

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 27, 2024

The Standing Senate Committee on National Security, Defence and Veterans Affairs met with videoconference this day at 4:01 p.m. [ET] to study the subject matter of those elements contained in Division 39 of Part 4 of Bill C-69, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 16, 2024.

Senator Tony Dean (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, before I begin, I would like to remind all senators and other in-person participants to consult the cards on your desks for guidelines to prevent audio feedback incidents. Please take note of the following preventative measures in place to protect the health and safety of all participants, including our interpreters. If possible, ensure that you're seated in a manner that increases the distance between microphones. Only use a black approved earpiece. The former grey earpieces are no longer used. Keep your earpieces away from all microphones at all times, and when you're not using your earpiece, place it face down on the sticker placed on the table for this purpose.

I thank you all for your cooperation.

Colleagues, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on National Security, Defence and Veterans Affairs. I'm Tony Dean, senator from Ontario and chair of the committee.

Before I begin, colleagues, some of you may have heard, but I'd like to pass along the unfortunate news that our former colleague Senator Joe Day passed away this morning. Senator Day was a proud graduate of the Royal Military College of Canada. He always worked hard toward the betterment of the military and its members. He was a long-time member of this committee, deputy chair of the Subcommittee on Veterans Affairs, and he hosted Air Force Day on Parliament Hill every year.

No doubt he will be remembered for his long tenure as chair of the Senate Finance Committee, and it's fitting that we have the budget before us here this evening for our consideration.

I'm sure you will join me in sending our heartfelt condolences to his wife, Georgie, his children and grandchildren at this very difficult time. We will have the opportunity to recognize Senator Day further in the days ahead.

Thank you, colleagues, for your attention.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 27 mai 2024

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale, de la défense et des anciens combattants se réunit aujourd'hui, à 16 h 1 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la teneur des éléments de la section 39 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024.

Le sénateur Tony Dean (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs et sénatrices, avant de commencer, j'aimerais rappeler à tous les sénateurs et aux autres participants en personne de consulter les cartes sur leurs bureaux pour obtenir des directives afin d'empêcher les incidents de rétroaction acoustique. Veuillez noter les mesures de prévention suivantes pour protéger la santé et la sécurité de tous les participants, y compris nos interprètes. Dans la mesure du possible, assurez-vous d'être assis de manière à augmenter la distance entre les microphones. Veuillez n'utiliser que les oreillettes noires approuvées. Les anciennes oreillettes grises ne sont plus utilisées. Veuillez tenir vos oreillettes loin de tous les microphones en tout temps, et lorsque vous n'utilisez pas votre oreillette, placez-la face contre le bas sur l'autocollant situé sur la table à cette fin.

Merci à tous de votre collaboration.

Chers collègues, bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale, de la défense et des anciens combattants. Je suis Tony Dean, sénateur de l'Ontario et président du comité.

Avant de commencer, chers collègues, certains d'entre vous l'ont peut-être entendu, mais j'aimerais transmettre la triste nouvelle que notre ancien collègue, le sénateur Joe Day, est décédé ce matin. Le sénateur Day était un fier diplômé du Collège militaire royal du Canada. Il a toujours travaillé fort pour améliorer l'armée et ses membres. Il était un membre de longue date du présent comité, vice-président du Sous-comité des anciens combattants, et il animait chaque année la Journée de l'aviation sur la Colline du Parlement.

On se souviendra sans doute de lui pour son long mandat en tant que président du Comité sénatorial des finances, et il est approprié que nous soyons saisis ce soir du budget.

Je suis sûr que vous vous joindrez à moi pour transmettre nos plus sincères condoléances à son épouse, Georgie, à ses enfants et à ses petits-enfants durant cette période très difficile. Nous aurons également l'occasion de reconnaître davantage le sénateur Day au cours des prochains jours.

Merci, chers collègues, de votre attention.

I'm joined today by my fellow committee members whom I welcome to introduce themselves beginning on my right with our deputy chair, Senator Dagenais.

[*Translation*]

Senator Dagenais: I am Jean-Guy Dagenais from Quebec.

[*English*]

Senator White: Judy White, senator for Newfoundland and Labrador, replacing, for only today, Senator Anderson.

Senator Boehm: Peter Boehm, Ontario.

Senator M. Deacon: Welcome. Marty Deacon, Ontario.

Senator Cardozo: Andrew Cardozo from Ontario.

Senator McNair: John McNair, New Brunswick.

Senator Pate: Kim Pate. I live here in the unceded, unsurrendered territory of the Algonquin Anishinaabeg.

Senator Yussuff: Hassan Yussuff, Ontario.

Senator Kutcher: Stan Kutcher, Nova Scotia.

The Chair: Thank you, colleagues.

Today, we're studying the subject matter of those elements contained in Division 39, Part 4 of Bill C-69, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 16, 2024. The division amends the Corrections and Conditional Release Act.

We have three panels of witnesses with us today, beginning with officials from Correctional Service Canada and the Canada Border Services Agency.

I'd like to welcome today from Correctional Service Canada, Luc Bisson, Acting Assistant Commissioner, Policy; Patrick Derby, Director, Strategic Policy and Cabinet Affairs; and from the Canada Border Services Agency, Carl Desmarais, Director General, Enforcement.

Thank you for joining us today. We will now invite you to provide some opening remarks. I understand that Luc Bisson will deliver the opening remarks for Correctional Service Canada.

Mr. Bisson, whenever you're ready, please proceed.

Je suis accompagné aujourd'hui des autres membres du comité, que j'invite à se présenter, en commençant à ma droite par notre vice-président, le sénateur Dagenais.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Jean-Guy Dagenais, du Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice White : Judy White, sénatrice de Terre-Neuve-et-Labrador, remplaçant, pour aujourd'hui seulement, la sénatrice Anderson.

Le sénateur Boehm : Peter Boehm, je viens de l'Ontario.

La sénatrice M. Deacon : Bienvenue. Marty Deacon, je viens moi aussi de l'Ontario.

Le sénateur Cardozo : Andrew Cardozo, sénateur de l'Ontario.

Le sénateur McNair : John McNair, je viens du Nouveau-Brunswick.

La sénatrice Pate : Kim Pate. Je vis ici sur le territoire non cédé et non abandonné du peuple algonquin anishinabe.

Le sénateur Yussuff : Hassan Yussuff, je suis sénateur de l'Ontario.

Le sénateur Kutcher : Stan Kutcher, je viens de la Nouvelle-Écosse.

Le président : Merci, chers collègues.

Aujourd'hui, nous étudions la teneur des éléments de la section 39 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024. La section modifie la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Nous recevons aujourd'hui trois groupes de témoins, en commençant par des représentants du Service correctionnel du Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada.

J'aimerais souhaiter la bienvenue aujourd'hui à Luc Bisson, commissaire adjoint par intérim, Politiques; Patrick Derby, directeur, Politique stratégique et affaires du Cabinet, du Service correctionnel du Canada; et à Carl Desmarais, directeur général, Exécution de la loi, de l'Agence des services frontaliers du Canada.

Merci de vous joindre à nous aujourd'hui. Nous allons maintenant vous inviter à présenter vos déclarations liminaires. Je crois savoir que Luc Bisson présentera la déclaration liminaire pour le Service correctionnel du Canada.

Monsieur Bisson, lorsque vous êtes prêt, la parole est à vous.

Luc Bisson, Acting Assistant Commissioner, Policy, Correctional Service Canada: Thank you, Chair. I will defer to my colleague, Carl Desmarais, who will initiate opening remarks, and we'll be happy to answer questions.

Carl Desmarais, Director General, Enforcement, Canada Border Services Agency: Mr. Chair and members of the committee, thank you for having me and officials from Correctional Service Canada here today.

The safety and security of Canadians and the well-being of detainees are top priorities for the CBSA. The CBSA uses immigration detention as a measure of last resort, only after all suitable alternatives to detention have been considered.

[Translation]

Immigration detention is governed by the Immigration and Refugee Protection Act. Detention decisions are reviewed by the Immigration and Refugee Board, a quasi-judicial independent tribunal with the authority to keep a person in detention or order that they be released.

[English]

As a result of successive program reforms over the last six years, the CBSA has reduced by half the use of detention and significantly increased the use of alternatives to detention. The Alternatives to Detention Program allows individuals to reside in the community, supported by family or supported by a service provider that specializes in community services. The individual subject to detention or alternatives to detention, over 98% are presently managed within their communities thanks to alternatives to detention.

While the CBSA continues to expand the use of alternatives to detention, there remains individuals who have engaged in serious criminal activities or who demonstrate behaviours that make them a risk to public safety. A decision that leads to the placement of an individual in a detention facility is based on assessment of risk to others and is made as a last resort.

[Translation]

The detention program is administered pursuant to fundamental procedural safeguards and the rights of detained individuals, as per the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Canada Border Services Agency, or CBSA, strives to discharge its detention responsibilities in accordance with

Luc Bisson, commissaire adjoint par intérim, Politiques, Service correctionnel du Canada : Merci, monsieur le président. Je vais céder la parole à mon collègue, Carl Desmarais, qui amorcera la déclaration liminaire, et nous serons heureux de répondre aux questions.

Carl Desmarais, directeur général, Exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada : Monsieur le président et chers membres du comité, merci de me recevoir et de recevoir les représentants du Service correctionnel du Canada ici aujourd'hui.

La sûreté et la sécurité des Canadiens ainsi que le bien-être des détenus sont de grandes priorités pour l'ASFC. L'ASFC utilise la détention des immigrants comme mesure de dernier recours, et seulement après que toutes les solutions de rechange valables à la détention ont été envisagées.

[Français]

La détention liée à l'immigration est régie par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la décision de détenir une personne est examinée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La commission est un tribunal quasi judiciaire et indépendant qui a le pouvoir de poursuivre la détention ou d'ordonner la libération d'une personne.

[Traduction]

À la suite de réformes successives des programmes au cours des six dernières années, l'ASFC a réduit de moitié le recours à la détention et a beaucoup augmenté le recours à des solutions de rechange à la détention. Le Programme de solutions de rechange à la détention permet aux personnes de vivre dans la collectivité, avec le soutien de membres de la famille ou d'un fournisseur de services spécialisé dans les services communautaires. Plus de 98 % des sujets visés par la détention ou les solutions de rechange à la détention sont actuellement gérés dans leur collectivité grâce aux solutions de rechange à la détention.

Bien que l'ASFC continue d'élargir le recours à des solutions de rechange à la détention, il n'empêche que certaines personnes ont pris part à des activités criminelles graves ou se comportent d'une façon qui constitue un danger pour la sécurité publique. La décision de placer une personne dans un établissement de détention est fondée sur une évaluation du risque pour autrui et est prise en dernier recours.

[Français]

Le programme de détention est exécuté conformément aux garanties procédurales fondamentales et aux droits des détenus garantis par la Charte canadienne des droits et libertés. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) déploie des efforts pour exercer sa responsabilité en matière de détention selon

the highest possible standards for physical and mental health, the general welfare of detainees, as well as the safety and security of Canadians and staff.

[English]

The CBSA has worked for many years with provincial partners to have individuals assessed as high risk held in provincial correctional facilities. However, as we know, the provinces are no longer willing to support immigration detention in their facilities.

Currently, nearly 80% of immigration detainees being held in provincial correctional facilities are inadmissible in Canada for criminality or serious criminality. To be clear, this includes inadmissibility for crimes that involve assault, sexual assault, murder or armed robbery. Moreover, 90% of the individuals currently held in provincial facilities are awaiting removal from Canada. These are individuals who have demonstrated violent, non-compliant and unpredictable behaviour that places them, other detainees, the guards and medical personnel at risk.

[Translation]

Since 2023, the CBSA has been taking steps to upgrade the infrastructure in its existing immigration holding centres, and is making operational and staffing changes to manage individuals classified as high risk to the public, other detainees and CBSA staff. Training and other tools are being used to ensure that staff are equipped to handle high-risk immigration detainees. The CBSA will increase the number of contracted trained guards in immigration holding centres to ensure the ongoing safety of detainees and staff. In the meantime, a solution is needed to safely house a small number of high-risk detainees currently being held in provincial correctional facilities.

[English]

The enactment of the proposed legislative amendments would give the CBSA access to purpose-built facilities to house high-risk detainees who have been historically managed in provincial correctional facilities. More specifically, the amendments would allow the CBSA to get temporary assistance from Correctional Service Canada, or CSC, by providing separately an independently managed space for CBSA to house a low number of high-risk immigration detainees. The agreement between the two organizations would, therefore, allow CBSA to use

les normes les plus élevées possibles en ce qui concerne la santé physique, la santé mentale et le bien-être général des détenus, ainsi que la sécurité et la sûreté des Canadiens, des Canadiennes et des employés.

[Traduction]

L'ASFC a travaillé pendant de nombreuses années avec des partenaires provinciaux pour évaluer les individus à risque élevé détenus dans les établissements correctionnels provinciaux. Cependant, comme nous le savons, les provinces ne sont plus disposées à soutenir la détention des immigrants dans leurs établissements.

Actuellement, près de 80 % des détenus de l'immigration logeant dans des établissements correctionnels provinciaux sont interdits de territoire au Canada pour criminalité ou grande criminalité. Pour être clair, cela comprend l'interdiction de territoire pour des crimes comme les voies de fait, l'agression sexuelle, le meurtre ou le vol à main armée. De plus, 90 % des individus actuellement détenus dans les établissements provinciaux attendent d'être renvoyés du Canada. Ce sont des personnes qui ont démontré des comportements violents, irrespectueux de la loi et imprévisibles, qui les exposent ou exposent d'autres détenus, les gardes et le personnel médical à un risque.

[Français]

Depuis 2023, l'ASFC prend des mesures visant à améliorer l'infrastructure de ses centres de surveillance de l'immigration actuels et apporte des modifications aux opérations et à la dotation afin de gérer les personnes réputées présenter un risque élevé pour le public, d'autres détenus ou le personnel de l'ASFC. D'autres formations et outils sont déployés pour s'assurer que le personnel est outillé pour traiter les détenus de l'immigration à haut risque. Le nombre de gardiens formés sous contrat dans les centres de surveillance de l'immigration sera augmenté pour assurer la sécurité permanente des détenus et des employés. Entre-temps, une solution est nécessaire pour héberger en toute sécurité un faible nombre de détenus à haut risque qui sont actuellement détenus dans les établissements correctionnels provinciaux.

