I would want to see it work. It is not enough to say, "We have passed it and therefore it exists." It does not.

This would be a new organization and would require recruiting very specific people who are difficult to find. They would need specialized training. They would need facilities, support staff and computer systems. The whole system itself would need a computerized tracking mechanism.

At a minimum, and based on my conversations with the chair of the IRB, I would say it would take at least a year to do it properly. Not doing it properly would mean this was just a paper monster. It would tie everything up but deliver none of the benefits that it is intended to. From a pragmatic point of view, it would need a year.

Unfortunately, there is no provision in here for a coming-into-force clause. Neither is there a transitional clause in terms of who currently in the process would be eligible. Would people already refused be allowed to apply for this or would it be only on a go-forward basis? The courts have made certain decisions around that.

If we were to suddenly flip the switch and say that RAD exists and everyone can apply as Bill C-280 is currently written, it would break the system. We are talking 40,000 people in the backlog right now. It is estimated that, for each one, they would have access to another five months of process. That will absolutely crumble the entire system.

For very pragmatic reasons, if this bill is to go forward, it needs a one-year wait time and a coming-into-force provision, but also a definition as to who would be eligible for consideration by the RAD.

Senator Di Nino: I was about to ask you about transitions. In your comments on page five, you talk about the transitional provisions. You touched about that. I will ask: Would you like to see a transitional provision in this bill, if the bill were to pass?

Plusieurs témoins ont parlé du passage éventuel du projet de loi C-280. Certains ont affirmé avec force qu'il fallait apporter une modification en ce qui concerne l'entrée en vigueur afin de donner le temps au gouvernement et à la CISR de mettre en place la SAR.

C'est le cas notamment de M. Abraham, le représentant canadien du HCR. Qu'en pensez-vous et quel serait un délai raisonnable pour mettre en application le projet de loi C-280?

Mme Finley : Manifestement, je m'oppose à la création de la SAR au départ, tout comme mes quatre prédécesseurs, dont trois étaient libéraux. Il ne s'agit pas d'une question de ligne du parti. Tous ceux qui se sont penchés sur la question sont d'accord pour dire qu'il n'est pas nécessaire de créer la SAR et que celle-ci n'est pas nécessairement une bonne chose.

Cependant, si le projet de loi est adopté, je tiens à ce que la SAR fonctionne. Il ne suffit pas dire que le projet de loi a été adopté pour que la SAR existe.

La SAR sera un nouvel organisme. Il faudra recruter des personnes aux compétences très particulières, ce qui sera difficile. Il faudra leur offrir une formation spécialisée. Il faudra trouver des locaux et du personnel de soutien et mettre en place le matériel informatique nécessaire. Le système en soi nécessitera un mécanisme de suivi informatisé.

D'après mes conversations avec le président de la CISR, il faudra au moins un an pour bien faire les choses, sinon on se retrouvera avec une montagne de papier. Le processus deviendrait très lourd, sans apporter aucun des avantages recherchés. Donc, du point de vue pratique, il faudra prévoir un an.

Malheureusement, le projet de loi ne contient aucune disposition en ce qui concerne l'entrée en vigueur de la SAR. Il ne contient pas non plus de disposition transitoire concernant les personnes admissibles. Est-ce que les personnes dont la demande a été rejetée pourront interjeter appel ou est-ce que la possibilité d'interjeter appel se limitera aux nouveaux cas? Les tribunaux ont déjà pris des décisions à cet égard.

Le système sera inondé si nous annonçons soudainement l'existence de la SAR et que tous les demandeurs peuvent porter appel, ce que permet le libellé actuel du projet de loi C-280. Nous parlons ici d'un arriéré de 40 000 personnes, qui pourrait prolonger le processus pour une période additionnelle de cinq mois et complètement paralyser le système.

Donc, pour des raisons très pratiques, si le projet de loi est adopté, il faudra non seulement prévoir une période d'un an pour la création et l'entrée en vigueur de la SAR, mais aussi déterminer quelles personnes pourront interjeter appel à la SAR.

Le sénateur Di Nino : J'allais justement vous poser des questions au sujet des règles de transition. À la page 5, vous en parlez brièvement. Est-ce que vous souhaitez que l'on ajoute au projet de loi des dispositions transitoires?

I would agree with you that we do not need it. However, you know the reality of Parliament. If the bill were to pass, you would certainly encourage us to fight for an amendment to include a transitional provision?

Ms. Finley: That is the only responsible thing that can be done. Simply bringing it into force will not help anyone. It will only make it worse for everyone — both legitimate and illegitimate applicants — because it is not doable and it is not defined.

We do not live in a world of unlimited resources. It would be irresponsible to expect an organization like the IRB, which is already facing increases of 50 per cent applications this year, to suddenly divert their attention and their existing resources to something new, without a plan, without limits on who can apply and without the resources in terms of time and people. You cannot hire people unless you take the time to find the right people.

I am not opposed to an effective appeal mechanism but, as this bill stands, it would not be effective. It would just cripple a system that has already been criticized for being too slow, drawn out and complex.

Senator Di Nino: I would imagine you would also agree that, if we did not have a transitional provision, those legitimate refugees we spoke of a few moments ago would be waiting a great deal longer. It would also help us in the objective of what we are so well-known for in the world: Being a caring nation that does a very good job of protecting refugees.

Ms. Finley: That is absolutely right. I think of the refugees in UN camps around the world, who are still there. My heart breaks when I think that their opportunity to come to Canada as a convention refugee is being put off for up to three years by these illegitimate applicants — people who are coming as economic migrants who are trying to use this as a back door around the over-bloated immigration system.

Senator Di Nino: It is a system which cannot handle the volumes that we are being presented with.

The Chair: I have Senator Jaffer and Senator Munson on the list. However, these questions have generated supplementals from Senator Goldstein, Senator Nolin, Senator Munson and Senator Jaffer. Therefore, can the supplementary questions be really short? I will proceed with the list in the order I received them.

Senator Goldstein: Your discussion of the need for a transitional provision, if this were to be adopted, is a persuasive one. Senator Di Nino made exactly the same point in a very eloquent manner, as well, when he made his speech in this connection in the Senate.

What kind of transitional provision would you look at? Would you be saying that the RAD, if it comes into force, would apply only to those whose applications that are pending before the IRB and not to others? Would you take a cut-off date, such as any

Je conviens avec vous que c'est nécessaire. Cependant, vous savez comment le Parlement fonctionne. Si le projet de loi était adopté, est-ce que vous nous encourageriez à faire valoir l'importance d'ajouter une disposition transitoire?

Mme Finlay : C'est la seule chose responsable à faire. La simple entrée en vigueur des articles de la loi n'apporte rien à personne. En fait, ça ne vient qu'aggraver le problème — tant pour les personnes qui présentent une demande légitime que pour les autres — car ce n'est pas faisable et les critères ne sont pas définis.

Les ressources ne sont pas illimitées. Il serait irresponsable de s'attendre à ce qu'un organisme comme la CISR, qui fait déjà face à une augmentation de 50 p. 100 du nombre de demandes cette année, tourne soudainement son attention et ses ressources vers un nouveau projet, sans aucun plan, sans aucune restriction quant aux demandeurs et sans ressources, que ce soit du temps ou des personnes. Il faut prendre le temps de trouver les bonnes personnes.