[Traduction]

L'adoption des modifications législatives proposées fournirait à l'ASFC l'accès à des établissements construits sur mesure pour loger les détenus à risque élevé qui ont par le passé été gérés dans des établissements correctionnels provinciaux. En particulier, les modifications permettraient à l'ASFC d'obtenir une aide temporaire du Service correctionnel du Canada, ou SCC, en fournissant séparément un espace géré de manière indépendante pour l'ASFC afin de loger un faible nombre de détenus de l'immigration à risque élevé. L'entente entre les

CSC infrastructure, seek limited administrative services from CSC if required and, in exceptional circumstances, seek the assistance of CSC personnel.

[*Translation*]

Any assistance agreement will ensure that the CBSA continues to run and staff its detention spaces, independently of Correctional Service Canada and separately from federal inmates.

[*English*]

To be clear, this is a measure of last resort during a period of transition while CBSA makes upgrades to their immigration holding centres.

In closing, I would like to reaffirm that the CBSA will continue to expand its use of alternatives to detention and use detention only as a measure of last resort. When detention is deemed necessary to manage risk and maintain public safety, the CBSA remains committed to ensuring all detainees are treated in a consistent, dignified and humane way in line with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and our international obligations and commitments. Thank you for your attention, Mr. Chair.

[*Translation*]

We would be happy to answer any questions the committee members have.

[*English*]

The Chair: Thank you, Mr. Desmarais. Any supplementary comments from Mr. Darby or Mr. Bisson? Thank you. We'll proceed to questions. Our guests are with us for an hour today, and as usual, in order to ensure each member is able to participate, we'll limit the question and the answer to four minutes. Please keep the question short and identify the person you're addressing the question to. We'll start, as is the normal course, with our deputy chair, Senator Dagenais.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My first question is for Mr. Desmarais. Would you say the policy of detaining immigrants in correctional facilities stems from the government's underestimating immigration-related needs or a request you made after realizing the scope of the immigration situation?

Mr. Desmarais: Thank you for your question. The answer is multi-faceted.

deux organisations permettrait donc à l'ASFC d'utiliser l'infrastructure du SCC, de demander des services administratifs limités au SCC au besoin et, dans des circonstances exceptionnelles, de demander de l'aide du personnel du SCC.

[*Français*]

Toute entente d'aide viserait à ce que l'ASFC continue d'exploiter et de doter en personnel ses espaces de détention, indépendamment de Service correctionnel Canada et des détenus qui sont sous responsabilité fédérale.

[*Traduction*]

Pour être clair, il s'agit d'une mesure de dernier recours durant une période de transition, pendant que l'ASFC apporte des améliorations à ses centres de surveillance de l'immigration.

Pour terminer, j'aimerais réaffirmer que l'ASFC continuera d'élargir son recours aux solutions de rechange à la détention et à n'utiliser la détention que comme mesure de dernier recours. Lorsque la détention est jugée nécessaire pour gérer le risque et maintenir la sécurité publique, l'ASFC demeure engagée à s'assurer que tous les détenus sont traités de manière digne et humaine, conformément à la Charte canadienne des droits et libertés et à nos obligations et engagements internationaux. Je vous remercie de votre attention, monsieur le président.

[*Français*]

Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité.

[*Traduction*]

Le président : Merci, monsieur Desmarais. Y a-t-il des commentaires supplémentaires de la part de M. Darby ou de M. Bisson? Merci. Nous allons maintenant passer aux questions. Nos invités sont avec nous pour une heure aujourd'hui, et, comme à l'habitude, pour nous assurer que chaque député est en mesure de participer, nous limiterons la question et la réponse à quatre minutes. Veuillez garder les questions courtes et dire à qui vous posez la question. Nous allons commencer, comme à l'habitude, par notre vice-président, le sénateur Dagenais.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma première question s'adresse à M. Desmarais. Selon vous, la détention des immigrants dans des centres correctionnels est-elle une idée politique parce qu'on avait mal évalué les besoins liés à l'immigration, ou est-elle issue de demandes de votre part après qu'on a réalisé l'ampleur du phénomène de l'immigration?

M. Desmarais : Merci pour la question. La réponse a plusieurs volets.

It obviously goes without saying that the provinces' decisions to terminate their agreements were rather sudden, within a one-year period. That was unexpected, but the CBSA's response was already under way. Upgrades at our holding centres are in progress, and we are considering staffing options at our holding centres.

We've also increased the number of contracted security staff on site. That's a complementary measure, on top of the various operational changes already under way.

Senator Dagenais: My second question is for Mr. Bisson. I'd like to know how you went about assessing the capacity of Canadian correctional institutions to house this new population and keep it separate from incarcerated criminals.

We're talking about the budget, but how much will it cost to do the improvements and hire extra staff, as planned, so you can get this up and running, and deliver what the CBSA and the government are expecting?

Luc Bisson, Acting Assistant Commissioner, Policy, Correctional Service Canada: Thank you for your question. Correctional Service Canada supports the CBSA, and we are in the midst of assessing the infrastructure needs identified by the agency. We are also in the midst of looking at the administrative and site management requirements.

When it comes to assessing the facility needs, we're weighing the various options with the agency's needs. As my colleague mentioned, we are talking about a very small number. We are looking for appropriate spaces to house immigrants detained under the Immigration and Refugee Protection Act.

They may be kept in spaces that are as separate as possible from our facilities and will be independently managed by the agency. That means correctional services personnel will not be needed, except for support staff, who will provide services such as building maintenance, food preparation and laundry. They are really administrative services to support the agency.

At no time, do we anticipate managing the immigration detainees in the detention centres. If the proposed legislative amendments are passed, these facilities will become CBSA facilities for the agency to manage immigration detainees.

Senator Dagenais: Do I have time for another question?

Évidemment, il va sans dire que le retrait des provinces s'est fait spontanément sur une période d'un an, ce qui était inattendu. La réponse de l'Agence des services frontaliers, par contre, est déjà en cours. On a déjà entamé certains travaux à l'intérieur de nos propres centres de surveillance et on examine la possibilité de doter nos centres de surveillance.

On a aussi augmenté nos effectifs sur place en matière de contrats de sécurité. C'est une mesure complémentaire qui vient s'ajouter aux différents changements opérationnels déjà en cours à l'heure actuelle.

Le sénateur Dagenais : Ma seconde question s'adresse à M. Bisson. J'aimerais savoir comment s'est faite l'évaluation de la capacité des centres correctionnels canadiens à recevoir cette nouvelle population et à la garder isolée des criminels emprisonnés.

On parle ici d'un budget, mais quel est le coût des aménagements et du personnel supplémentaire que vous avez prévu pour être fonctionnels et répondre aux attentes de l'Agence des services frontaliers et du gouvernement?

M. Bisson : Je vous remercie de votre question. Le Service correctionnel du Canada soutient l'Agence des services frontaliers et nous sommes en train d'évaluer les besoins qu'a identifiés l'agence en matière d'infrastructures. Nous sommes également en train d'examiner ce qui serait requis du côté du soutien administratif et de la gestion des lieux.

Pour ce qui est de l'évaluation des besoins en matière d'installations, nous évaluons différentes options et les besoins de l'agence. Comme mon collègue l'a mentionné, on parle ici d'un nombre très restreint. Nous sommes à la recherche d'endroits appropriés pour assurer la détention des immigrants détenus dans le cadre de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Ils pourraient être gardés dans des lieux qui sont les plus séparés possibles de nos installations et ils seraient gérés de façon indépendante par l'agence, ce qui ne requiert pas de personnel des services correctionnels, sauf des employés de soutien. On parle ici possiblement des services d'entretien des immeubles, de préparation de nourriture, de nettoyage des vêtements, et cetera. Ce sont plutôt des services administratifs de soutien à l'agence.

En aucun temps nous ne prévoyons d'administrer les détenus immigrants dans ces centres de détention. Si les changements législatifs proposés sont adoptés, ces établissements deviendraient des installations de l'Agence des services frontaliers pour la gestion des immigrants qui y sont détenus.

Le sénateur Dagenais : Ai-je du temps pour poser une autre question?

[English]

The Chair: [Technical difficulties]

Senator Boehm: Thank you to the witnesses for being here today. My question is for Mr. Desmarais. In terms of defining “high risk,” you mentioned in your remarks that we need to follow certain international obligations and instruments that we have signed on to as Canada. Have you looked at all at the experience of other countries that are immigration destinations, recognizing that there are so many people on the move? The U.S. might be a particular example. We work closely and you work closely with the U.S. in terms of these questions. Australia is another — and indeed the European countries — where there has not been as much planned immigration, as, for example, we can undertake in Canada. This is fairly new territory in policy terms and certainly on the operational side. Are there any experiences internationally that you have looked at?

Mr. Desmarais: Mr. Chair, I’ll respond to the question. Benchmarking is an ongoing exercise that the agency does. We have, naturally, close familiarity with the Five Country Conference, so Australia, United Kingdom, the United States, as well as New Zealand.

There are a number of countries currently undergoing a similar transformation as we are, as in building alternatives to detention for the release of low-risk immigrants, but also there’s been an increased number of high-risk clients that are starting to emerge with the NER centres. Each country has their own particular dynamic. Some rely, perhaps, more on private sector industry providers, whereas others have different models. Canada sits in between the different models that are available within whether it’s Australia or the United Kingdom. But in answer to your question, yes, we constantly benchmark. We have and we continue, as we’re evolving, essentially in a similar space as you noted in your question.

Senator Boehm: Presumably, we’re not looking at putting people on islands or sending them off to Rwanda. You cited those two countries. Are you saying that what we have is really a made-in-Canada solution, now that the provinces have said they don’t want to participate in this?

Mr. Desmarais: We certainly have best practices in the way we manage our immigration detention population. We do it in a compassionate and humane manner; reliance that we have, the statistics we mentioned, 98% of our clients are in alternatives to detention, I think is a demonstration of that fact. Those that do end up as a measure of last resort in detention have access to

[Traduction]

Le président : [Difficultés techniques]

Le sénateur Boehm : Je remercie les témoins d’être ici aujourd’hui. Ma question s’adresse à M. Desmarais. Concernant la définition de « risque élevé », vous avez dit dans votre exposé que nous devons respecter un certain nombre d’obligations ainsi que des instruments internationaux que nous avons signés en tant que pays. Avez-vous examiné l’expérience d’autres pays qui sont des destinations de l’immigration, reconnaissant qu’un très grand nombre de gens sont en déplacement? Les États-Unis pourraient en être un exemple. Nous travaillons et vous travaillez en étroite collaboration avec les États-Unis par rapport à ces questions. L’Australie en est un autre — et d’ailleurs les pays européens — où l’immigration n’a pas été aussi planifiée que, disons, ce que nous entreprenons au Canada. Il s’agit d’un territoire assez nouveau sur le plan stratégique et certainement du côté opérationnel. Avez-vous étudié des expériences internationales?

M. Desmarais : Monsieur le président, je vais répondre à la question. L’analyse comparative est un exercice continu de l’agence. Naturellement, nous sommes intimement liés à la Conférence des cinq nations, soit l’Australie, le Royaume-Uni, les États-Unis ainsi que la Nouvelle-Zélande.

Un certain nombre de pays subissent actuellement une transformation semblable à la nôtre, notamment en créant des solutions de rechange à la détention pour la libération des immigrants à faible risque, mais nous avons également remarqué que le nombre de clients à risque élevé augmente avec les centres pour non-résidents admis. Chaque pays a sa propre dynamique particulière. Certains se fondent peut-être davantage sur les fournisseurs de l’industrie du secteur privé, alors que d’autres ont des modèles différents. Le Canada se situe entre les différents modèles disponibles, en Australie ou au Royaume-Uni. Mais pour répondre à votre question, oui, nous faisons constamment des analyses comparatives. Nous l’avons fait et nous continuons de le faire, à mesure que nous évoluons, dans un domaine essentiellement semblable à ce dont vous avez parlé dans votre question.

Le sénateur Boehm : On peut présumer que nous n’envisageons pas de placer des gens sur des îles ou de les envoyer au Rwanda. Vous avez cité ces deux pays. Êtes-vous en train de dire que notre solution est essentiellement canadienne, maintenant que les provinces ont dit qu’elles ne veulent pas y participer?

M. Desmarais : Il est certain que nous avons des pratiques exemplaires pour gérer notre population de détenus de l’immigration, avec compassion et humanité. Dans les statistiques que nous avons mentionnées, les 98 % de nos clients qui recourent aux solutions de rechange à la détention en témoignent, je pense. Ceux qui finissent par se retrouver

a suite of different services, medical from different availability of services within facilities, so I think we have a lot of different best practices that are out there.

Senator M. Deacon: Thank you to you and your team for being here this afternoon. My question is two parts; one is around minors, and the high-risk term that was used a bit earlier.

My first question, Mr. Desmarais, concerns protections for minors. Is it possible, within the confines of this legislation, that a minor could find themselves in one of these immigration stations?

Mr. Desmarais: The short answer to this would be no.

Senator M. Deacon: Thank you.

Mr. Desmarais: I was going to say the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness back in 2017, Minister Goodale, issued a ministerial direction to the CBSA. This direction mentioned specifically that the agency ought to look — and it's since been codified in regulations — that we have to look at the best interests of the children. In doing that assessment, it is fair to say that this particular environment would not be conducive to the best interests of the children.

Detained minors are typically housed in an immigration holding centre where we do have a family wing. It is a rare occurrence. I will mention that over the last fiscal year, for example, we have housed only 12 minors. That's usually with an accompanying family member. We have detained only six. Usually, these tend to be unaccompanied minors, held for very short periods as we are making arrangements with child welfare agencies. So it becomes a measure of exceptional last resort.

Senator M. Deacon: Thank you for sharing that. I noticed in reading through the minister's overview which was provided that if the CBSA is unable to establish an individual's legitimate identity, then they classify them as high-risk. If that is the case, do you have any sense of how often this happens? Is it in every instance where identity cannot be proven? Is it extremely rare? Can you give us some sense of that?

Mr. Desmarais: I certainly can. At present, we have 181 detainees in our immigration holding centres and in the two remaining provinces with which we have agreements. When I look at the grounds for detention, or at least the client count, for identity reasons, we're speaking of about 7%. I wouldn't say that identity, on its face alone, is not an indicator of risk necessarily, but it is factoring into the decision of an officer to assess risk when you don't really know exactly who you have in front of you.

en détention comme mesure de dernier recours ont accès à un ensemble de services différents, y compris des services médicaux disponibles dans les établissements, donc je pense que nous avons beaucoup de pratiques exemplaires à cet égard.

La sénatrice M. Deacon : Merci à vous et à votre équipe d'être ici cet après-midi. Ma question est en deux parties; la première concerne les mineurs, l'autre, le terme « à risque élevé » qui a été utilisé un peu plus tôt.

Ma première question, monsieur Desmarais, concerne la protection des mineurs. Est-il possible, dans les limites de cette loi, qu'un mineur puisse se retrouver dans l'un de ces centres d'immigration?

M. Desmarais : La réponse courte serait non.

La sénatrice M. Deacon : Merci.

M. Desmarais : J'allais dire que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en 2017, le ministre Goodale, a émis une directive ministérielle à l'intention de l'ASFC. La directive mentionnait précisément que l'agence devait examiner — et cela a depuis été codifié dans des règlements — l'intérêt supérieur des enfants. Dans le cadre de cette évaluation, il est juste de dire que cet environnement particulier ne serait pas propice à l'intérêt supérieur des enfants.

Les détenus mineurs sont habituellement logés dans un centre de surveillance de l'immigration, où nous avons une aile familiale. Cela arrive rarement. Je dirai que, au cours du dernier exercice, par exemple, nous n'avons hébergé que 12 mineurs. Ceux-ci sont habituellement hébergés avec un membre de la famille qui les accompagne. Nous n'en avons détenu que six. Habituellement, il s'agit de mineurs non accompagnés, détenus pour de très courtes périodes, pendant que nous prenons des arrangements avec les organismes de protection de l'enfance. Cela devient donc une mesure d'exception de dernier recours.

La sénatrice M. Deacon : Merci. En lisant l'aperçu du ministre qui a été fourni, j'ai remarqué que si l'ASFC est incapable d'établir l'identité légitime d'une personne, elle la classe donc comme un individu à risque élevé. Si c'est le cas, savez-vous à quelle fréquence cela se produit? Est-ce chaque fois qu'il n'est pas possible de prouver l'identité? Est-ce extrêmement rare? Pourriez-vous nous donner un aperçu?

M. Desmarais : Certainement. Présentement, nous avons 181 détenus dans nos centres de surveillance de l'immigration et dans les deux autres provinces avec lesquelles nous avons conclu des ententes. Si je regarde les motifs de la détention, ou au moins le nombre de clients, nous parlons d'environ 7 % de motifs liés à l'identité. Je ne dirais pas que, à elle seule, l'identité soit nécessairement un indicateur du risque, mais elle joue dans la décision d'un agent d'évaluer le risque quand on ne sait pas exactement à qui on a affaire.

Senator M. Deacon: Tell me a little bit more about that, the identity. What does it look like when an officer says they can't make an identity here? What are the parameters that don't allow that to happen?

Mr. Desmarais: You may have someone, for example, not necessarily on purpose, who shows up with no identification and with no ability to match the person to an existing record, for example. There may be indicators, in some cases, that lead our officers to determine that the risk may be more pronounced, for example, visual signs of potential affiliation to organized criminal groups, to name a few. Identity is not, in and of itself, a risk indicator. However, it may be a contributing factor to an officer's assessment.

Senator M. Deacon: Thank you.

Senator Kutcher: My understanding is that these individuals have been previously housed at provincial correctional facilities. Would it have been the staff of those facilities who were responsible for their management in that facility?

Mr. Desmarais: Do you mean in provincial correctional facilities, sir?

Senator Kutcher: Yes. Or was it CBSA staff who were looking after them?

Mr. Desmarais: In those cases, it would be correctional officers who belong to provincial departments, correctional ministries.

Senator Kutcher: Right. Now you're going to put people into a different facility. I understand that it's the CBSA staff who would be looking after the people in that facility?

Mr. Desmarais: CBSA staff will be present on the site in order to have interactions and liaison with immigration detainees. Day-to-day guard services, as is currently the case, are provided by a private security contractor.

Senator Kutcher: That information wasn't available in the notice that we saw. My question is, does the CBSA staff who are located in these facilities have the training and operational capacity to properly care for and manage the people they're looking after?

Mr. Desmarais: We're currently providing additional training to our officers in order to deal with the enhanced risk that the new population is presenting. Training is ongoing. New tools and equipment have also been supplied to our officers. That is an ongoing process right now.

La sénatrice M. Deacon : Parlez-moi un peu plus de l'identité. Qu'arrive-t-il lorsqu'un agent dit qu'il ne peut pas établir l'identité? Quels paramètres ne lui permettent pas de le faire?

M. Desmarais : Il se pourrait qu'une personne, pas nécessairement par exprès, se présente sans pièces d'identité et sans qu'il soit possible d'apparier la personne et un dossier existant, par exemple. Dans certains cas, des indicateurs peuvent amener nos agents à conclure que le risque est plus prononcé, comme des signes visuels d'affiliation potentielle à des groupes criminels organisés, pour ne nommer que ceux-là. L'identité n'est pas à proprement parler un indicateur du risque. Cependant, elle peut être un facteur qui contribue à l'évaluation d'un agent.

La sénatrice M. Deacon : Merci.

Le sénateur Kutcher : Si j'ai bien compris, ces personnes ont été logées précédemment dans des établissements correctionnels provinciaux. Était-ce le personnel de ces établissements qui était responsable de leur gestion dans cet établissement?

M. Desmarais : Parlez-vous des établissements correctionnels provinciaux, monsieur?

Le sénateur Kutcher : Oui. Ou est-ce que c'était le personnel de l'ASFC qui s'occupait d'eux?

M. Desmarais : Dans ces cas, ce seraient les agents correctionnels qui appartiennent aux ministères provinciaux, aux ministères correctionnels.

Le sénateur Kutcher : D'accord. Vous allez maintenant mettre les gens dans un établissement différent. Je crois comprendre que c'est le personnel de l'ASFC qui s'occuperait des personnes logées dans cet établissement.

M. Desmarais : Le personnel de l'ASFC serait présent sur le site afin d'avoir des interactions et d'assurer la liaison avec les détenus de l'immigration. Les services de garde quotidiens, comme c'est actuellement le cas, sont assurés par un entrepreneur de sécurité privé.

Le sénateur Kutcher : Cette information n'était pas disponible dans l'avis que nous avons vu. Ma question est la suivante : le personnel de l'ASFC qui travaille dans ces établissements reçoit-il la formation et a-t-il la capacité opérationnelle pour bien gérer les gens sous sa surveillance et d'en occuper adéquatement?

M. Desmarais : Nous fournissons actuellement une formation supplémentaire à nos agents afin qu'ils puissent faire face au risque accru que présente la nouvelle population. La formation est en cours. De nouveaux outils et équipements ont également été remis à nos agents. C'est un processus qui en cours.

Senator Kutcher: Could you tell us a little bit about this private contractor who is providing this information? What is their training? What is the contract about?

Mr. Desmarais: Yes. The current incumbent is GardaWorld. That company won a competitive process. GardaWorld is currently responsible for guard services and the three immigration holding centres to which we have access — one in Laval; one in GTA, in Toronto, close to the airport; as well as one in Surrey, British Columbia.

Senator Kutcher: This group will be providing those same services in these new facilities?

Mr. Desmarais: The guard services contract resources have also been provided with enhanced training in order to be able to deal with de-escalation techniques, as well as the ability to intervene in the context of an altercation and the potential introduction of contraband, for example. This is part of the new training that guard service contractors have also been provided. We're augmenting both the capacity of the guard services provider but also on the CBSA staff complement.

Senator Kutcher: Would it be possible for you to provide us a brief overview of both those components? What is the actual training that is being provided to CBSA staff that they previously have not had in terms of the amount, volume, points and how do you measure their competencies? In particular, how do you measure the competencies, post-training? And can we have the same kind of information for the Garda contractor? What is being provided? How are you measuring the competencies, so you're confident they're actually able to do the job you've asked them to do?

Mr. Desmarais: Absolutely. We'd be happy to provide that.

Senator Kutcher: That would be great. Thank you.

Senator Cardozo: I have a ton of questions. I've got to say, this doesn't give me a lot of comfort in terms of what we're doing, but perhaps you may be able to assuage some of my discomfort. It's not me alone; a lot of people are very concerned about this.

Let me put out a few questions. The kind of incarceration or control of these individuals that is going on under provincial jurisdiction, will that be similar when they move to the federal penitentiaries? Will the facilities be the same as what we've had for a number of years under provincial jurisdiction, when the province was taking care of these individuals?

Le sénateur Kutcher : Pourriez-vous nous parler un peu plus de cet entrepreneur privé qui fournit cette information? Quelle est sa formation? Quel est le contrat?

M. Desmarais : Oui. Le titulaire actuel est GardaWorld. Cette compagnie a remporté un processus concurrentiel. GardaWorld est actuellement responsable des services de garde et des trois centres de surveillance de l'immigration auxquels nous avons accès : un à Laval, un dans la région du Grand Toronto, à Toronto, près de l'aéroport, et un à Surrey, en Colombie-Britannique.

Le sénateur Kutcher : Ce groupe fournira les mêmes services dans ces nouveaux établissements?

M. Desmarais : Les ressources contractuelles des services de garde ont également reçu une formation améliorée afin de pouvoir utiliser des techniques de désescalade et intervenir dans le contexte d'une altercation et de l'introduction possible d'objets de contrebande, par exemple. Cela fait partie de la nouvelle formation que les entrepreneurs des services de garde ont également reçue. Nous améliorons à la fois la capacité du fournisseur de services de garde, et celle du personnel de l'ASFC.

Le sénateur Kutcher : Pourriez-vous nous fournir un bref aperçu de ces deux éléments? Quelle est la formation concrète fournie aux employés de l'ASFC qu'ils n'ont pas reçue au préalable pour ce qui est de la quantité, du volume, des éléments et de la façon de mesurer leurs compétences? En particulier, comment mesurez-vous les compétences après la formation? Et pouvons-nous recevoir ce même type d'information pour l'entrepreneur Garda? Qu'est-ce qui est offert et comment mesurez-vous les compétences de manière à vous assurer qu'ils peuvent réellement faire le travail que vous les avez chargés de faire?

M. Desmarais : Absolument. Nous serons heureux de vous fournir ces renseignements.

Le sénateur Kutcher : Ce serait formidable. Je vous remercie.

Le sénateur Cardozo : J'ai une foule de questions. Je dois dire que je ne suis pas très rassuré par rapport à ce que nous faisons, mais peut-être pourriez-vous me reconforter un peu. Ce n'est pas seulement moi; beaucoup de gens s'inquiètent beaucoup de cette situation.

Permettez-moi de poser quelques questions. Le type d'incarcération ou de contrôle de ces personnes qui s'effectue dans le cadre de la compétence provinciale sera-t-il similaire lorsqu'elles seront transférées dans les pénitenciers fédéraux? Les établissements seront-ils les mêmes que ce que nous avons eu, pendant un certain nombre d'années, dans le cadre de la compétence provinciale, lorsque la province s'occupait de ces personnes?

That's one. Number two, you mentioned this as a process of transition. To what are we transitioning to, and how long do you anticipate that will take?

Number three, in terms of Garda World, we currently have CBSA, which doesn't have an oversight body. Bill C-20 will address that at some point. My concern about Garda World is it's a contractor who will now be even further away. Will its services be subject to review and oversight in any way? Those are my questions.

Mr. Desmarais: I'll give it my best.

In terms of facilities, the main distinction that is important to note is that CBSA would be fully responsible for occupying and managing the immigration station within the penitentiary. That is the biggest distinction. When I say "managing," it means we're applying detention standards, which are publicly published. We make them available. Those would be applicable to detention conditions within that immigrant station. That's a fundamental difference.

In previous arrangements, those detention standards were enforced as best as possible within the constraints of the existing environment. We'll have the ability within the Correctional Service Canada facility to administer the program fully in alignment with those standards. I would say that is probably the biggest distinction.

Senator Cardozo: In terms of high-risk claimants, who decides and at what point? Is it when they arrive at the airport or at the border?

Mr. Desmarais: I have to unpack that a little bit because the decision to essentially place an individual in detention is subsequent to the decision to detain in the first place.

The CBSA officers have the ability and the powers under the Immigration and Refugee Protection Act — and that doesn't change — to invoke the necessity of potentially detaining for very specific grounds, which include unknown identity, a flight risk or posing a danger to society. Once that assessment is done, within the first 48 hours, that decision itself becomes reviewable by the Immigration and Refugee Board of Canada, which takes responsibility for those decisions from that point on. The CBSA is no longer the detaining authority. That becomes the responsibility of the Immigration and Refugee Board. CBSA has jurisdiction to determine placement.

C'est la première question. Deuxièmement, vous avez dit qu'il s'agissait d'un processus de transition. Vers quoi faites-vous la transition, et combien de temps cela prendra-t-il à votre avis?

Troisièmement, pour ce qui est de GardaWorld, nous avons actuellement l'ASFC, qui n'a pas d'organe de surveillance. Le projet de loi C-20 permettra d'aborder cette question, à un moment donné. Ce qui m'inquiète à propos de GardaWorld, c'est que c'est un entrepreneur qui sera maintenant encore plus loin. Ses services seront-ils examinés et surveillés d'une quelconque façon? Ce sont mes questions.

M. Desmarais : Je vais faire de mon mieux pour y répondre.

Pour ce qui est des établissements, la principale distinction à souligner, c'est que l'ASFC serait entièrement responsable d'occuper et de gérer le poste d'attente à l'intérieur du pénitencier. C'est la plus grande distinction. Lorsque je dis « gérer », cela veut dire que nous appliquons les normes de la détention, qui sont publiées publiquement. Nous les rendons disponibles. Elles s'appliqueraient aux conditions de la détention à l'intérieur de ce poste d'attente. C'est une différence fondamentale.

Dans les arrangements précédents, ces normes de détention étaient appliquées le mieux possible dans les limites de l'environnement existant. Nous serons en mesure dans l'établissement du Service correctionnel du Canada d'administrer le programme en nous alignant pleinement sur ces normes. Je dirais que c'est probablement la plus grande distinction.

Le sénateur Cardozo : Pour ce qui est des demandeurs d'asile à risque élevé, qui décide et à quel moment? Est-ce lorsqu'ils arrivent à l'aéroport ou à la frontière?

M. Desmarais : Je dois décortiquer cela un peu parce que la décision de placer un individu en détention fait suite à la décision de le détenir en premier lieu.

Les agents de l'ASFC détiennent la capacité et les pouvoirs au titre de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — et cela ne change pas — d'invoquer la nécessité de détenir potentiellement une personne pour des motifs très précis, ce qui comprend l'identité inconnue, le risque d'évasion ou le fait de représenter un danger pour la société. Une fois cette évaluation faite, dans les 48 premières heures, cette décision elle-même devient susceptible de contrôle par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, qui prend la responsabilité de ces décisions à partir de là. L'ASFC n'est plus l'autorité responsable de la détention. C'est maintenant la responsabilité de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. L'ASFC a la compétence pour déterminer le placement.