Je ne suis pas contre l'idée de mettre en place un mécanisme d'appel efficace, mais le projet de loi, tel qu'il est, n'apporte pas de solution efficace. Il ne contribuerait qu'à paralyser le système, dont on critique déjà la lenteur, la longueur et la complexité.

Le sénateur Di Nino : Vous conviendrez sans doute avec moi qu'en l'absence de disposition transitoire, les réfugiés légitimes qui ont pris la parole il y a un moment devront attendre encore plus longtemps. L'adoption de ces dispositions contribuerait à notre réputation dans le monde en tant que pays qui a du cœur et qui protège bien les réfugiés.

Mme Finlay : Vous avez absolument raison. Je suis affligée à l'idée des réfugiés qui se trouvent dans des camps de l'ONU partout dans le monde et qui doivent attendre jusqu'à trois ans pour venir au Canada à titre de réfugié au sens de la convention en raison des migrants économiques qui cherchent à contourner les règles d'un système d'immigration surchargé.

Le sénateur Di Nino : C'est un système qui ne fournit pas à la demande.

La présidente : Les noms des sénateurs Jaffer et Munson sont sur la liste. Cependant, les sénateurs Goldstein, Nolin, Munson et Jaffer m'ont transmis leur désir de poser des questions supplémentaires. Est-ce qu'on peut procéder rapidement? Je suivrai l'ordre dans lequel j'ai reçu le tout.

Le sénateur Goldstein : Vos arguments en faveur d'une disposition transitoire sont persuasifs. Le sénateur Di Nino a soulevé le même point de façon éloquent lors de son discours sur la question devant le Sénat.

Quel genre de disposition transitoire souhaitez-vous? Est-ce que selon vous la SAR, à son entrée en vigueur, viserait uniquement les demandes en attente devant la CISR? Est-ce qu'il faudrait fixer une date limite, par exemple les décisions

decision rendered on or after January 1, 2006 or 2007? Where would you see a transitional provision which, from your perspective, would not overwhelm the system?

Ms. Finley: There are a number of options. I do believe, though, that there have been some Federal Court rulings that I know we had to comply with. For example, as we were bringing forward the immigration reforms in Bill C-50, we had to have a cut-off date on that. All of the old applications and existing applications had to be processed under the rules of the day. That was a court-imposed rule on us.

There may be some legal reasons of which I am not aware. Ms. Lyon might know better. However, ideally, the transition day would be the coming into force day. Otherwise you are starting with a self-created backlog, which is not fair to anyone in any part of the system.

Senator Goldstein: I understand that.

Ms. Finley: That would be my preference.

[Translation]

Senator Nolin: Madam Minister, you are talking about transitional provisions, a hypothetical amendment. I want to make sure I understand you. The transitional provision would enable you to delay implementing section 110. However, the way I see this section, it gives everyone the right of appeal. By your amendment, do you want to reduce the right of appeal or do you want to delay implementing the act?

Ms. Finley: Implementing the act.

[English]

Senator Nolin: However, would you maintain the right of appeal to everyone in your amendment?

Ms. Finley: We believe everyone deserves to be treated fairly and equally.

Senator Nolin: The argument is the jam that it would create.

Ms. Finley: Let us say we were to choose a coming-into-force date 12 months out. Then only those applications that came in as of that date would be considered; nothing that was in the prior inventory would be.

Senator Nolin: Section 110 was not in force before that date. Okay.

Ms. Finley: You would start with a zero inventory.

Senator Nolin: Day one of the application of section 110.

Ms. Finley: Anyone who applied as of that date.

Senator Nolin: Thank you.

rendues le ou avant le 1^{er} janvier 2006 ou 2007? Comment faudrait-il procéder selon vous pour ne pas paralyser le système?

Mme Finley : Il existe plusieurs options. Je crois cependant que nous devons nous conformer à certaines décisions de la Cour fédérale. Par exemple, nous avons dû fixer une date limite dans le cadre du projet de loi C-50, visant à modifier les règles en matière d'immigration. Les anciennes demandes et les demandes en cours devaient être traitées en fonction des règles en vigueur. Il s'agit d'une règle imposée par les tribunaux.

Il se peut que certains motifs d'ordre juridique m'échappent. Mme Lyon en sait peut-être plus que moi. Idéalement, la date de transition doit correspondre à la date d'entrée en vigueur, sinon on commence à créer un arriéré, ce qui est injuste pour tout le monde.

Le sénateur Goldstein : Je comprends.

Mme Finley : C'est ce que souhaite.

[Français]

Le sénateur Nolin : Madame la ministre, vous parlez de règles transitoires et de l'hypothèse d'un amendement. Je veux bien vous comprendre. La règle transitoire vous permettrait de retarder dans le temps l'application de l'article 110. Toutefois, de la façon dont je lis cet article, il donne un droit d'appel à tout le monde. Est-ce le droit d'appel que vous voulez réduire par votre amendement ou voulez-vous retarder la mise en application de la loi?

Mme Finley : La mise en application de la loi.

[Traduction]

Le sénateur Nolin : Par ailleurs, l'amendement proposé préserverait-il le droit d'appel de tous?

Mme Finley : Nous croyons que tout le monde mérite d'être traité de façon juste et équitable.

Le sénateur Nolin : Selon l'argument avancé, on créerait ainsi un engorgement.

Mme Finley : Supposons que la date d'entrée en vigueur choisie est dans 12 mois. Seules les demandes soumises à compter de cette date seraient considérées; aucune demande soumise avant cette date ne serait traitée.

Le sénateur Nolin : L'article 110 n'était pas en vigueur avant la date fixée. D'accord.

Mme Finley : L'objectif est de commencer avec aucune demande.

Le sénateur Nolin : Le premier jour de l'entrée en vigueur de l'article 110.

Mme Finley : Toute personne présentant une demande d'appel à compter de cette date.

Le sénateur Nolin : Merci.

Senator Munson: Madam Minister, it really does not make any sense if we say yes or no. If we say yes to this as the Senate of Canada, it still must be proclaimed and we are still, at that point, back to square one; that is, back to 2002. You still have the hammer. You can still say no.

Ms. Finley: I believe it is a Governor-in-Council decision and not a ministerial decision.

Senator Munson: It would be an executive decision. I think that has been the complaint in the past few years over the whole process from the perspective of the Canadian Bar Association. That is, it is contrary to the rule of law because it can be set aside at the discretion of the executive. Going through all of this exhaustive process, the executive reserves the right to say no. That is still a possibility.

Ms. Finley: The whole point of Bill C-280 is to bring it into force and to override the executive prerogative.

Senator Munson: I needed that clarification.

Senator Jaffer: I was pleasantly surprised with one of the things that you just said in response to one of my colleagues, namely, that you are not against an effective appeal. May I please ask you to tell us what you mean by that?

Ms. Finley: In any process where there is decision-making, we, as Canadians, expect that there is a second court of opinion. We have the house of second sober thought.

Senator Jaffer: This will be quoted many, many times.

Ms. Finley: I am sure it will. Within our court system, we have levels of appeal and we have judicial reviews. There are a number of different mechanisms. Whenever people are dealing with people, there is an opportunity for error to be made.

The question, however, becomes how many opportunities, how many “go arounds” or do overs do you get? Right now, we have four opportunities. If we bring in a fifth decision-making level, then why not a sixth, a seventh or an eighth? How about 72? What is the magic number? It reminds me of my days in business when we would do a requisition for something or an expense claim for someone and you would sign off. The supervisor would sign off, then the manager, then the director and then the VP. Which one of these four people is taking responsibility for the decision? The first two will not bother because they will be overridden anyway. If there is a problem with it, they will go to the vice-president and not to the immediate supervisor. It created a lot of work for people but it was not effective because no one was taking accountability.

In this case, yes, there needs to be an effective appeal mechanism. Frankly, I do not see this as effective. I see it as redundant. It does not recognize that the applicant may have new information. Nor does it recognize a situation in which I found myself frustrated, when we found new information in a refugee

Le sénateur Munson : Madame la ministre, que nous adoptions ou non le projet de loi ne fait aucune différence. Si le Sénat adopte ce projet de loi, il doit encore obtenir la sanction royale, ce qui nous ramène à la case départ, soit à l'année 2002. Vous avez le gros bout du bâton, vous pouvez encore dire non.

Mme Finley : Je crois que la décision revient au gouverneur en conseil et non au ministre.

Le sénateur Munson : La décision relève de l'exécutif. Je pense que l'Association du Barreau canadien a déposé une plainte au sujet de ce processus il y a quelques années. Il va à l'encontre de la primauté du droit, car l'exécutif peut l'invalidier, à sa discrétion. À la suite de ce processus exhaustif, l'exécutif se réserve le droit de dire non. C'est l'une des possibilités.

Mme Finley : Dès leur entrée en vigueur, les dispositions du projet de loi C-280 primeront la prérogative de l'exécutif.

Le sénateur Munson : J'avais besoin de ces éclaircissements.

Le sénateur Jaffer : J'ai été agréablement surprise par votre réponse à la question de l'un de mes collègues, soit que vous n'avez rien contre un processus d'appel efficace. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là?

Mme Finley : Dans tous les cas où les processus nécessitent la prise de décisions, les Canadiens s'attendent à ce qu'il soit possible d'obtenir une deuxième opinion. Nous avons le Sénat, qui pose un second regard objectif.

Le sénateur Jaffer : Vos propos seront cités à plusieurs reprises.

Mme Finley : J'en suis certaine. Notre système judiciaire est composé de divers niveaux d'appel et comporte des contrôles judiciaires. Il existe plusieurs mécanismes. Lorsque l'on a affaire à des personnes, des erreurs peuvent être commises.

On en vient alors à se poser la question suivante : à combien de chances, d'essais et de reprises avons-nous droit? À l'heure actuelle, nous en avons quatre. Si nous introduisons un cinquième niveau décisionnel, rien ne nous empêche alors d'en ajouter un sixième, un septième ou un huitième. Pourquoi pas 72? Quel est le chiffre magique? Cela me rappelle l'époque où je travaillais dans le monde des affaires. Les demandes d'avance et de remboursement devaient être signées par le demandeur. Le superviseur devait donner son approbation, suivi du gestionnaire, du directeur et du vice-président. Lequel d'entre eux était responsable de la décision? Les deux premiers ne prendront aucune décision, car celle-ci pourrait être rejetée par leurs supérieurs. Si un problème se présente, ils se tourneront vers le vice-président et non vers leur supérieur immédiat. Le processus alourdissait la charge de travail sans être efficace, car il n'y avait aucune obligation de rendre compte.

Dans le cas qui nous intéresse, nous avons besoin d'un processus d'appel efficace. En toute honnêteté, je ne crois pas le processus en place le soit. J'estime qu'il est redondant. Il ne tient pas compte des nouvelles données pouvant être fournies par le demandeur, ou encore des situations, qui me causent beaucoup de

claim that actually proved the applicant to be a bit of a rotter and proved that they had lied in their application but we could not submit that new evidence, either.

The system is not effective when you cannot have the balance there. When it is simply redundant, why bother? When we already have so many other mechanisms there, why chew up those precious resources that we could be devoting to cleaning out the people who are, and discouraging the people who are not, legitimate refugees but who are merely asylum applicants so that we can focus our energies on helping legitimate refugees who are in need.

The Chair: Senator Jaffer, did you have other questions?

Senator Jaffer: I did have a follow-up question. You are saying four or five processes, but it is my understanding that the four or five processes are different processes. PRRA is a process that just looks at the risk of removing the person. The H&C is whether this person is now well-established in our country; we look at that. The Federal Court process is not really a review. We know the problems with that; you already talked about them. I do not know what the fourth and fifth processes are that you talking about. There really is not absolute review of the decision. There is not an appeal on the review of the decision as far as I understand it.

I must compliment you in that you have also seen that there is a problem. This is probably against my party, but I am hoping that you are there long enough to put in an effective process. There is not an effective review process in place, and that is what the concern is, namely, that there is not one.

Ms. Finley: There are a number of opportunities for decision and a number of avenues to which these people can come into the country legitimately. My concern with the RAD is that it is a repeat performance. For starters, it is a paper exercise. It is a review of what has already been done, so it is second guessing the original process. It does not allow the applicant to provide any new information. There is no oral hearing. It does not allow the IRB to provide any new information to the application. Even if circumstances have changed in their home country, for example, that cannot be factored in to help or hinder the application. There is no value being added. It is just repeating something that has already been done. We have lots of opportunity to repeat stuff around here. That does not make it the right thing to do. I think do it once; do it right. The rates at which the courts uphold our decisions say that we are doing it right, but we are not getting enough of it done.

Senator Jaffer: Madam Minister, we are the great country that we are because we look after every individual. Around the world, we take pride in that. I think you would agree that every decision is not right. Yesterday, when we heard from the different church groups and the issue of sanctuary, obviously there were decisions that were not correct. How do you protect the people in these

frustrations, où de nouvelles données concernant un dossier de revendication du statut de réfugié révèlent que le demandeur est un peu malhonnête et qu'il a falsifié les renseignements fournis dans sa demande, sans qu'on puisse soumettre ces preuves à l'appui.

Si l'on ne peut atteindre un certain équilibre, le système est inefficace. S'il est redondant, à quoi bon? Étant donné l'abondance de mécanismes en place, pourquoi affecter de précieuses ressources pour s'occuper de gens qui ne sont pas de véritables réfugiés, mais plutôt des demandeurs d'asile, alors que l'on devrait axer ses efforts sur les cas de réfugiés qui sont vraiment dans le besoin?

La présidente : Sénateur Jaffer, aviez-vous d'autres questions?

Le sénateur Jaffer : J'ai une question complémentaire. Vous avez mentionné de quatre à cinq processus, mais, si je ne m'abuse, il s'agit de processus différents. L'ERAR permet d'examiner les risques associés au renvoi d'une personne. Dans le cadre des demandes CH, nous évaluons si la personne visée est bien établie au Canada. Le processus lié à la Cour d'appel fédérale n'est pas vraiment un processus d'examen. Nous avons déjà abordé les problèmes découlant ce processus. Je ne connais pas les quatrième et cinquième processus auxquels vous faites référence. Il n'existe pas de processus absolu d'examen d'une décision. Si j'ai bien compris, l'examen d'une décision ne peut faire l'objet d'un appel.

Je vous félicite d'avoir constaté qu'il y a un problème. Cela va probablement à l'encontre des objectifs de mon parti, mais je vous souhaite de demeurer en poste assez longtemps pour mettre en place un processus efficace, car c'est là que le bât blesse.