That process is governed by internal guidance, administrative guidance. A CBSA officer makes that determination. A placement tool is being used and is reviewed by a supervisor. The intent remains to use, as it is in statutes, to effect release as much as possible, as is currently done, as you noticed with the statistics that I provided. Should that not be possible, the first place for detention would be an immigration holding centre. At present, 84% of all immigration detainees are currently being housed in an immigration holding centre.

As a measure of last resort should a detainee, for example, potentially pose a threat to other detainees or personnel on site, a decision may be made by a CBSA officer to place that individual into an immigrant station should the legislation be enacted. It would be a sequential process involving two decision-making authorities.

The Chair: This is a critical area and any of our colleagues can return to this as they wish. Senator Yussuff, you are next

Senator Yussuff: Thank you, witnesses, for being here. I have a lot of questions, like my colleagues. Let me start with, of course, for the longest period we haven't known anything else. You have worked with provincial bodies in regard to housing people that you determine to be high risk. The province doesn't want to continue with this arrangement. Could you tell us why that is the case?

Mr. Desmarais: I wouldn't want to speak on behalf of provinces. A number of reasons have been voiced, ranging from human rights considerations to capacity issues.

Senator Yussuff: So we wake up in 2024 and the province decides that human rights are a concern and they no longer want to house the federal immigration detainees in their facility. Is that what I am to believe?

Mr. Desmarais: Again, I wouldn't want to speculate on the motivations behind provincial withdrawals.

Senator Yussuff: You are asking us to consider changes to the Corrections and Conditional Release Act to house detainees, and in fairness to us as senators, we would like to know what is motivating this change in policy, given that the provinces have been the housing authority for the longest period that I can remember. We need to get a clear answer in regard to this impasse that we are at right now.

Ce processus est régi par une orientation interne, une orientation administrative. Un agent de l'ASFC prend cette décision. Un outil de placement est utilisé et examiné par un superviseur. L'intention demeure d'utiliser, comme le prévoit la loi, la libération dans la mesure du possible, comme c'est le cas actuellement, et comme vous l'avez remarqué dans les statistiques que j'ai fournies. Si cela n'est pas possible, le premier lieu de la détention serait un centre de surveillance de l'immigration. À l'heure actuelle, 84 % des détenus de l'immigration sont logés dans un centre de surveillance de l'immigration.

Comme mesure de dernier recours, si un détenu, par exemple, présentait une menace à la sécurité d'autres détenus ou du personnel sur place, un agent de l'ASFC prendrait la décision de placer cette personne dans un poste d'attente, si la loi était adoptée. Ce serait un processus séquentiel faisant intervenir deux autorités décisionnelles.

Le président : C'est un sujet crucial, et tous les collègues pourront y revenir s'ils le souhaitent. Sénateur Yussuff, vous êtes le suivant.

Le sénateur Yussuff : Merci, chers témoins, d'être ici. J'ai beaucoup de questions, comme mes collègues. Permettez-moi de commencer par dire que, bien sûr, pendant très longtemps, nous n'avons rien connu d'autre. Nous avons travaillé avec des organismes provinciaux pour héberger des personnes que vous déterminez comme présentant un risque élevé. La province ne veut pas continuer avec cet arrangement. Pourriez-vous nous dire pourquoi?

M. Desmarais : Je ne voudrais pas parler au nom des provinces. Un certain nombre de raisons ont été exprimées, allant de considérations liées aux droits de la personne à des problèmes de capacité.

Le sénateur Yussuff : Alors nous nous réveillons, en 2024, et la province décide que les droits de la personne sont une préoccupation et qu'elle ne veut plus loger les détenus de l'immigration fédérale dans ses établissements. Est-ce ce qu'on veut me faire croire?

M. Desmarais : Encore une fois, je ne voudrais pas spéculer sur les motivations des retraits provinciaux.

Le sénateur Yussuff : Vous nous demandez d'envisager d'apporter des modifications à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition pour héberger des détenus, et, en toute équité pour nous, en tant que sénateurs, nous aimerions savoir ce qui motive ce changement de politique, étant donné que les provinces sont depuis aussi longtemps que je me souviens l'autorité responsable de l'hébergement. Nous devons obtenir une réponse claire concernant cette impasse dans laquelle nous sommes actuellement.

The second question I would have you maybe already answered, but how many detainees currently in provincial jurisdiction will be transferred to federal correctional facilities?

Mr. Desmarais: At present, we have 27 detainees who are being housed in provincial correctional facilities, 22 in Ontario and 5 in Quebec. That's as of last Friday.

Senator Yussuff: I believe you already answered this, but I would like a bit more detail, please. Food service will be provided by the correctional facility they are in. Would these detainees have to trek across the facility to get to the cafeteria in the correctional facilities to get their meals? How would this arrangement take place?

Mr. Desmarais: That's a good question. We should specify the food preparation would be arranged — all dependent and subject to negotiations with the Correctional Service Canada — and provided. The provision of the food itself and any interactions with immigration detainees would be either by a CBSA-contracted guard or by a CBSA officer.

Senator Yussuff: The point I am trying to get at, would these detainees have to be associated with other criminals in the correctional facility, given that that's where the cafeteria might be located? Would they have to go there to physically eat their meals or would the meals be transferred to where they are being housed?

Mr. Desmarais: It is the latter. There are specific legislative safeguards within the bill itself to prevent the commingling of criminal inmates and immigration detainees, and those safeguards are guarded by one particular exception, which is under exigent circumstances, the institutional head — for example, if there is a force majeure — could determine there is a reason to intervene and perhaps have contacts between immigration detainees and correctional service staff.

Senator Yussuff: My final question, because of my timing here, GardaWorld would be contracted to provide, essentially, the majority of services required to guard, supervise and provide security for the detainees in the facility. Is GardaWorld obligated to follow the same standard as CBSA officers in the context of their responsibility?

Mr. Desmarais: That's correct; they have to. They have to follow the immigration detention standards. Because they are under contract, they are also subject to various different vendor management clauses as well. It is important to keep that in mind.

Vous avez peut-être déjà répondu à ma deuxième question, mais combien de détenus relevant actuellement de la compétence provinciale seront transférés dans les établissements correctionnels fédéraux?

M. Desmarais : En ce moment, en date de vendredi dernier, 27 détenus sont logés dans les établissements correctionnels provinciaux, dont 22 en Ontario, et 5 au Québec.

Le sénateur Yussuff : Je pense que vous avez déjà répondu à cette question, mais j'aimerais obtenir un peu plus de détails, s'il vous plaît. Un service alimentaire sera assuré par l'établissement correctionnel dans lequel ils logent. Est-ce que ces détenus devront traverser l'établissement pour se rendre à la cafétéria afin d'y recevoir leurs repas? Quel serait l'arrangement?

M. Desmarais : C'est une bonne question. Nous devrions préciser que la préparation des aliments serait organisée — en fonction et sous réserve des négociations avec le Service correctionnel du Canada — et assurée. La fourniture des aliments eux-mêmes et toute interaction avec les détenus de l'immigration se feraient par un garde embauché par l'ASFC ou par un agent de l'ASFC.

Le sénateur Yussuff : Ce qui m'intéresse, c'est de savoir si ces détenus devraient être associés à d'autres criminels dans l'établissement correctionnel, vu que c'est là que la cafétéria pourrait se trouver? Est-ce qu'ils devraient y aller pour manger physiquement leurs repas ou est-ce que les repas seraient transférés à l'endroit où ils sont hébergés?

M. Desmarais : C'est la dernière option. Il y a des mesures de protection législatives précises dans le projet de loi lui-même qui empêchent de mélanger les détenus criminels et les détenus de l'immigration, et ces mesures de protection sont assorties d'une exception particulière, à savoir que, dans des circonstances exceptionnelles, le directeur de l'établissement — par exemple, en cas de force majeure — peut déterminer qu'il y a une raison d'intervenir et avoir peut-être des contacts entre des détenus de l'immigration et le personnel du service correctionnel.

Le sénateur Yussuff : Ma dernière question, parce que mon temps est limité, est la suivante : on retiendrait les services de GardaWorld pour fournir essentiellement la majorité des services nécessaires à la surveillance des détenus dans l'établissement et à leur sécurité. GardaWorld est-il obligé de suivre les mêmes normes que les agents de l'ASFC dans le contexte de leur responsabilité?

M. Desmarais : Oui. Il doit respecter les normes en matière de détention liée à l'immigration. Mais puisqu'il est sous contrat, il est également assujéti à diverses clauses de gestion des fournisseurs différentes également. Il est important de garder cela à l'esprit.

The other key consideration is that we have an arrangement with the Canadian Red Cross that does detention monitoring within our existing facilities. That is a service that has been in place for a number of years and will continue as well moving forward, as well as NGO access that is currently being provided within our immigration holding centres that we would like, depending on the arrangement we have, to preserve moving forward as well.

Senator Pate: Thank you to all of our witnesses. As you are very aware, some of us visited the new Surrey centre as well as the Laval centre. I have previously been in the Toronto and all but one of the potential federal penitentiaries.

The Human Rights Committee is awaiting a response to concerns about human rights of prisoners currently not being observed. As well, when I was working with women prisoners over an eight-and-a-half-year period, while they were housed in prisons for men, there were significant issues around commingling, even though it was not supposed to be happening. There were also issues around youth in detention in the past.

My questions are specific to CBSA. Have you named the facilities? Have you identified which facilities people will be going to?

Secondly, it's identified that \$14.5 million will be needed annually to operate immigration stations within a facility or facilities, and this works out to approximately \$31 million per prison, per year in each of the next five years. You have indicated that the number of persons would be a total of 27. I am curious, the *Toronto Star* reported last month that the approximate daily count was 47 people in immigration detention, in either the provincial jails or police holding cells. I am curious how the count has been reduced and why you are doing this instead of some of the more humane community options that could accommodate migrants.

Thirdly, you have also indicated that the retrofits within the new detention centres will allow for the eventual detainment of high-risk detainees. That is my understanding. If so, I am curious how long it will take to put those in place and what you see as the timeline for that? If you have a timeline for when you'll be able to accommodate all detainees in the immigration detention centres including high risk, I would be interested in that.

L'autre principale considération, c'est que nous avons un arrangement avec la Croix-Rouge canadienne, qui s'occupe de surveiller la détention dans nos établissements existants. C'est un service en place depuis un certain nombre d'années qui se poursuivra dans l'avenir, en plus de l'accès aux ONG qui est actuellement fourni dans nos centres de surveillance de l'immigration, que nous aimerions également préserver dans l'avenir, selon l'arrangement prévu.

La sénatrice Pate : Merci à tous nos témoins. Comme vous le savez bien, certains d'entre nous sont allés au nouveau centre de Surrey ainsi qu'au centre de Laval. Je suis déjà allée à celui de Toronto, et dans tous les pénitenciers fédéraux potentiels, sauf un.

Le Comité des droits de la personne attend une réponse aux préoccupations concernant le fait que les droits de la personne des détenus ne sont actuellement pas respectés. De plus, quand j'ai travaillé, pendant huit ans et demi, avec des prisonnières hébergées dans des établissements carcéraux pour hommes, j'ai observé d'importants problèmes de mélanges, même si cela n'était pas censé se produire. Il y a aussi eu des problèmes avec des jeunes en détention dans le passé.

Mes questions s'adressent précisément à l'ASFC. Premièrement, avez-vous nommé les établissements? Avez-vous désigné les établissements où les gens iront?

Deuxièmement, il est indiqué qu'un montant de 14,5 millions de dollars sera nécessaire par année pour gérer les postes d'attente au sein d'un établissement ou d'établissements, et cela équivaut environ à 31 millions de dollars par établissement carcéral, par année, pour chacune des cinq prochaines années. Vous avez dit qu'il y aurait au total 27 personnes. Je suis curieuse; le *Toronto Star* a rapporté le mois dernier que l'on comptait quotidiennement environ 47 personnes détenues pour des motifs liés à l'immigration, que ce soit dans les prisons provinciales ou les cellules de détention policière. Je suis curieuse de savoir comment on a réduit le nombre et pourquoi vous choisissez cette option plutôt que certaines des options communautaires plus humaines qui pourraient accueillir les migrants.

Troisièmement, vous avez mentionné que les rénovations dans les nouveaux centres de détention permettront de détenir les détenus à risque élevé. C'est ce que j'ai compris. Si c'est le cas, j'aimerais savoir combien de temps il faudra pour les mettre en place et quel sera le délai? Si vous avez un délai concernant le moment où vous pourrez accueillir tous les détenus dans les centres de détention de l'immigration, y compris ceux à risque élevé, j'aimerais le connaître.

Mr. Desmarais: So the first question has to do with if the facility is known. As it is provided in the draft bill, it is subject to negotiations between the deputy of the CBSA as well as the head of Correctional Service Canada, and it is subject to the minister's approval. A facility has not been chosen yet.

The second point about the cost, I believe it is 14.5 million. It is important to understand that it is a fixed-cost operation. From the moment there is an opening of a facility, we need to ensure that there are appropriate medical services and appropriate guard services. We have CBSA officers who are also going to be present to manage it. A lot of the costs are going to be fixed and borne simply out of the opening of the facility itself.

In terms of whether the new arrangement will allow us to provide more humane services, I would say it will provide the CBSA with the ability to continue providing a balance between human rights, which we continuously do, but also really put, as I mentioned in my opening remarks, top of mind the security aspect. I'll just remind the committee about some of the individuals. A number of them — for example, we have 34 right now in immigration holding centres or the provincial correctional facilities who are subject to danger to Canada. Those may be individuals who are part of organized criminal gangs and who may be subject to criminal convictions for assault or significant violent offences.

For the last question with respect to timelines, it is subject to a procurement process. We hope that we will be able to perform all the essential retrofits as quickly as possible. We hope to initiate the launch of the Laval immigration holding centre in the coming months, but it will take time. I know that in the provincial context, for example, a number of different transition to new builds are taking 7 to 10 years. I'm not suggesting it is the time it will take, but it takes time to put the right infrastructure in place in order to manage these clients in a safe and humane manner as much as possible.

Senator McNair: Thank you to the panellists for being here today. We appreciate your attendance.

My question is probably for Mr. Desmarais. In a 2021 report, Human Rights Watch and Amnesty International documented that racialized people — in particular, Black men — are confined in more restrictive conditions and for longer periods in Canada's immigration detention than other detainees. It went on to talk about the fact that Canada is among only a few countries in

M. Desmarais : La première question porte sur le fait de savoir si l'établissement est connu. Comme le prévoit le projet de loi préliminaire, cela fait l'objet de négociations entre le sous-ministre de l'ASFC ainsi que le directeur du Service correctionnel du Canada, et c'est soumis à l'approbation du ministre. Aucun établissement n'a encore été choisi.