Mme Finley : Les possibilités sont nombreuses, et plusieurs options s'offrent aux gens qui souhaitent immigrer légalement au Canada. Ce qui m'inquiète, c'est le fait que la SAR n'est qu'une répétition. Premièrement, c'est un examen sur papier, une évaluation de ce qui a déjà été fait, une remise en question du processus original. Le demandeur ne peut fournir de nouveaux renseignements. Il n'y a pas d'audience. Elle ne permet pas à la CISR de porter des renseignements supplémentaires au dossier. Par exemple, on ne tient pas compte du changement des circonstances dans le pays d'origine du demandeur. Il n'y a aucune valeur ajoutée. On ne fait que reproduire ce qui a déjà été fait. Les répétitions sont choses communes ici, ce qui ne signifie pas que c'est la bonne solution. Selon moi, on devrait faire le travail correctement du premier coup. Le taux de confirmation de nos décisions par la cour révèle que nous faisons du bon travail, mais nous devons toutefois en abattre davantage.

Le sénateur Jaffer : Madame la ministre, le Canada est le grand pays qu'il est parce qu'il se préoccupe de tout un chacun. Nous sommes fiers de notre réputation à l'échelle internationale. Je pense que vous conviendrez que les décisions prises sont parfois mauvaises. Nous en avons vu quelques exemples hier lors des témoignages de différents groupes confessionnels concernant le

cases? I am sure you will agree that the members do make mistakes. How do you protect people?

Ms. Finley: Whenever you are dealing with people, yes, people are human and they will make mistakes. I am not perfect, but I never claimed to be. I take responsibility for my mistakes. I believe that people do the best job they possibly can. There are a number of ways of protecting people. We try to ensure that people are properly trained and that they are prepared and able to do their job and we select people who are capable. That is the first step. If an error is made, then at every stage of this process — and this has not been talked about much that I have noticed in these discussions; maybe I missed it — there is an opportunity for judicial review. If the applicant or their representative feels that a mistake has been made, then they can go to judicial review. That opportunity already exists.

That is another thing that is, as we say at home, gumming up the works. It is bogging the whole system down. There are so many opportunities for various forms of review or small “a” appeal that this one is redundant. It does not add anything new; it does not add any new value.

Senator Jaffer: You are absolutely right that every stage there is an opportunity for judicial review but my understanding is that you need leave for judicial review and leave is rarely granted. Reasons are not given, so it is hard to know why leave has not been granted. It is not as accessible or as available as one would think.

Ms. Finley: That speaks to the quality of the decision-making.

Senator Jaffer: I would like to disagree.

Ms. Finley: This is something that I learned when I first became a member of Parliament and was dealing with cases in my riding. I particularly had it reinforced when I arrived at Citizenship and Immigration Canada. We do read a lot in the newspapers about various cases. Some are very sad; some appear to be tragic. The one thing I have learned with these cases is that there are three sides to every story. The rest of the story cannot be printed in the newspapers. Either for privacy reasons or for other reasons such as security reasons, I cannot divulge the story to the newspaper. You have individuals who are desperate to come to this country because it is so great and because it is so much better than what they left that they will do and say anything. It can be a very emotional appeal.

I am not allowed to put the rest of the story out to the media. At times, there are legitimate reasons for not wanting those individuals here, but they will not tell the media that part of their story.

Senator Jaffer: Minister, yesterday we heard from Mr. Pierre Gauthier, Chair of St. Joseph's Roman Catholic Parish Refugee Outreach Group. He said:

refuge dans un lieu de culte. Comment protégez-vous les gens dans ces circonstances? Vous conviendrez, j'en suis certaine, que les membres font des erreurs. Comment protégez-vous ces personnes?

Mme Finley : Lorsque l'on a affaire à des gens, en effet, il est possible de commettre des erreurs; l'erreur étant humaine. Je ne suis pas parfaite et je n'ai jamais prétendu le contraire. J'accepte la responsabilité de mes erreurs. J'estime que les gens font de leur mieux. Nous avons mis en place plusieurs mesures de protection. Nous choisissons des gens compétents, nous leur offrons la formation nécessaire et veillons à ce qu'ils soient prêts et en mesure de faire leur travail. C'est la première étape. Lorsqu'une erreur est commise, chaque étape du processus — ce sujet n'a été qu'effleuré, à moins que j'aie manqué les discussions à ce propos — est assortie d'un contrôle judiciaire. Si le demandeur, ou son représentant, juge qu'une erreur a été commise, il peut demander un contrôle judiciaire. Cette possibilité existe déjà.

Il s'agit d'un autre élément qui vient, pour utiliser une expression de chez nous, nous mettre des bâtons dans les roues et alourdir le système. Les possibilités d'examen ou d'appel de type « a » sont tellement abondantes que le processus dont on parle est redondant. Il n'ajoute rien de plus, aucune valeur supplémentaire.

Le sénateur Jaffer : Vous avez absolument raison de dire que chaque étape du processus comporte une possibilité de contrôle judiciaire. Par ailleurs, je crois comprendre que, pour ce faire, il est nécessaire d'obtenir une autorisation et qu'une telle autorisation est rarement accordée. Les motifs ne sont pas révélés, c'est pourquoi il est difficile de savoir pourquoi la demande d'autorisation a été rejetée. Ce n'est pas aussi facile que l'on pourrait le croire.

Mme Finley : Cela confirme la qualité des décisions rendues.

Le sénateur Jaffer : Permettez-moi d'être en désaccord.

Mme Finley : Voilà un point que j'ai appris lorsque j'ai été élue et que je traitais les affaires de ma circonscription. Il a été renforcé lorsque que je me suis jointe à l'équipe de Citoyenneté et Immigration Canada. Les journaux publient de nombreux cas; certains sont bien tristes et d'autres nous semblent tragiques. S'il y a une chose que j'ai apprise de ces cas, c'est qu'il existe toujours trois versions d'une histoire. Chaque histoire ne peut être publiée intégralement dans les journaux. Pour des raisons de protection de la vie privée ou de sécurité, par exemple, je ne peux rien divulguer aux journalistes. Certaines personnes veulent désespérément venir au Canada parce que la situation dans leur pays d'origine est insoutenable; elles sont prêtes à faire et à dire n'importe quoi. Cela peut être très émouvant.

Je ne peux divulguer tous les faits aux médias. Dans certains cas, les demandes sont rejetées pour des raisons légitimes, des raisons que les demandeurs omettent de mentionner aux médias.

Le sénateur Jaffer : Madame la ministre, nous avons entendu hier le témoignage de M. Pierre Gauthier, président du comité des relations communautaires pour réfugiés de la paroisse catholique romaine St. Joseph. Il a affirmé ce qui suit :

... it is almost a disrespect of Parliament to ignore the laws. I can understand the discretion of cabinet to withhold articles from being implemented precipitously so that a proper bureaucracy can be set up and services put together so that we can carry out a job well. However, five years is more than enough time to do this job. I cannot understand how five ministers in a row neglected their responsibilities before the Parliament of Canada.

Can you answer his question?

Ms. Finley: It is not uncommon for various parts of various bills or statutes not to be brought into force at the same time. One of your colleagues, Senator Banks, is the sponsor of Bill S-207 in respect of any legislation that has not been brought into force after a period of ten years or more. I would suggest that there are many such pieces of legislation and it can happen for any number of reasons: circumstances might change, availability of resources, or pending court decisions. In the case of the latter, perhaps a court decision was made that would render the statute ineffective. There are many reasons for not bringing into force a piece of legislation. It is not uncommon. As I mentioned earlier, four of my predecessors have agreed that the RAD would not be good for refugees, particularly as it stands and without any transitional provisions or pragmatic aspects to actually make it work.