Le deuxième point concerne le coût, qui se situe à 14,5 millions, je pense. Il est important de comprendre qu'il s'agit d'une opération à coût fixe. Du moment où un établissement ouvre, nous devons nous assurer de disposer des services médicaux et des services de garde appropriés. Des agents de l'ASFC seront également présents pour le gérer. Beaucoup des coûts seront fixes et découleront simplement de l'ouverture de l'établissement lui-même.

En ce qui concerne le fait de savoir si le nouvel arrangement nous permettra de fournir des services plus humains, je dirais qu'il permettra à l'ASFC de continuer d'assurer un équilibre entre les droits de la personne, ce que nous faisons continuellement, mais aussi de vraiment donner la priorité, comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire, à l'aspect de la sécurité. Je vais simplement rappeler le cas de quelques personnes au comité. Un certain nombre d'entre elles... par exemple, en ce moment, 34 se trouvant dans des centres de surveillance de l'immigration ou dans des établissements correctionnels provinciaux sont exposées à un risque au Canada. Ce sont des personnes qui font peut-être partie de gangs criminels organisés et qui peuvent être visées par des accusations criminelles pour voies de fait ou pour des infractions violentes importantes.

Pour ce qui est de la dernière question au sujet des délais, les établissements sont soumis à un processus d'approvisionnement. Nous espérons pouvoir effectuer toutes les rénovations essentielles le plus rapidement possible. Nous espérons amorcer le lancement du centre de surveillance de l'immigration de Laval au cours des prochains mois, mais il faudra du temps. Je sais que, dans le contexte provincial, par exemple, il faut de 7 à 10 ans pour assurer la transition d'un certain nombre de nouvelles constructions. Je ne dis pas que c'est le temps que cela prendra, mais il faut du temps pour mettre en place les bonnes infrastructures afin de gérer ces clients de manière sûre et humaine, dans la mesure du possible.

Le sénateur McNair : Je remercie les intervenants d'être ici aujourd'hui. Nous vous remercions de votre présence.

Ma question sera probablement pour M. Desmarais. Dans un rapport de 2021, Human Rights Watch et Amnesty internationale ont documenté que les personnes racisées — en particulier les hommes noirs — sont confinées dans des conditions plus restrictives et pour de plus longues périodes dans les lieux de détention des immigrants du Canada que d'autres détenus. On

the Global North with no legal limit on the duration of immigration detention, meaning people can be detained for months or years with no end in sight.

Could you comment on that? First of all, is it accurate? If it is accurate, are any amendments being considered to put limits or a process in place?

Mr. Desmarais: I can certainly comment. It is true that there is no legal limit or at least statutory limit, per se, for the end of immigration detention. I'll probably start by saying that the matter has been looked at by the courts over the years. What I would start with is that the scheme itself has been deemed to be Charter-compliant by the Supreme Court of Canada.

That said, I think there are a series of safeguards that are available within the system, and I mentioned some of them. I mentioned how a decision is made by an officer, reviewed by a supervisor and eventually it becomes subject to review by an independent, quasi-judicial tribunal, which is the Immigration and Refugee Board of Canada.

There is a scheme that is already provided within regulations and statutes that codifies how that process is to be undertaken. Moreover, as is typically the case, a number of immigration decisions — such as immigration detention decisions — are also subject to review by the Federal Court and at least one case in the context of the Ontario Superior Court of Justice. They have also availed themselves of the possibility of taking jurisdiction and *habeas corpus* applications, which are also a possibility in some cases.

I would say the accumulation of all of these safeguards has made the system as it is Charter-compliant. I will not speculate on whether the government wants to introduce legislative amendments to speak directly about the need for a limit.

Senator McNair: Thank you.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My question is for Mr. Desmarais.

Can you tell us why individuals who pose a risk to Canadians aren't sent back to their countries straight away? For individuals designated as being a risk, do you have an idea as to how long, on average, they stay in the country before a final determination on their status is rendered?

indiquait également que le Canada fait partie de quelques-uns des pays du Nord qui n'a pas de limite légale pour la durée de la détention des immigrants, ce qui signifie que les gens peuvent être détenus pendant des mois ou des années sans connaître la fin.

Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet? Tout d'abord, est-ce exact? Si oui, y a-t-il des modifications envisagées pour fixer des limites ou mettre en place un processus?

M. Desmarais : Je peux certainement faire un commentaire. Il est vrai qu'il n'y a pas de limite légale ou, à tout le moins, de limite législative à proprement parler pour la fin de la détention liée à l'immigration. Je dirai probablement pour commencer que la question a été examinée par les tribunaux au fil des ans. Je commencerais par dire que le régime lui-même a été jugé conforme à la Charte par la Cour suprême du Canada.

Cela dit, je pense que ce système comporte un ensemble de mesures de protection, et j'en ai mentionné certaines. J'ai dit comment une décision est prise par un agent, examinée par un superviseur, puis fait l'objet d'un examen par un tribunal indépendant quasi judiciaire, qui est la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

Un régime, déjà prévu dans les règlements et les lois, codifie comment ce processus doit être entrepris. De plus, comme c'est généralement le cas, un certain nombre de décisions en matière d'immigration — comme les décisions concernant la détention des immigrants — font également l'objet d'un examen par la Cour fédérale, et il y a au moins une affaire dans le contexte de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Elle s'est également prévalu de la possibilité d'exercer sa compétence et de demander l'*habeas corpus*, ce qui est également possible dans certains cas.

Je dirais que l'accumulation de toutes ces mesures de protection a permis au système actuel de respecter la Charte. Je ne vais pas spéculer quant à savoir si le gouvernement veut proposer des amendements législatifs pour traiter directement de la nécessité d'une limite.

Le sénateur McNair : Merci.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma question s'adresse à M. Desmarais.

Pouvez-vous nous dire pourquoi les personnes qui représentent un risque pour les Canadiens ne sont pas immédiatement retournées dans leur pays? Pour celles qui ont ce statut, avez-vous une idée combien de temps en moyenne elles restent au pays avant d'avoir une décision finale sur leur statut?

Mr. Desmarais: I can try to answer that question.

I'll start by saying that, for the last fiscal year, the average time spent in detention was 16.5 days. It's important to note that nearly half of immigration detainees are released within the first 48 hours.

It's not always possible to see to the immediate removal of individuals for a host of reasons. Usually, they involve administration, so factors hindering a person's removal include ongoing legal proceedings, various risk assessments, a lack of cooperation on the part of individuals who don't want to be sent back to their country of origin and difficulty obtaining travel documents to facilitate their potential return to their country. The agency faces a slew of challenges. Despite all those challenges, the agency always prioritizes cases involving high-risk criminals and deals with those cases first.

Senator Dagenais: Thank you.

[English]

Senator Cardozo: I have a couple of quick questions.

Mr. Bisson, I would like to hear from you, from CSC, to get your thoughts about whether you are ready for this influx of people and what you are doing to get ready for them. As part of that, who oversees the GardaWorld people?

Mr. Bisson: Thank you for the question. Essentially, Correctional Service Canada has been engaged with CBSA. In light of the amendments being proposed, we're working hand in hand to determine CBSA's needs in terms of the infrastructure that will be required and what kinds of supports CSC would have to provide. We are working diligently on that front. My apologies; I forgot the last part of your question.

Senator Cardozo: Who oversees GardaWorld?

Mr. Bisson: In terms of managing the infrastructure and managing the staff operating within the immigration station, those would be under the responsibility of CBSA. CSC does not play any role in the daily management of the immigration station.

I think the key part of these legislative measures is to give the authority to the Commissioner of the Correctional Service Canada to deem part of the institution as an immigration station that falls under the responsibility and management of CBSA.

Senator Cardozo: What kinds of changes would the infrastructure that you mentioned include?

M. Desmarais : Je peux tenter de répondre à votre question.

Tout d'abord, je vais préciser que le temps moyen en détention était de 16,5 jours dans la dernière année fiscale. Presque la moitié des détenus en contexte d'immigration sont relâchés dans les 48 premières heures. C'est important de le mentionner.

Pour ce qui est de savoir pourquoi on n'arrive pas à faire le renvoi immédiatement, il peut y avoir une série de raisons, généralement administratives, qui peuvent entraver le renvoi, comme les recours judiciaires en place, différentes évaluations de risque, la difficulté d'obtenir la collaboration des individus qui ne veulent pas collaborer pour retourner dans leur pays d'origine ou des difficultés à se procurer les documents de voyage qui pourraient faciliter leur retour éventuel dans leur pays. C'est une série de défis auxquels l'agence doit faire face. Cependant, même si elle fait face à tous ces défis, l'agence priorise toujours les cas à haut risque de criminalité avant tout autre.

Le sénateur Dagenais : Merci beaucoup.

[Traduction]

Le sénateur Cardozo : J'ai deux ou trois questions rapides.

Monsieur Bisson, j'aimerais vous entendre dire, ainsi que le SCC, si vous êtes prêts pour cet afflux de personnes et ce que vous mettez en place pour elles. Dans ce contexte, qui supervise le personnel de GardaWorld?

M. Bisson : Merci d'avoir posé la question. Essentiellement, le Service correctionnel du Canada a collaboré avec l'ASFC. À la lumière des amendements proposés, nous travaillons main dans la main pour déterminer les besoins de l'ASFC concernant les infrastructures requises et les types d'aide que le SCC devra fournir. Nous travaillons avec diligence sur ce front. Mes excuses; j'ai oublié la dernière partie de votre question.

Le sénateur Cardozo : Qui supervise GardaWorld?

M. Bisson : En ce qui concerne la gestion des infrastructures et du personnel en activité dans les postes d'attente, cela relèverait de la responsabilité de l'ASFC. Le SCC ne joue aucun rôle dans la gestion quotidienne du poste d'attente.

Je dirais que la partie essentielle de ces mesures législatives est de fournir au commissaire du Service correctionnel du Canada le pouvoir de faire d'une partie de l'établissement un poste d'attente relevant de la responsabilité et de la direction de l'ASFC.

Le sénateur Cardozo : Quels changements seraient inclus pour les infrastructures que vous avez mentionnées?

Mr. Bisson: As I said, we are currently looking at what the requirements from CBSA are in terms of meeting spaces, cells, et cetera. Then we need to determine where the best place is to house that. From there, we'll be able to determine what kind of modification will be required.

Senator Yussuff: Thank you. Again, I am following up on some of the questions of my colleague.

In the context of the facilities, right now it is one big facility, and part of the facility would be deemed to be under CBSA authority. Where would the firewall be? If it is a big facility, you would have to, essentially, build significant barriers to ensure that the flow from one to the other doesn't actually occur. Is that envisioned to ensure that the primacy of the facility will be in the context of CBSA authority? But also, will the necessary steps be modified for the facility to ensure it complies what you are assuring us here today?

Mr. Bisson: Thank you for the question.

Essentially, we're identifying a site that would allow us to clearly separate the two parts of the institution, or the facility itself, allowing movement of immigration detainees within the area without having to go through the rest of our correctional facility. We are looking at different options to ensure that can be maintained. That is our utmost priority.

As you know, managing a correctional facility is already quite complex. We also want to minimize risk. We are jointly dedicated to ensuring there is no commingling, and we're looking at infrastructure that would allow that. That is our current priority.

Senator Yussuff: Provincial governments are ending their agreement with the federal government with regard to housing immigration detainees. How soon are you expecting the transfer to happen? In terms of the arrangement with the provinces, will they keep housing detainees until you are ready to take the necessary transfer?

Mr. Desmarais: Regardless of the notification for withdrawal, the CBSA, as well as the federal government, has maintained and continues to maintain an excellent relationship with all the provinces. The relationship will not end with the agreements ending, simply because we have ongoing dealings with, for example, the criminal justice system, as well as the interplay with the immigration detention system and the removal process. Those negotiations and arrangements will continue.

M. Bisson : Comme je l'ai dit, nous étudions actuellement les exigences de l'ASFC concernant les lieux de réunion, les cellules, etc. Nous devons ensuite déterminer quel est le meilleur endroit pour héberger tout cela. Nous pourrions ensuite déterminer quel type de modification sera requise.

Le sénateur Yussuff : Merci. Encore une fois, je reviens sur certaines des questions de mon collègue.

Dans le contexte de ces établissements, pour l'heure, c'est un grand établissement, et une partie de l'établissement serait jugée comme relevant de l'autorité de l'ASFC. Où se trouverait la cloison pare-feu? C'est un grand établissement, vous devez essentiellement construire des barrières importantes pour vous assurer qu'il n'y a pas de circulation entre une partie et l'autre. A-t-on prévu cela pour s'assurer que l'essentiel de l'établissement relève de l'ASFC? Mais aussi, modifiera-t-on les étapes nécessaires pour que l'établissement se conforme à ce que vous nous dites aujourd'hui?

M. Bisson : Je vous remercie d'avoir posé la question.

Essentiellement, nous désignons un site qui nous permettrait de séparer de manière claire les deux parties de l'établissement, ou l'établissement lui-même, ce qui permettrait aux détenus de l'immigration de se déplacer dans la zone sans devoir passer à travers le reste de notre établissement correctionnel. Nous envisageons différentes options pour veiller à ce que cela puisse être maintenu. C'est notre principale priorité.

Comme vous le savez, la gestion d'un établissement correctionnel est déjà assez complexe. Nous voulons également réduire le risque au minimum. Nous sommes conjointement déterminés à faire en sorte qu'il n'y ait pas de mélanges, et nous examinons les infrastructures qui permettraient d'y arriver. C'est notre priorité actuelle.

Le sénateur Yussuff : Les gouvernements provinciaux mettent fin à leur accord avec le gouvernement fédéral concernant l'hébergement des détenus de l'immigration. Quand pensez-vous qu'aura lieu le transfèrement? En ce qui concerne l'arrangement avec les provinces, continueront-elles d'héberger des détenus jusqu'à ce que vous soyez prêts à recevoir le transfèrement nécessaire?

M. Desmarais : Peu importe l'avis de retrait, l'ASFC, ainsi que le gouvernement fédéral, a maintenu et continue de maintenir une excellente relation avec toutes les provinces. La relation ne se terminera pas avec la fin des accords, simplement parce que nous avons des interactions continues avec, par exemple, le système de justice pénale, ainsi qu'en raison de l'interrelation avec le système de détention de l'immigration et le processus de renvoi. Ces négociations et ces arrangements se poursuivront.