Senator Jaffer: What would you require in transitional provisions?

Ms. Finley: First, you would need some time to make it happen.

Senator Jaffer: How long?

Ms. Finley: I suggested a year, based on my conversations with the Chair of the IRB. A new organization would be started from the ground up with no existing structure and very stretched resources because the workload at the IRB is increasing by 50 per cent this year. They have a few other things on their mind. As well, there would need to be a definition of who would be eligible to apply to the RAD on day one. If it is not spelled out, the 40,000 people currently in the process would conceivably have the right to apply. Would the people prior to 2002 have the right to apply? All of a sudden, 100,000 people might try to apply.

Senator Jaffer: You spoke eloquently about strengthening the system, and I commend you for that. According to the testimony heard before the committee, there are 58 vacancies on the IRB, which means that it functions at two-thirds capacity. Why are there 58 vacancies?

Ms. Finley: A couple of things happened. First, when we formed the government we had an independent review and changed the process for appointing people. Obviously, it took some time to bring the right people in to staff the new process. Then, we began a country-wide search for new applicants because, within the first few months of the new government, about 100 vacancies came up, so we had to set the new process in

[...] c'est presque manquer de respect au Parlement que d'ignorer les lois. Je comprends la latitude donnée au Cabinet de retarder la mise en œuvre de certains articles en attendant qu'une administration adéquate soit mise en place pour que le travail soit bien fait. Cependant, cinq années suffisaient largement pour faire ce travail. Je ne comprends pas que cinq ministres d'affiliée aient négligé leurs responsabilités envers le Parlement du Canada.

Pouvez-vous répondre à sa question?

Mme Finley : Il n'est pas rare que diverses parties des projets de loi et des lois entrent en vigueur à des moments différents. L'un de vos collègues, le sénateur Banks, est le parrain du projet de loi S-207, qui porte sur les lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction. Je dirais qu'elles sont nombreuses, pour une multitude de raisons : un changement de circonstances, la disponibilité des ressources ou encore les décisions judiciaires en instance. Dans le dernier cas, une décision judiciaire pourrait avoir rendu la loi sans effet. De nombreuses raisons peuvent être invoquées pour expliquer qu'une loi ne soit pas mise en vigueur. Ce n'est pas inusité. Comme je l'ai mentionné, quatre de mes prédécesseurs étaient d'avis que les réfugiés ne tireraient aucun avantage de la SAR, particulièrement dans son état actuel et sans la mise en œuvre de dispositions transitoires ou de mesures pragmatiques pour en favoriser le fonctionnement.

Le sénateur Jaffer : De quelles dispositions de transition auriez-vous besoin?

Mme Finley : D'abord, il faudrait du temps avant que le projet se concrétise.

Le sénateur Jaffer : Combien de temps?

Mme Finley : Je dirais un an, à la lumière de mes conversations avec le président de la CISR. Une nouvelle organisation serait créée de toutes pièces, sans qu'aucune structure ne soit déjà en place. Elle disposerait de ressources minimales en raison de la charge de travail de la CISR, qui augmentera de 50 p. 100 cette année. Elle a bien d'autres préoccupations. De plus, il faudrait établir les conditions requises pour présenter une demande à la SAR dès le début. Si elles ne sont pas formulées clairement, les 40 000 personnes dont le dossier est actuellement traité pourraient bien avoir le droit de présenter une demande. Et si les personnes dont le dossier date d'avant 2002 pouvaient en présenter une? Tout à coup, 100 000 personnes pourraient essayer de présenter une demande.

Le sénateur Jaffer : Vos propos sur le renforcement du système étaient très éloquentes, je vous en félicite. Selon les témoignages entendus par le comité, la CISR compte 58 postes vacants, ce qui signifie qu'elle fonctionne aux deux tiers de ses possibilités. Pourquoi y a-t-il 58 postes vacants?

Mme Finley : Deux ou trois événements se sont produits. D'abord, à la formation du gouvernement, une révision a été faite par un organisme indépendant et nous avons modifié le processus de nomination. Évidemment, il a fallu du temps pour recruter les bonnes personnes dans le cadre du nouveau processus. Ensuite, nous avons effectué une recherche de candidats à l'échelle du pays, car au cours des premiers mois suivant l'arrivée au pouvoir

place. We raised the standards. Hitherto, applicants would write a test and what they scored was irrelevant. We insisted that anyone who applied had to not only write a test but also to pass it. Our success rate has not been as high because we want specific competencies when we appoint people.

We have made well over 100 new appointments and reappointments, and there are more in the works. Currently, there are 43 to 49 vacancies. We have also increased the total number of seats on the IRB because we wanted to do more. We have raised the bar in terms of quality and quantity, but we have made well over 100 appointments to date.

Senator Munson: Most of my questions have been asked by other senators but I want to set the record from the perspective of the United Nations High Commissioner for Refugees. Madam Minister, you talked about the judicial review but in the view of the UNHCR, judicial review as provided for in the Canadian system does not constitute access to full and fair procedures. Is that not a stinging criticism?

Ms. Finley: Who said that?

Senator Munson: The UNHCR.

Ms. Finley: Which individual?

The Chair: Mr. Abraham.

Ms. Finley: I was quite surprised by Mr. Abraham's testimony yesterday. I have worked with the UNHCR since I moved into this role. I have had a very cooperative relationship. In November 2006, the United Nations High Commissioner for Refugees, António Guterres, said:

It is fair to say that Canada's system is among the very best that exists. Canada's system in terms of quality and fairness offers more guarantees than other systems that we know.

I was surprised by the statements made yesterday. We have a strong, quasi-judicial decision process at the front end, which the UNHCR has held up around the world as a model for others to follow.

Senator Munson: Briefly, what do you, as a minister, then say to the Canadian Council for Refugees, to Amnesty International, to the Canadian Bar Association and to many others who have appeared before the committee and argued passionately for this other tier of refugee review. You never know when you might miss someone and that someone goes back home and is killed by a regime? What is your message to them? Is it about vested interests on their behalf?

Ms. Finley: There are a couple of aspects to consider. What do they want our refugee system to achieve? What is their ultimate goal? Is it to process everyone who applies or is it to help true

du nouveau gouvernement, environ 100 postes sont devenus vacants. Il a donc fallu mettre en place le nouveau processus. Nous avons adopté des normes plus strictes. Jusque-là, les candidats passaient un examen, mais leur note importait peu. Nous avons insisté sur le fait que les candidats devaient non seulement passer un examen, mais aussi le réussir. Le taux de réussite est plutôt faible, car nous voulons que les personnes nommées possèdent des compétences particulières.

Nous avons procédé à plus d'une centaine de nominations et de renouvellements de nomination, et d'autres sont en cours. Il y a actuellement de 43 à 49 postes vacants. Nous avons aussi augmenté le nombre total de postes à la CISR parce que nous en voulions davantage sur le plan de la qualité et de la quantité; nous avons nommé plus d'une centaine de personnes jusqu'à maintenant.