What is ceasing, obviously, is the provision of services on behalf of the CBSA. I would say that both the federal government and the provinces are committed to, as much as possible, an orderly transition. Regrettably, in some cases, requests for extensions have not necessarily been accepted. I think that the measures we have in place will seek to ensure an orderly transition where the federal government will take full responsibility.

Senator Yussuff: Thank you.

Senator Pate: First of all, in terms of these kinds of units — whether it is the security unit when it was set up for the security certificates or the protective units for witnesses who are police protected — those units are planned well in advance.

When we were at Laval, it was clear, because prisoners were providing some of the food preparation. It seemed like an obvious choice that you might be looking at collocation on the same prison property as this. It would be unlikely that there aren't already negotiations going on. Given that this is in a budget bill, it puts us in a difficult spot to be able to discuss these options.

Is there any clarity that can be provided as to which prisons are being looked at, what the current infrastructure needs would be and how the transition process will take place? That's for Correctional Service Canada.

For CBSA — for you, Mr. Desmarais — one of the challenges we face is that, as I mentioned earlier, Correctional Service Canada does not have a good reputation in terms of human rights protection — nor does GardaWorld, quite frankly, internationally.

What are the measures being put in place to ensure that human rights protections will be there and that they will be monitoring who will be doing that, how and how regularly? The types of units you are proposing will necessarily be isolated and isolating units, so there is immediately a concern about human rights violations.

Mr. Bisson: As you know, we have 43 institutions across the country and they differ in terms of infrastructure. Some are designated for women. We have minimum-, medium- and maximum-security institutions. We are currently assessing, with CBSA, the requirements in terms of the security infrastructure, ensuring that when we determine where it will be that it will meet their needs. This also enables us to separate the two institutions as easily as possible. That is our utmost priority.

Ce qui va cesser, évidemment, c'est la fourniture de services au nom de l'ASFC. Je dirais que le gouvernement fédéral et les provinces sont tout autant déterminés, dans la mesure du possible, à assurer une transition ordonnée. Il est regrettable que, dans certains cas, les demandes de prolongation n'aient pas nécessairement été acceptées. Je pense que les mesures en place viseront à assurer une transition ordonnée où le gouvernement fédéral assumera l'entière responsabilité.

Le sénateur Yussuff : Merci.

La sénatrice Pate : Tout d'abord, en ce qui concerne ces types d'unités — qu'il s'agisse de l'unité de sécurité qui a été mise sur pied pour les autorisations de sécurité ou les unités de protection pour les témoins protégés par la police — ces unités sont planifiées bien à l'avance.

Lorsque nous étions à Laval, c'était clair, parce que les prisonniers assuraient une partie de la préparation alimentaire. C'était un choix évident d'envisager le partage des locaux sur la même propriété carcérale. Il serait peu probable qu'il n'y ait pas déjà de négociations en cours. Étant donné que cela figure dans un projet de loi d'exécution du budget, nous nous retrouvons dans une position difficile pour discuter de ces options.

Y a-t-il un moyen de savoir quels sont les établissements carcéraux examinés, quels sont les besoins actuels en matière d'infrastructure et comment le processus de transition se déroulera? Ces questions s'adressent au Service correctionnel du Canada.

Pour l'ASFC — pour vous, monsieur Desmarais — l'un des défis auxquels nous faisons face est que, comme je l'ai mentionné plus tôt, le Service correctionnel du Canada n'a pas une bonne réputation au chapitre de la protection des droits de la personne — et GardaWorld non plus, en toute honnêteté, à l'échelle internationale.

Quelles mesures sont en place pour nous assurer que l'on protégera les droits de la personne et qu'on surveillera qui en sera responsable, comment et à quelle fréquence? Les types d'unités que vous proposez seront nécessairement isolées, et ce seront des unités d'isolement, donc cela suscite immédiatement une préoccupation au sujet des violations des droits de la personne.

M. Bisson : Comme vous le savez, notre pays compte 43 établissements, et ils sont différents sur le plan des infrastructures. Certains sont conçus pour les femmes. Nous avons des établissements à sécurité minimale, moyenne et maximale. Nous évaluons actuellement avec l'ASFC les besoins en matière d'infrastructure de sécurité, en nous assurant que, lorsque nous aurons déterminé l'emplacement, cela répondra à leurs besoins. Nous en profiterons également pour séparer les deux établissements le plus facilement possible. C'est notre priorité absolue.

As I mentioned earlier, and as you know, we manage already quite a complicated and risky environment and thus want to ensure that we are not adding additional risk and complexity. We're focused on working with different partners, including yourself and the Human Rights Committee, to ensure that we continue improving human rights within federal correctional institutions.

Mr. Desmarais: Briefly, I wouldn't want to prejudge the outcome of parliamentary deliberations. It is a complex matter that has been submitted to you for consideration. I do not want to prejudge the outcome of a deliberation that will involve two deputies, as well as a minister, in terms of the arrangement itself.

In terms of how CBSA will manage the relationship, as I mentioned, CBSA will take care of managing day-to-day interactions with detainees. Our existing immigration detention standards will continue to apply. The existing scheme, which provides for a regular cycle for a review of detention decisions, will continue to apply. Good, sound stewardship and contract management with our vendor will continue to apply as well in order to ensure that we have the best possible services. To layer on top of that, as I mentioned, the arrangement we have with the Canadian Red Cross will continue to take effect, and I think monitoring will continue to take place. We hope to be able to facilitate access to that facility. It may be site-specific, but to non-governmental organizations as well, as we currently do, and also to members of Parliament, as well as justices, as it is currently covered.

Senator Boehm: Thank you. I'll be very brief.

Mr. Desmarais, this one is for you, a follow-up to Senator Kutcher's question about training.

Statistics Canada indicates that about 93.6% of all immigrants can speak and conduct a conversation in either official language. That leaves about 7% who can't, and presumably this would be reflected among the detainee population.

Do you have any plans or protocols that you are looking at to ensure that those who are detained, especially if they are high risk to themselves or to others, would be able to converse with a trained official?

Mr. Desmarais: I can confirm that this is the current reality. CBSA has been dealing with multiple languages. It is part of our day-to-day life. For every intake that would be taken to an immigration holding centre, the client is provided orientation. That is available in 23 different languages, if I'm not mistaken. That is already there. Access to interpretation services is also provided as a matter of course. If interpretation service is not available, we typically use the list of registered interpreters,

Comme je l'ai mentionné plus tôt et comme vous le savez, nous gérons déjà un environnement assez compliqué et risqué, et c'est pourquoi nous tenons à ne pas ajouter de risque et de complexité supplémentaires. Nous misons principalement sur le travail avec différents partenaires, y compris vous-mêmes et le Comité des droits de la personne, pour continuer d'améliorer les droits de la personne à l'intérieur des établissements correctionnels fédéraux.

M. Desmarais : Brièvement, je ne voudrais pas préjuger de l'issue des délibérations parlementaires. C'est une question complexe qui vous a été soumise à des fins d'examen. Je ne veux pas préjuger de l'issue d'une délibération qui fera intervenir deux sous-ministres, ainsi qu'un ministre en ce qui concerne l'arrangement proprement dit.

Pour ce qui est de la façon dont l'ASFC gérera la relation, comme je l'ai mentionné, l'agence s'occupera de gérer les interactions quotidiennes avec les détenus. Nos normes actuelles en matière de détention liée à l'immigration continueront de s'appliquer. Le régime existant, qui prévoit un cycle d'examen régulier des décisions liées à la détention, continuera de s'appliquer. Une gestion saine et efficace des contrats avec notre fournisseur continuera de s'appliquer également, de manière à nous assurer d'offrir les meilleurs services possible. En plus, comme je l'ai mentionné, notre arrangement avec la Croix-Rouge canadienne continuera d'être en vigueur, et je pense que la surveillance continuera de se faire. Nous espérons pouvoir faciliter l'accès à cet établissement. Cela pourrait être propre aux sites, mais s'appliquer aussi aux organisations non gouvernementales, comme nous le faisons actuellement, et aussi aux députés, ainsi qu'aux juges, comme c'est actuellement le cas.

Le sénateur Boehm : Merci. Je serai très bref.

Monsieur Desmarais, ma question s'adresse à vous et fait suite à une question du sénateur Kutcher concernant la formation.

Selon Statistique Canada, environ 93,6 % des immigrants peuvent parler et tenir une conversation dans l'une des langues officielles. Il reste donc environ 7 % qui ne le peuvent pas, et on présume que cela se reflète parmi la population carcérale.

Examinez-vous des plans ou des protocoles pour veiller à ce que les détenus, surtout ceux qui présentent un risque élevé pour eux-mêmes ou autrui, soient en mesure de converser avec un agent formé?

M. Desmarais : Je peux confirmer que c'est le cas à l'heure actuelle. L'ASFC traite avec des détenus en plusieurs langues. Cela fait partie de notre quotidien. Pour chaque admission dans un centre de surveillance de l'immigration, le client reçoit une orientation, offerte en 23 langues différentes, si je ne me trompe pas. Cela existe déjà. On fournit déjà d'office l'accès à des services d'interprétation comme recours. Si le service d'interprétation n'est pas disponible, nous utilisons

which is managed by the Immigration and Refugee Board of Canada, or IRB. That would be provided to those clients who are subject to the new measures, should they be enacted. That will be no different than what we currently provide in terms of services and access to those services.

Senator M. Deacon: Thank you. I am processing and thinking at the same time, which is dangerous.

I want to open this up to Correctional Service Canada and CBSA. Stepping back, it is no secret that many human rights groups and legal groups have expressed concern about what they deem to be a lack of oversight when it comes to the handling of immigrants in detention.

In talking to Canadians, is there anything in this legislation that you think can temper the concerns and bring down the temperature a bit in saying that, in the long haul, this is a good thing? Can you help us out with that? I'm opening it up across the table, if you don't mind.

Mr. Desmarais: I'm not sure if we can temper concerns. Throughout this appearance, I have mentioned a number of different safeguards that will be in place in terms of how the scheme would operate and safeguards that would be in place, which already exist. That continues as well. I'll invite this committee to think about the balancing of public safety considerations, which is at the forefront of this particular proposal, as well as all other considerations. It is important to weigh some of these considerations with one another to make the most deliberate decision moving forward. That is probably what I would say, the balancing of public safety and human rights considerations, and we believe we're striking the right balance with various safeguards that have been embedded within the draft legislation currently before you.

Mr. Bisson: The only thing I would add is the clear intent in the legislation being proposed in terms of limitations imposed regarding the roles of the two organizations. That's clearly defined. Finally, there is what we call the "sunset clause," which puts a time limit on these arrangements. Those are other criteria put in place to ensure that this is clearly outlined as a temporary, and immediate measure to address a clear immediate issue.

The Chair: Thank you very much. This brings us to the end of our first panel, and I'm going to start by thanking our guests, Mr. Desmarais, Mr. Bisson and Mr. Derby for joining us today and for adding some rich fabric to the briefing notes that we all read before we came in here.

habituellement la liste des interprètes enregistrés, qui est gérée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, ou CISR. Le service serait offert aux clients visés par les nouvelles mesures, si elles étaient adoptées. Ce ne sera pas différent des services et de l'accès à ces services que nous fournissons actuellement.

La sénatrice M. Deacon : Merci. J'essaie d'assimiler ce que vous dites et je réfléchis en même temps, ce qui est dangereux.

Ma question s'adresse au Service correctionnel du Canada et à l'ASFC. Avec le recul, ce n'est pas un secret que de nombreux groupes de défense des droits de la personne et groupes juridiques ont exprimé leurs inquiétudes quant à ce qu'ils jugent être un manque de surveillance dans le traitement des immigrants en détention.

Dans vos discussions avec les Canadiens, avez-vous constaté quoi que ce soit dans la loi qui, selon vous, pourrait atténuer des inquiétudes et calmer les esprits, parce que ce serait, à long terme, une bonne chose? Pouvez-vous nous aider à ce sujet? J'ouvre la discussion à l'autre bout de la table, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Desmarais : Je ne suis pas certain que nous puissions atténuer les inquiétudes. Dans le cadre de ma comparution, j'ai mentionné un certain nombre de mesures de protection différentes qui seront en place concernant le fonctionnement du régime et les mesures de protection qui seront en place, qui existent déjà. Cela se poursuit également. J'invite le comité à réfléchir au juste équilibre entre les considérations liées à la sécurité publique, qui est à l'avant-plan de cette proposition particulière, et toutes les autres considérations. Il est important de soupeser certaines de ces considérations et de les comparer les unes aux autres afin de prendre la décision la plus réfléchie à l'avenir. C'est probablement ce que je dirais, en ce qui concerne l'équilibre des considérations liées à la sécurité publique et de celles liées aux droits de la personne, et je pense que nous trouvons le juste équilibre avec les diverses mesures de protection qui ont été intégrées dans le projet de loi provisoire qui vous est présenté.

M. Bisson : La seule chose que j'ajouterais, c'est l'intention claire proposée dans la loi des limites imposées concernant le rôle des deux organisations. C'est clairement défini. Enfin, il y a ce que nous appelons la « clause de caducité », qui impose une date limite à ces arrangements. Ce sont d'autres critères mis en place pour garantir qu'il est clair que cette mesure est temporaire et immédiate, afin de réagir à un problème immédiat clair.

Le président : Merci beaucoup. Cela met fin aux travaux avec notre premier groupe de témoins. Je vais commencer par remercier nos témoins, M. Desmarais, M. Bisson et M. Derby de s'être joints à nous aujourd'hui et d'avoir enrichi les notes d'information que nous avons toutes lues avant de venir ici.

This is a challenging area of public policy, to say the least. It's a challenging area of public service delivery all in the context of balancing human rights and public safety, as you've pointed out. We thank you for the work that you do every day on our behalf and for looking to find that right balance. I close this panel by thanking my colleagues for your questions in bringing out the best of our witnesses today.

Senators, we will now move to our second panel. For those of you joining us live, we're studying the subject matter of Division 39, Part 4 of Bill C-69, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 16, 2024. This division amends the Corrections and Conditional Release Act.

We now welcome Kate Webster, Vice-President, Canadian Association of Refugee Lawyers; Laura Best, Chair, Detention Working Group, Canadian Association of Refugee Lawyers; Gabriela Ramo, National Chair, Immigration Law Section, Canadian Bar Association; and Christine Beltempo, Member, Canadian Bar Association. And by videoconference, we welcome Efrat Arbel, Associate Professor, Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia. Thank you all for being with us today. I invite you to provide your opening remarks to be followed by questions from our members.

Laura Best, Chair, Detention Working Group, Canadian Association of Refugee Lawyers: Good afternoon, on behalf of the Canadian Association of Refugee Lawyers, or CARL, we thank you for the opportunity to be here today to address this issue in committee. My name is Laura Best and I'm the chair of CARL's working group on detention, and Kate Webster is CARL's vice-president. I want to underscore that we're also both full-time immigration refugee lawyers and regularly represent immigration detainees in their hearings.

As a preliminary matter, I want to underscore our concern with introducing such a dramatic change as part of the omnibus Budget Implementation Act, or BIA. We're concerned that the process lacks transparency and prevents meaningful study and consultation on such a critical issue.

Public and political sentiment in Canada is universally opposed to using jails to hold immigration detainees. In the past ten years, all ten provinces, led by a variety of political parties, have decided to stop holding immigration detainees in provincial

C'est un domaine de politique publique difficile, c'est le moins qu'on puisse dire. C'est un domaine de prestation des services publics difficile dans le contexte de l'équilibre entre les droits de la personne et la sécurité publique, comme vous l'avez signalé. Nous vous remercions du travail que vous faites chaque jour en notre nom pour essayer de trouver ce juste équilibre. Je termine la séance en remerciant mes collègues d'avoir posé leurs questions pour tirer la meilleure information possible de nos témoins aujourd'hui.

Sénateurs et sénatrices, nous allons maintenant passer à notre deuxième groupe de témoins. Pour ceux d'entre vous qui se joignent à nous en direct, nous étudions la teneur de la section 39 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024. Cette section modifie la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Nous accueillons maintenant Me Kate Webster, vice-présidente; Me Laura Best, cheffe, Groupe de travail sur la détention, de l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés; Me Gabriela Ramo, Section du droit de l'immigration, et Me Christine Beltempo, membre, de l'Association du Barreau canadien; par vidéoconférence, nous recevrons Me Efrat Arbel, professeure agrégée, Faculté de droit Peter A. Allard, de l'Université de la Colombie-Britannique. Merci à vous toutes de vous joindre à nous aujourd'hui. Je vous invite à présenter vos déclarations liminaires, qui seront suivies par les questions de nos membres.

Me Laura Best, cheffe, Groupe de travail sur la détention, Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Bonjour. Au nom de l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, ou ACAADR, nous vous remercions de nous fournir l'occasion d'être ici aujourd'hui pour aborder cette question au comité. Je m'appelle Laura Best et je suis cheffe du Groupe de travail sur la détention de l'ACAADR, et Kate Webster en est la vice-présidente. Je tiens à souligner que nous sommes toutes les deux avocates en droit des réfugiés et de l'immigration à temps plein et que nous représentons régulièrement des détenus de l'immigration dans leurs audiences.

Comme question préliminaire, je tiens à souligner notre préoccupation liée à l'introduction d'un changement aussi radical dans le cadre du projet de loi omnibus d'exécution du budget. Nous craignons que le processus manque de transparence et empêche une étude et une consultation véritables sur un enjeu aussi important.

Le sentiment public et politique au Canada est universellement contraire à l'utilisation de prisons pour détenir des détenus de l'immigration. Au cours des 10 dernières années, les 10 provinces, dirigées par un éventail de partis politiques,

jails. Despite this consensus the government has now introduced in an omnibus bill a proposal to use federal penitentiaries instead.

I wanted to start my remarks with a bit of an overview about who are the immigration detainees who we regularly represent before outlining more specific concerns with the proposed legislation.

First, CARL members represent hundreds of immigration detainees a year, and there are certain profiles we commonly see in immigration detention. One is refugee claimants who arrive without identity documents; failed refugee claimants who may be subject to removal orders but are pursuing other avenues for immigration; international students who have been out of compliance with their studies, maybe for reasons of addiction, poverty, mental health or finances; and others facing removal where there's a barrier to effecting actual removal, like a lack of a current travel document. While it's been suggested that immigration detention is necessary for high-risk individuals or dangerous foreign nationals, the numbers simply don't bear out this argument.

Since 2016, over 90% of people in immigration detention were detained on grounds unrelated to public safety concerns, and that is also the majority of detainees who are in provincial jails at the moment and are being detained on grounds which are not public safety concerns. The most common concern is that they're deemed to be a flight risk for their removal or another proceeding.

Those held in provincial jails, whom we often see, are those living with mental illness, poverty or addiction, and those who don't have family or community to assist with the release plan. I really want to underscore that if an individual is on an immigration hold, they are by definition released from criminal hold. If they have a criminal record — which absolutely not all of them have — they have served their sentence and been released. If they've been charged with a criminal offence, they have been released by the criminal courts on bail. If they are on immigration hold, they are by definition done with the criminal justice system and have been released from that system.

Even when CBSA-contracted alternatives to detention exist, what we see is that they're chronically under-resourced and have lengthy wait lists. What is common is that the immigration division orders an individual's release to a specific alternative to detention, but because of lengthy wait lists, they're held in provincial jail for weeks or even months until a spot opens up in

ont décidé de mettre fin à la détention des détenus de l'immigration dans les établissements carcéraux provinciaux. Malgré ce consensus, le gouvernement a maintenant présenté dans un projet de loi omnibus une proposition pour recourir plutôt aux pénitenciers fédéraux.

Je voulais commencer mes commentaires en présentant un aperçu des détenus de l'immigration que nous représentons régulièrement, avant de décrire les préoccupations plus précises avec le projet de loi proposé.

Premièrement, les membres de l'ACAADR représentent chaque année des centaines de détenus de l'immigration, et nous voyons fréquemment certains profils chez les détenus de l'immigration. Il y a notamment les demandeurs d'asile qui arrivent sans pièces d'identité; les demandeurs d'asile déboutés qui peuvent être visés par des mesures de renvoi, mais poursuivent d'autres avenues d'immigration; les étudiants internationaux qui ont dérogé à leurs études, peut-être pour des raisons de dépendance, de pauvreté, de santé mentale ou de finances; et d'autres qui s'exposent à un renvoi lorsqu'il y a un obstacle au renvoi proprement dit, comme une absence de titre de voyage en cours de validité. Bien qu'on ait dit que la détention liée à l'immigration soit nécessaire pour les personnes à risque élevé ou les ressortissants étrangers dangereux, les chiffres ne corroborent tout simplement pas cet argument.

Depuis 2016, plus de 90 % des détenus de l'immigration ont été détenus pour des motifs non liés à des préoccupations de sécurité publique, et c'est également la majorité des détenus qui se trouvent dans les établissements carcéraux provinciaux à l'heure actuelle qui sont détenus pour des motifs non liés à des préoccupations de sécurité publique. La préoccupation la plus fréquente est qu'ils sont considérés comme présentant un risque de chercher à échapper à leur renvoi ou d'une autre procédure.

Les personnes détenues dans les prisons provinciales, que nous voyons souvent, sont celles qui vivent avec la maladie mentale, la pauvreté ou la dépendance, et celles qui n'ont pas de famille ou de communauté pour les aider avec le plan de libération. Je tiens vraiment à souligner que, si une personne est en détention liée à l'immigration, elle est par définition libérée de la détention criminelle. Si elle possède un casier judiciaire — ce qui n'est absolument pas le cas de chacune d'elles —, elles ont purgé leur peine et ont été libérées. Si elles ont été accusées d'une infraction criminelle, elles ont été libérées sous caution par les tribunaux criminels. Si elles sont en détention de l'immigration, elles en ont par définition terminé avec le système de justice pénale et ont été libérées de ce système.

Même lorsqu'il existe des solutions de rechange à la détention retenues par l'ASFC, nous constatons qu'elles manquent chroniquement de ressources et ont de longues listes d'attente. Ce qui arrive souvent, c'est que la Section de l'immigration ordonne la libération de l'individu dans une solution de rechange à la détention particulière, mais à cause des longues listes

that facility. For example, in Toronto, the Salvation Army has dedicated addiction services programming, and we see individuals waiting for months in provincial jail until one of those very small numbers of spots opens up for them to be released into. It's these same individuals that are most likely to be held in federal prisons. Minister Miller has openly stated that individuals with severe mental health problems would be among those incarcerated in federal prisons.

The other point we want to highlight is that immigration detention under CBSA happens in an environment where there's a high amount of discretion and no independent oversight. We've heard a lot today about high-risk detainees. The decision of who is considered high risk is solely under the discretion of CBSA officers and supervisors. The Immigration and Refugee Board of Canada has no jurisdiction over placement or transfer decisions. The Immigration and Refugee Board is limited to decisions about release or continued detention. It is CBSA alone — the only federal agency without independent civilian oversight — that makes decisions on placements or transfers between a holding centre and a provincial jail, and under this proposal, a federal penitentiary. We are very concerned that the proposed legislation does not enact any legislated procedural protections for immigration detainees and transfer or placement decisions.

Like other leading human rights organizations — Amnesty International and Human Rights Watch, among others — CARL absolutely opposes this proposal to incarcerate immigration detainees in federal penitentiaries. We recommend that all reference to immigration stations be deleted from the act.

As an alternative, we encourage this committee to recommend to the minister that Division 39 be removed from the BIA and be reintroduced as a separate piece of legislation so that it can be properly studied and debated.

Finally, CARL underscores the ongoing pressing need to pass Bill C-20 to ensure CBSA oversight, particularly in light of this legislation if it passes with the power to transfer individuals to federal penitentiaries. Those are my remarks.

The Chair: Thank you very much, Ms. Best. That's a terrific start for us. Next we'll hear from the Canadian Bar Association.

d'attente, il est détenu dans une prison provinciale pendant des semaines, voire des mois jusqu'à ce qu'une place se libère dans cet établissement. Par exemple, à Toronto, l'Armée du Salut dispose de programmes dédiés aux services d'aide à la dépendance, et nous voyons des personnes attendre des mois dans une prison provinciale qu'une de ces très rares places s'ouvre pour qu'elles y soient libérées. Ce sont ces mêmes personnes qui sont le plus susceptibles d'être détenues dans les prisons fédérales. Le ministre Miller a ouvertement déclaré que les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale graves font partie des personnes incarcérées dans les établissements fédéraux.

Nous souhaitons souligner un autre point : la détention liée à l'immigration, par l'ASFC, se produit dans un environnement où il y a un grand pouvoir discrétionnaire et où il n'existe aucun mécanisme indépendant de surveillance. Nous avons beaucoup entendu parler aujourd'hui des détenus à risque élevé. La décision de savoir qui est considéré comme présentant un risque élevé est entièrement laissée à la discrétion des agents et des superviseurs de l'ASFC. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada n'a pas compétence en ce qui concerne les décisions de placement ou de transfèrement. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié se limite aux décisions relatives à la libération ou au maintien en détention. Seule l'ASFC — la seule agence fédérale sans mécanisme indépendant de surveillance civile — prend les décisions relatives aux placements ou aux transfèrements entre un centre de surveillance et une prison provinciale et, dans le cadre de cette proposition, un pénitencier fédéral. Nous sommes très préoccupés par le fait que le projet de loi proposé n'édicté aucune protection procédurale imposée par la loi pour les détenus de l'immigration et les décisions de transfèrement ou de placement.

À l'instar d'autres grandes organisations de défense des droits de la personne — Amnistie internationale et Human Rights Watch, entre autres —, l'ACAADR s'oppose catégoriquement à cette proposition visant à incarcérer les détenus de l'immigration dans les pénitenciers fédéraux. Nous recommandons que toute référence aux postes d'attente soit supprimée de la loi.

Comme solution de rechange, nous encourageons le comité à recommander au ministre que la section 39 soit retirée de la LEB et présentée à nouveau en tant que projet de loi distinct afin qu'elle puisse être étudiée et débattue adéquatement.

Enfin, l'ACAADR souligne le besoin urgent d'adopter le projet de loi C-20 pour assurer la surveillance de l'ASFC, en particulier à la lumière du présent projet de loi s'il est adopté avec le pouvoir de transférer des personnes vers des pénitenciers fédéraux. Voilà mon exposé.

Le président : Merci beaucoup, maître Best. C'est un formidable début pour nous. Nous entendrons ensuite l'Association du Barreau canadien.

Gabriela Ramo, National Chair, Immigration Law Section, Canadian Bar Association: Members of the committee, my name is Gabriela Ramo, I'm chair of the Immigration Law Section of the Canadian Bar Association, or CBA. I'm accompanied today by my colleague, Christine Beltempo, an immigration lawyer and member of the executive committee of the CBA's immigration section, Quebec division, and also an immigration lawyer.

The CBA is a national association of 39,000 members, including lawyers, judges, notaries, academics and law students, with a 120-year-old mandate to seek improvements in the law and the administration of justice. Thank you for inviting us today to comment on the proposal to allow for the incarceration of immigrant detainees in federal penitentiaries. The observations we make today have been communicated to government authorities in written submissions and letters in the past, all of which are available on the CBA webpage.

The CBA opposes the plan to expand immigration detention into federal penitentiaries. The use of federal penitentiaries to hold immigration detainees, who are held exclusively under the Immigration and Refugee Protection Act and have not committed or been convicted of a crime, is punitive and inconsistent with international obligations in the treatment of immigrants. The Canadian Bar Association is particularly concerned with the broad powers granted to the Canada Border Services Agency, or CBSA, to decide whom to arrest and detain, the grounds of detention and where immigration detainees are held, with little means to challenge these decisions. As Canada does not have legislative limits on the duration of immigration detention, immigration detainees can be held for years.

The issues are further compounded by the fact that CBSA remains the only major law enforcement agency in Canada without independent civilian oversight. Under the Immigration and Refugee Protection Act, or IRPA, migrants can be detained primarily for one of three reasons: they present a flight risk, their identification is not well established, or they pose a danger to the public. Research has shown that the vast majority of migrant detainees are held because they're identified as a potential flight risk and not because they are dangerous.

In discussing the detention of my grants in federal penitentiaries, the Minister of Immigration acknowledged that these individuals are not criminals, but are rather high-risk detainees, often with severe mental health problems, who are facing deportation. Many immigration detainees — particularly those who are refugee claimants — have experienced trauma and persecution, leading to mental health issues. CBSA officials have further indicated that those deemed to be high risk and detained at federal penitentiaries will be males with behavioural issues.

Me Gabriela Ramo, présidente nationale, Section du droit de l'immigration, Association du Barreau canadien : Mesdames et messieurs, membres du comité, je m'appelle Gabriela Ramo. Je préside la Section nationale du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien, ou ABC. Je suis accompagnée de ma collègue Christine Beltempo, juriste en immigration à Montréal et membre du comité de direction de la Section de l'immigration de l'Association, Division Québec.