Le sénateur Munson : La plupart de mes questions ont été posées par d'autres sénateurs, mais je veux clarifier les choses du point de vue du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Madame la ministre, vous avez parlé de contrôle judiciaire, mais selon le Haut Commissariat, le contrôle judiciaire prévu par le système canadien n'est pas une procédure complète et équitable. C'est une critique acerbe, n'est-ce pas?

Mme Finley : Qui a dit cela?

Le sénateur Munson : Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Mme Finley : Quelle personne?

La présidente : M. Abraham.

Mme Finley : J'ai été très surprise par le témoignage de M. Abraham hier. Je travaille avec le Haut Commissariat depuis mon entrée en fonctions. Nous avons une bonne relation de coopération. En novembre 2006, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en personne, M. António Guterres, a dit :

Il n'est pas exagéré de dire que le système canadien se classe parmi les meilleurs. Sur le plan de la qualité et de l'équité, il offre plus de garanties que tout autre système que nous connaissons.

Sa déclaration d'hier m'a surprise. Notre processus de prise des décisions quasi judiciaires est très efficace d'entrée de jeu et le Haut Commissaire l'a cité en exemple dans le monde entier.

Le sénateur Munson : Brièvement, en votre qualité de ministre, que dites-vous alors au Conseil canadien pour les réfugiés, à Amnesty Internationale, à l'Association du Barreau canadien et à bien d'autres organismes qui ont présenté à notre comité un témoignage éloquent en faveur de cette nouvelle voie d'examen des dossiers des réfugiés? Vous ne savez jamais quand vous renverrez une personne dans son pays par erreur et qu'elle se fera tuer par le régime en place. Quel message transmettez-vous à ces gens? Défendez-vous leurs intérêts?

Mme Finley : Il y a deux aspects à prendre en considération. Que veulent-ils que notre système de protection des réfugiés défende? Quel est leur objectif ultime? Est-ce de traiter le dossier

refugees? My goal is to help legitimate refugees. I want a system that is efficient, effective and fair, and I do not think it is fair if someone has to wait three to five years. If they have already waited three to five years in a very complex system with many people around who have vested interests in prolonging that process, it is not fair that they should have to wait even longer for us to implement a system that will not give them any greater advantage.

I go back to how we, as a country, can best live up to our goal and our responsibility of helping legitimate refugees gain asylum here sooner. That is it. To do that, we have to tackle a number of things, including cutting down on abuse of the system. How can we possibly have one in five applications coming from Mexico via the U.S. with their U.S.-born children? We cannot send them back for legal reasons; we are stuck with them. It is a huge burden on the provinces and territories. As well, 90 per cent of them are found not to be true refugees. Consider how that will clog up the system and prevent us from helping those who truly need and deserve our help.

Senator Oliver: Minister Finley, your presentation was clear and persuasive. I heard the response you gave to the questions posed by Senator Di Nino. As I understand your evidence, you, like your five predecessors who have dealt with this section, do not favour implementing the RAD. As well, you said that if you had to implement it, there would have to be some conditions, such as a transition time and a period of time to train staff to do their job.

You also said in your statement that the RAD would not provide failed claimants the chance to introduce new evidence or changed circumstances since the initial decision was made concerning their case because it is a paper review and does not allow new evidence.

From that, may I assume that your view is also that if we need to have this RAD, which you do not want, let us do it right and build in a mechanism that gives people the protection they want?

Ms. Finley: It is a two-way street. You are right; I do not want to do it. My four predecessors and I, from both major political parties, did not want to do it.

However, if we do, let us get it right. Let us not make a bad situation worse. If we do not figure out how to make it right through this legislation, it will be wrong and it will only bring more harm. That is not what we are here for. That is not what I am here for.

Senator Oliver: If you have to do it, would you favour an amendment that would let them bring in new evidence as a number of other witnesses have suggested?

Ms. Finley: There are two sides to that. The first is that it will be wide open and the process will take even longer, which is all the more reason not to do it for me. It becomes how bad can you make it.

de tous les demandeurs ou d'aider les réfugiés authentiques. Mon but est d'aider les réfugiés légitimes. Je veux un système efficace, efficace et juste, et je ne pense pas qu'il soit juste de faire attendre des gens de trois à cinq ans. S'ils ont déjà attendu de trois à cinq ans dans un système très complexe où beaucoup ont tout intérêt à prolonger le processus, il ne serait pas juste de les faire attendre encore plus longtemps pendant que nous mettons en œuvre un système qui ne leur apportera aucun avantage.

J'en reviens à la manière dont notre pays peut atteindre ses objectifs et assumer ses responsabilités, qui consistent à aider les réfugiés légitimes à recevoir l'asile plus rapidement. C'est de cela qu'il est question. Pour ce faire, nous devons nous attaquer à certains problèmes, notamment aux abus du système. Comment est-il possible qu'un demandeur sur cinq vienne du Mexique par les États-Unis et ait des enfants nés aux États-Unis. Nous ne pouvons pas renvoyer ces gens pour des raisons juridiques; nous les avons sur les bras. C'est un lourd fardeau pour les provinces et les territoires. De plus, 90 p. 100 d'entre eux ne sont pas en fin de compte des réfugiés authentiques. Réfléchissez à l'engorgement du système qui sera créé et qui nous empêchera d'apporter notre aide aux gens qui en ont vraiment besoin et qui la méritent.

Le sénateur Oliver : Madame Finley, votre exposé était clair et convaincant. J'ai entendu vos réponses aux questions du sénateur Di Nino. Si j'ai bien compris votre témoignage, vous, comme vos cinq prédécesseurs qui se sont aussi occupés de cette section, n'êtes pas en faveur de la mise en œuvre de la SAR. De plus, vous avez dit que, si vous deviez concrétiser ce projet, il faudrait respecter certaines conditions, comme une période de transition et une période de formation du personnel.

Vous avez aussi dit dans votre allocution que la SAR ne donnerait pas la chance aux demandeurs d'asile déboutés de présenter de nouveaux éléments de preuve ou des circonstances qui pourraient avoir changé depuis l'annonce de la décision initiale au sujet de leur demande. En effet, il s'agirait d'un examen sur dossier qui n'admettrait aucun nouvel élément de preuve.

Par conséquent, puis-je supposer que vous estimez aussi que, s'il faut créer la SAR, à laquelle vous vous opposez, nous devrions bien faire les choses et mettre en place un mécanisme qui offrira la protection que veulent les gens?

Mme Finley : Deux voies s'offrent à nous. Vous avez raison, je n'en veux pas. Mes quatre prédécesseurs, des deux partis politiques majeurs, n'en ont comme moi pas voulu.

Cependant, si nous allons de l'avant, faisons bien les choses. N'empirons pas la situation. Si nous ne trouvons pas une bonne façon de fonctionner à l'aide de ce projet de loi, nous nuirons au processus et ne ferons que causer plus de dommages.

Le sénateur Oliver : Si vous deviez le faire, seriez-vous en faveur d'un amendement qui laisserait les demandeurs présenter de nouvelles preuves, comme d'autres témoins l'ont proposé?

Mme Finley : Cette question peut être envisagée sous deux angles. D'abord, le processus sera hyper accessible et encore plus long, ce qui suffit à me dissuader de ce projet. La question devient alors : à quel point peut-on empirer les choses?

If the applicant has the opportunity during the process to present new information at some point, then the minister needs to have the same opportunity. However, my point is that it would not be the RAD anymore as it is defined if we were to allow the new information. Not allowing new information is not helping the process.

Senator Oliver: I agree.

[Translation]

Senator Nolin: There is another small thing I would like to understand. The right of appeal or the right of review is available to everyone; I understand that there is an initial screening done by a civil servant, is there not?

[English]

The first level is one of your civil servants. I am not referring to the board. What exactly are those steps?

Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch, Citizenship and Immigration Canada: What the CIC or CBSA officials do is an eligibility review. It is something they do within 72 hours to ensure that the person is eligible to proceed to make a claim at the IRB. However, the actual review of the claim on the merits is done at the IRB and not by CIC or CBSA.

[Translation]

Senator Nolin: I agree with you and with your reasoning. There is no point in adopting an amendment or enforcing an Act that will be problematic. You are pragmatic, and so are we. You agree that, under Canadian law, there has to be an appeal process when a decision determines rights; there has to be an appeal process to verify if justice has been done and if the person who is rendering the judgment is competent. Therefore, there are various avenues.

But although the right of appeal provided for in section 110 concerns only part of the process, you will have to review the whole process, given the volume of claims. It is not just a matter of having a quasi-judicial process at the end, but of having, right from the start, instead of purely a little *prima facie* compliance review, civil servants who will have a lot more power, who will make decisions and eliminate a large part of the bulk of your claims, sending only claims that merit a review to the quasi-judicial process. The current process does not seem to contain all the protections to ensure that justice has been done effectively. I am pragmatic, and I invite you and your colleagues and your public servants to perform this review. In Canada, we cannot say that the system is not good. Canadians want an appeal system that respects the rights and values we espouse. It cannot be said that the system is poorly designed, that we disagree, that there is no appeal.

Si le demandeur a la possibilité d'apporter des renseignements nouveaux pendant le processus, alors le ministre devra lui aussi avoir cette possibilité. Toutefois, ce que je veux dire, c'est qu'il ne s'agirait plus de la SAR telle qu'elle a été décrite s'il était permis de présenter de nouveaux renseignements. Nous n'améliorons pas le processus en ne permettant pas l'apport de nouveaux renseignements.

Le sénateur Oliver : Je suis d'accord.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je voudrais comprendre un petit élément additionnel. Le droit d'appel ou le droit de révision est ouvert à tous; je comprends qu'il y a un premier examen fait par un fonctionnaire, n'est-ce pas?

[Traduction]

Le premier examen est fait par un de vos fonctionnaires. Je ne parle pas de la commission. Quelles sont ces étapes exactement?

Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada : Ce que font les responsables de CIC ou de l'Agence des services frontaliers du Canada, c'est un examen d'admissibilité. Ils le font en 72 heures tout au plus pour s'assurer que la personne remplit les conditions requises pour présenter une demande à la commission. En fait, le véritable examen du bien-fondé de la demande est fait par la Commission et non par CIC ou l'agence des services frontaliers.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je suis d'accord avec vous et votre réflexion. Cela ne nous donne rien d'adopter un amendement ou de mettre en vigueur une loi qui contient des problèmes. Vous êtes pragmatique, nous aussi. Vous acceptez, en vertu des concepts de droit canadien, qu'il doit y avoir un processus d'appel lorsqu'une décision tranche sur des droits; il doit y avoir un processus d'appel qui vérifie si le droit a été rendu et si la personne qui rend jugement sur le droit est compétente. Alors, on a différentes avenues.

Mais si le droit d'appel prévu dans l'article 110 ne concerne qu'une partie du processus, vous allez devoir réexaminer tout le processus, compte tenu du volume des demandes. Il ne s'agit pas uniquement d'avoir un processus quasi judiciaire à la fin, mais d'avoir, dès le début, plutôt qu'un pur petit examen de conformité *prima facie*, des fonctionnaires qui auront beaucoup plus de pouvoir, qui vont trancher et qui vont éliminer une grande partie de la masse de vos demandes pour n'envoyer au processus quasi judiciaire que les demandes qui méritent d'être examinées. Le processus actuel ne semble pas contenir toutes les protections pour permettre que le droit soit rendu efficacement. Je suis pragmatique et je vous invite, avec vos collègues et vos fonctionnaires à faire cette révision. Au Canada, on ne peut pas dire que le système n'est pas bon. Les Canadiens veulent un système d'appel respectueux des droits et des valeurs auxquelles on adhère. On ne peut pas se dire le système est mal fait, on n'est pas d'accord, il n'y a pas d'appel.

An appeal for all at the outset! Our lawyers will tell you that there are no automatic rights of appeal. Leave to appeal has to be granted. Even at that, there is a bottleneck. That being said, this is a very respectful comment, and I understand your opinion.

[English]

The Chair: I guess that was not a question.

Senator Nolin: The minister spoke about being pragmatic. We are all trying to find a way to respect Canadian values. It is not a good answer to say, well, the system that is in the law now is not good so good-bye and no thanks.

We are paid to produce good laws.

The Chair: Yes, and your bottom line there was the good laws.

We are here talking about refugees and they are defined under the UNHCR process which is about people who have horrific situations as you said. They have no possible way of being resettled back into their own homelands, often waiting years in camps. Therefore, the whole refugee process was envisioned on that kind of process.

We also have built this country from legitimate immigrants who did not see their life improving in their country. They are not refugees, they are immigrants. They are people who have skills, who have initiative and want to better themselves and want to give their children a better life.

When we have all these people coming from Mexico and other places, they have been steered to claim refugee status because they will be there for a while, maybe they can earn something to help their family and also gain a foothold as it is said.

I understand that are we looking at our immigration process because we are in a special relationship with the United States and Mexico. We want to get the word out that Canada is open for immigrants and that is the preferred way if you want to better yourself or if you want to move to Canada. Therefore, we want them to respect the refugee process for what it should be.

Ms. Finley: You are absolutely right. That is what Canadians want. That is what we want and we have certain challenges right now.

We have a backlog that is over 925,000 people which means it can take six years to get an application reviewed. Therefore, people say if I apply as a refugee, then I can get a work permit right away with all sorts of social benefits and I will short circuit that six-year wait time. Meanwhile they will create links and establish themselves here with a job, maybe volunteer at the church, get married and have babies so their children are now Canadian citizens.

Un appel pour tous en partant! Nos avocats vous diront qu'il n'existe pas de droit d'appel automatique. Il faut une permission pour en appeler. Déjà là, il y a un goulot d'étranglement. Cela dit, c'est un commentaire très respectueux et je comprends votre opinion.

[Traduction]

La présidente : Je suppose que ce n'était pas une question.

Le sénateur Nolin : La ministre a parlé d'être pragmatique. Nous essayons tous de trouver une manière de respecter les valeurs canadiennes. Il ne suffit pas de répondre qu'il vaut mieux tout abandonner comme le système actuellement prévu par la loi ne fonctionne pas si bien.

Nous sommes payés pour édicter de bonnes lois.

La présidente : Oui, et vous voulez essentiellement parler des bonnes lois.

Nous parlons ici de réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en donne la définition; ce sont des personnes qui vivent des situations horribles, comme vous l'avez dit. Il est impossible pour elles de retourner s'installer dans leur pays d'origine, où elles attendent souvent des années dans des camps. C'est pourquoi le processus de protection des réfugiés dans son ensemble a été conçu sur ce modèle.

Notre pays s'est aussi développé grâce à des immigrants légitimes dont la vie ne s'améliorait pas dans leur pays. Ce ne sont pas des réfugiés, mais des immigrants. Ils ont des compétences, ils ont de l'initiative, et ils veulent améliorer leur sort et assurer à leurs enfants un avenir meilleur.

Si nous avons ici tous ces gens qui viennent du Mexique et d'ailleurs, c'est parce qu'on leur a conseillé de demander le statut de réfugié afin de pouvoir rester ici un moment, ce qui pourrait leur permettre de gagner quelque chose pour aider leur famille et peut-être même de s'intégrer. C'est ce qu'on entend dire.

Je crois comprendre que nous revoyons notre processus d'immigration parce que nous entretenons une relation privilégiée avec les États-Unis et le Mexique. Nous voulons que tout le monde sache que le Canada est ouvert à l'immigration et que c'est la meilleure façon de procéder pour quelqu'un qui veut améliorer sa condition ou déménager au Canada. Par conséquent, il faut réserver le processus de protection des réfugiés à la cause qu'il sert.

Mme Finley : Vous avez absolument raison. C'est ce que veulent les Canadiens. C'est ce que nous voulons, mais nous sommes aux prises avec certaines difficultés en ce moment.

Nous avons un arriéré de plus de 925 000 dossiers, ce qui signifie qu'il peut s'écouler six ans avant qu'une demande ne soit examinée. C'est pourquoi les gens se disent que, s'ils demandent le statut de réfugié, ils pourront obtenir un permis de travail sans tarder, recevoir toutes sortes de prestations sociales et éviter les six années d'attente. Entre-temps, ils tisseront des liens et s'établiront ici : ils travailleront, feront peut-être du bénévolat à l'église, se marieront et auront des enfants, qui seront citoyens canadiens.

Unfortunately, too many unscrupulous people have been recommending that. It reached the point last year that we launched a major awareness campaign in Florida and worked with U.S. officials to go after agencies that were advocating these moves. U.S. authorities shut down many of these activities, but we are desperately trying to tell these claimants that they must come in through regular channels.

If the word gets back that only one in 10 is getting through the process, I think that will help to dampen expectations a bit. I am hoping it will, but it will take time. In the meantime, we will end up with several thousand more people.

We are such a welcoming country that once they come in and their eligibility is determined, then it is a long, slow process. They will probably be here for three years.

We must get tougher on how we move the failed refugee applicants out of the country. We need to distinguish between the real refugee and failed asylum applicants. We have to find better ways to remove the failed asylum applicants from the country sooner. The longer they are allowed to stay, the harder they are to find and the likelihood lessens that they will ever become official and legal permanent residents.

The Chair: Madam Minister, thank you for coming and giving your comments on Bill C-280 and the broader issues of immigration and refugee work. I would also advise you that this committee will be studying the human exploitation issue in its broadest sense. I take your point that often people are exploited when they come and that does not necessarily make them bad applicants here. However, we want to make the system free and fair and, above all, we would not want people to benefit from the misery of other people.

Senators, we will now adjourn, but we will go to clause-by-clause at our next meeting on this bill.

The committee adjourned.

Malheureusement, trop de gens sans scrupules ont recommandé cette façon de procéder. Ce phénomène a pris une telle ampleur l'an dernier que nous avons lancé une campagne de sensibilisation massive en Floride et travaillé avec les autorités américaines pour démasquer les organismes qui recommandaient cette démarche. Les autorités américaines ont fait cesser une grande partie de ces activités, mais nous tentons désespérément de dire aux demandeurs qu'ils doivent suivre la voie normale.

Si les gens sont informés que seulement une personne sur dix est acceptée dans le cadre de ce processus, je crois que les attentes diminueront un peu. J'espère que cela fonctionnera, mais il faudra du temps. Entre-temps, nous recevrons plusieurs milliers de nouvelles demandes.

Notre pays est si accueillant qu'une fois qu'ils sont arrivés et déclarés admissibles, un processus long et lent se met en branle. Ces gens seront probablement ici pendant trois ans.

Nous devons nous montrer plus stricts dans la procédure de renvoi des demandeurs d'asile déboutés. Nous devons distinguer les réfugiés authentiques des demandeurs d'asile déboutés. Nous devons trouver des manières de renvoyer les demandeurs d'asile déboutés plus rapidement. Plus ils restent longtemps, plus il est difficile de les trouver et moins il y a de chances qu'ils deviennent un jour des résidents permanents officiels et autorisés.

La présidente : Madame la ministre, je vous remercie d'être venue nous faire part de vos commentaires sur le projet de loi C-280 et sur les enjeux de l'immigration et des réfugiés en général. Je tiens aussi à vous informer que le comité étudiera la question de l'exploitation de la personne dans son sens le plus large. Je tiens compte de votre remarque sur le fait que les gens sont souvent exploités à leur arrivée et que cela ne fait pas d'eux de mauvais demandeurs. Toutefois, nous voulons nous doter d'un système libre et équitable et, par-dessus tout, nous ne voudrions pas que certaines personnes tirent profit de la misère des autres.

Honorables sénateurs, la réunion tire à sa fin. Nous procéderons à l'examen article par article lors de notre prochaine réunion sur ce projet de loi.

La séance est levée.

St. Joseph's Catholic Parish, Refugee Outreach Group:

Pierre Gauthier, Chair;
Lisa Barnet, Member;
Jan Raska, Member

Tuesday, June 3, 2008

As individuals:

The Honourable Joseph Volpe, P.C., M.P. (Former Minister of Immigration);
William Bauer, Former member of the Immigration and Refugee Board.

Citizenship and Immigration Canada:

Andrea Lyon, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy;
Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch.

Paroisse catholique romaine St. Joseph, Comité des relations communautaires pour réfugiés :

Pierre Gauthier, président;
Lisa Barnet, membre;
Jan Raska, membre.

Le mardi 3 juin 2008:

À titre personnel :

L'honorable Volpe, C.P., député (anciennement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration);
William Bauer, ancien participant à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Citoyenneté et Immigration Canada :

Andrea Lyon, sous-ministre adjointe, Politiques stratégiques et de programmes;
Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés.



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

Tuesday, June 3, 2008

APPEARING

The Honourable Diane Finley, P.C., M.P., Minister of Citizenship
and Immigration.

WITNESSES

Monday, June 2, 2008

Quebec Immigration Lawyers Association:

Stéphane Handfield, Vice-President.

As an individual:

Max Berger, Immigration Lawyer.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:

Abraham Abraham, Representative in Canada;

Hy Shelow, Senior Protection Officer;

Michael Casasola, Resettlement Officer.

Hitschmanova Committee, First Unitarian Congregation of Ottawa:

Phil Nagy, President;

Joan Auden, Member.

(Continued on previous page)

Le mardi 3 juin 2008 :

COMPARAÎT

L'honorable Diane Finley, C.P., députée, ministre de la Citoyenneté
et de l'Immigration.

TÉMOINS

Le lundi 2 juin 2008 :

*Association québécoise des avocats et avocates en droit de
l'immigration :*

Stéphane Handfield, vice-président.

À titre personnel :

Max Berger, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :

Abraham Abraham, représentant au Canada;

Hy Shelow, administrateur principal chargé de la protection;

Michael Casasola, administrateur chargé de la réinstallation.

Comité Hitschmanova, First Unitarian Congregation of Ottawa :

Phil Nagy, président;

Joan Auden, membre.

(Suite à la page précédente)