L'ABC est une association nationale regroupant 39 000 juristes, juges, notaires, professeurs et professeures de droit, et étudiants et étudiantes en droit. Elle a pour mandat, depuis 120 ans, de chercher à améliorer le droit et l'administration de la justice. Merci de nous avoir invitées à nous prononcer sur le projet de détention potentielle de migrants dans les pénitenciers fédéraux. Ce que nous dirons aujourd'hui a été communiqué aux autorités gouvernementales dans des mémoires et des lettres se trouvant sur notre site Web.

Nous nous opposons à la détention de migrants dans les pénitenciers fédéraux. Le recours à ces établissements pour détenir des personnes uniquement en application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, ou LIPR, en l'absence de crime ou de déclaration de culpabilité, constitue une mesure punitive et ne concorde pas avec ce que prévoient les obligations internationales sur le traitement des migrants. L'Association du barreau canadien est particulièrement inquiète des vastes pouvoirs accordés à l'Agence des services frontaliers du Canada, ou ASFC, pour décider qui arrêter et détenir, ainsi que déterminer les motifs et le lieu de détention, et du peu de recours pour contester ces décisions. Comme les lois canadiennes ne prévoient pas de limite à la durée de détention des migrants, ces personnes peuvent être détenues pendant des années.

Ce qui n'arrange rien, c'est que l'ASFC demeure le seul grand organisme d'application de la loi au pays non assujéti à une surveillance civile indépendante. Selon la LIPR, il est possible de détenir un migrant principalement pour trois motifs : la personne risque de fuir, son identité est incertaine ou elle représente un danger pour le public. D'après les études, la grande majorité des migrants sont détenus en raison d'un risque de fuite et non parce qu'ils représentent un danger.

Concernant la détention de migrants dans les pénitenciers fédéraux, le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté a reconnu que ces personnes ne sont pas des criminels, mais plutôt des détenus à haut risque, qui ont parfois des problèmes de santé mentale aigus et pourraient se faire expulser. Beaucoup de migrants détenus — surtout les demandeurs d'asile — ont subi des traumatismes ou enduré des persécutions, qui ont débouché sur des problèmes de santé mentale. Les représentants de l'ASFC ont indiqué que

We also know from past experience that immigration detainees with mental health issues are more likely to be detained in provincial jails where they did not fare well, experiencing further trauma, being placed in solitary confinement and occasionally resulting in death. As such, we are concerned that these individuals will experience the same issues when detained in federal penitentiaries while not receiving the required mental health support to ensure their safety and well-being.

In past submissions, the CBA has also urged the government to ensure that the best interests of children be a primary consideration when making decisions in relation to immigration detention. Allowing for immigration detention in federal penitentiaries increases the likelihood of children being impacted by the negative consequences of forced family separation. I will turn it over to my colleague to discuss our recommendations.

Christine Beltempo, Member, Canadian Bar Association: In light of the concerns outlined by my colleague, the CBA would like to make six concrete recommendations today.

First, cancel the plan to use federal penitentiaries for immigration detention altogether. The CBSA should seek alternative means to detention when addressing the potential flight risk posed by an individual. We suggest that they move toward rights-respecting alternatives to detention, such as implementing robust reporting requirements in collaboration with community organizations.

Second, invest in such outlined community-based organizations independent of the CBSA, so that they can provide the required support to address flight risks.

Third, implement time limits on immigration detention. Other jurisdictions have limited immigration detention to specific periods of time, such as six months, after which the individuals should be released. It must be remembered that detention in a federal penitentiary is reserved for those who have committed the worst of crimes. Incarceration is inherently punitive, and immigration detainees who have committed no crime, are subjected not only to loss of liberty, constant control and supervision, but also to dehumanizing practices, such as being handcuffed, isolated or confined.

Fourth, the government should immediately implement an independent complaints and monitoring mechanism for the CBSA. Given the extensive enforcement powers granted to the CBSA as well as the limited ability to challenge a CBSA determination, the potential for abuse is significant. As such, only an independent and effective oversight organization can respond to such risk.

les personnes jugées à haut risque et détenues dans les pénitenciers fédéraux sont des hommes ayant des problèmes de comportement.

Nous savons aussi d'expérience que les migrants ayant des problèmes de santé mentale sont plus souvent détenus dans des prisons provinciales et ne s'en sortent pas bien; ils développent d'autres traumatismes, sont placés en isolement, et parfois, perdent la vie. Nous craignons que ces personnes éprouvent les mêmes difficultés dans les pénitenciers fédéraux et ne reçoivent pas l'aide en santé mentale nécessaire à leur sécurité et à leur bien-être.

Dans de précédents mémoires, l'Association du Barreau canadien a aussi pressé le gouvernement de placer l'intérêt supérieur des enfants au cœur des décisions touchant la détention de migrants. Si des personnes migrantes sont détenues dans des pénitenciers fédéraux, leurs enfants risquent de subir plus de préjudices en étant séparés de force de leur famille. Je vais céder la parole à ma collègue pour qu'elle présente nos recommandations.

Me Christine Beltempo, membre, Association du Barreau canadien : Pour les raisons exposées par ma collègue, l'ABC fait aujourd'hui six recommandations concrètes.

Premièrement, abandonner complètement l'idée de détenir des migrants dans les pénitenciers fédéraux. L'ASFC devrait chercher d'autres moyens de gérer le risque potentiel de fuite. Nous lui suggérons de tendre vers des solutions respectueuses des droits, par exemple l'instauration d'exigences redditionnelles rigoureuses, en collaboration avec des organismes communautaires.

Deuxièmement, financer des organismes communautaires indépendants de l'ASFC, comme ceux qui ont été mentionnés, afin qu'ils puissent aider à gérer le risque de fuite.

Troisièmement, fixer une limite de détention. Certains endroits autorisent la détention limitée pendant une certaine période, par exemple six mois, après quoi le migrant devrait être libéré. Il faut rappeler que la détention dans un pénitencier fédéral est réservée à ceux qui ont commis les pires crimes. L'incarcération est par nature punitive, et les détenus de l'immigration qui n'ont commis aucun crime sont soumis non seulement à une perte de liberté, à une surveillance et à un contrôle constants, mais également à des pratiques déshumanisantes, comme le fait d'être menottés ou placés en isolement cellulaire.

Quatrièmement, le gouvernement devrait immédiatement instaurer un mécanisme indépendant et efficace de dépôt de plaintes et de surveillance concernant l'ASFC. Comme l'ASFC a de grands pouvoirs d'application de la loi et vu le peu de moyens pour contester ses décisions, le risque de dérapage est élevé. C'est pourquoi seule une organisation de surveillance indépendante et efficace peut remédier à un tel risque.

Fifth, program instructions and specific training should be put into place so that mental health issues are never to be equated to behaviours that should be punished with detention in a federal penitentiary, where often mental health services are inadequate.

Sixth, the best interests of the child must always be a primary consideration in any decision on detention that can affect the child, including the decisions on detention of parents or legal guardians.

Thank you for your time.

The Chair: Thank you, Ms. Ramo and Ms. Beltempo. Finally, we're going to hear from Dr. Efrat Arbel. Please go ahead whenever you're ready.

Efrat Arbel, Associate Professor, Peter A. Allard School of Law, University of British Columbia, as an individual: Thank you, honourable senators, for this invitation. It's an honour to appear before you today. For my remarks, I'll speak briefly to my expertise as they relate to this issue and then outline my objection to the proposal under discussion.

I'm a law professor at the University of British Columbia. I've held this position for over a decade. My expertise is in refugee law and prison law with a focus on immigration detention. In addition to my research and teaching in this field, I've produced expert reports for judicial proceedings in relation to both prison law and the law of immigration detention. I've engaged in consultations with the CBSA, the U.S. Department of Homeland Security and various UN bodies on immigration detention. In 2020, the CBSA commissioned me to produce an independent research report on immigration detention that is focused on gender-based violence. And since 2020 until earlier this year, I served on the Quality of Life Committee for CBSA's Immigration holding centre in Surrey, B.C., which is a committee convened by the CBSA that meets regularly to discuss conditions of detention in British Columbia.

Throughout my work in this field, I have met with numerous individuals who have experienced immigration detention in this country, including as children. On the basis of this cumulative expertise, I can unequivocally say that the proposal to detain immigration detainees in federal prisons is — in a word — unconscionable. I'll highlight three central reasons for my position.

First, from a legal standpoint, this proposal is unsound. There is no basis in law for Canada to incarcerate people in federal

Cinquièmement, mettre en place des instructions relatives à des programmes et une formation particulière afin que les problèmes de santé mentale ne soient pas considérés comme des comportements qui devraient être punis par la détention dans un pénitencier fédéral, où les services en santé mentale sont souvent inadéquats.

Sixièmement, toujours mettre l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur des décisions de détention pouvant influencer sur ce dernier, y compris la détention des parents ou des tuteurs.

Merci de votre attention.

Le président : Merci, maître Ramo et maître Beltempo. Enfin, nous allons entendre Me Efrat Arbel. S'il vous plaît, allez-y quand vous serez prête.

Me Efrat Arbel, professeure agrégée, Faculté de droit Peter A. Allard, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel : Merci, honorables sénateurs, de cette invitation. C'est un honneur de comparaître devant vous aujourd'hui. Dans ma déclaration, je parlerai brièvement de mon expertise en ce qui concerne cette question, puis j'exposerai mon objection à la proposition à l'étude.

Je suis professeure de droit à l'Université de la Colombie-Britannique. J'occupe ce poste depuis plus d'une décennie. Mon expertise porte sur le droit des réfugiés et le droit carcéral, et plus particulièrement sur la détention liée à l'immigration. En plus de mes recherches et de mon enseignement dans ce domaine, j'ai réalisé des expertises pour des instances judiciaires en matière de droit carcéral et de droit de la détention liée à l'immigration. J'ai participé à des consultations avec l'ASFC, le département américain de la Sécurité intérieure et divers organismes des Nations unies sur la détention liée à l'immigration. En 2020, l'ASFC m'a demandé de produire un rapport de recherche indépendant sur la détention liée à l'immigration qui est axée sur la violence fondée sur le genre. Et depuis 2020, jusqu'au début de cette année, j'ai siégé au comité sur la qualité de vie du centre de surveillance de l'immigration de l'ASFC à Surrey, en Colombie-Britannique, un comité organisé par l'ASFC qui se réunit régulièrement pour discuter des conditions de détention en Colombie-Britannique.

Tout au long de mon travail dans ce domaine, j'ai rencontré de nombreuses personnes qui ont connu la détention liée à l'immigration dans ce pays, notamment lorsqu'elles étaient enfants. Forte de cette expertise cumulée, je peux affirmer sans équivoque que la proposition de détenir des détenus de l'immigration dans des pénitenciers fédéraux est — en un mot — inadmissible. Je soulignerai trois raisons au cœur de ma position.

Premièrement, d'un point de vue juridique, cette proposition n'est pas fondée. Il n'existe aucun fondement juridique

prisons without a charge, without a finding of guilt, having already completed criminal sentences and without any meaningful due process safeguards.

The proposal to revise not just immigration legislation but prison law legislation to authorize Canada to incarcerate legally innocent people in federal prisons for indefinite periods of time flies in the face of the basic tenets, not just of immigration law and the law of refugee protection but also central tenets in criminal law, prison law, human rights law and the constitutional commitments enshrined in the Charter of Rights and Freedoms.

Second, from a human standpoint, this proposal is cruel. Immigration detention is administrative in nature; it's not intended to serve as punishment. Federal prisons are sites of punishment. They are difficult, dangerous and at times violent places. It is inevitable that people held in these facilities will experience their time in detention as punishment. Despite the so-called safeguards to hold people in separate units, some measure of commingling is likely — if not inevitable — as well as other dehumanizing treatment, like shackling, segregation, restraints, strip-searching, lockdowns and other measures that are common in criminal settings.

I will emphasize that the definition of “high risk,” “danger” and “non-compliance” are discretionary. They lack definitional rigour, and unlike in criminal law, require no evidentiary foundation in order to be attached to an individual. The people who are labelled in this way are often labelled as such because of mental health conditions and mental health burdens that they live with, and some of these conditions are themselves caused by spending indeterminate amounts of time in immigration detention.

While detention of minors is not likely in federal penitentiaries, I will also underscore the fact that there's a real possibility that children will be separated from their families, from their parents, who are then held in federal penitentiaries. I will also underscore the fact that if this proposal passes, the detainees who are more likely to be incarcerated in federal prisons are Black men and other racialized individuals, and this is recognized in the supporting documents to this budget. This proposal is not race-neutral. All of these factors combine to create real punitive and avoidable harm.

Third and finally, this proposal is not necessary from a practical standpoint. CBSA has at its disposal alternatives to detention across the country, including more than

permettant au Canada d'incarcérer des personnes dans des pénitenciers fédéraux sans inculpation, sans qu'elles aient été déclarées coupables, sans qu'elles aient déjà purgé leurs sanctions pénales et sans aucune garantie significative d'application régulière de la loi.

La proposition de réviser non seulement la législation sur l'immigration, mais aussi celle sur le droit carcéral pour autoriser le Canada à incarcérer dans les pénitenciers fédéraux, pour des périodes indéterminées, des personnes innocentes au regard de la loi va à l'encontre des principes fondamentaux, non seulement du droit de l'immigration et du droit des réfugiés, mais également des principes centraux du droit pénal, du droit carcéral, du droit en matière de droits de la personne et des engagements constitutionnels inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Deuxièmement, d'un point de vue humain, cette proposition est cruelle. La détention liée à l'immigration est de nature administrative; elle n'est pas destinée à servir de punition. Les pénitenciers fédéraux sont des lieux de punition. Ce sont des endroits difficiles, dangereux et parfois violents. Il est inévitable que les personnes détenues dans ces établissements vivent leur détention comme une punition. Malgré les prétendues garanties visant à détenir les personnes dans des unités séparées, un certain mélange est probable — voire inévitable — ainsi que d'autres traitements déshumanisants, comme les entraves, l'isolement, le matériel de contrainte, les fouilles à nu, le confinement cellulaire et d'autres mesures courantes dans un contexte pénal.

Je soulignerai que les définitions de « risque élevé », de « danger » et de « non-respect » sont discrétionnaires. Elles manquent de rigueur et, contrairement au droit pénal, ne nécessitent aucun fondement probant pour être rattachées à une personne. Les personnes qui sont étiquetées de cette manière le sont souvent en raison de problèmes de santé mentale et du fardeau de la santé mentale avec lesquels elles vivent, et certaines de ces conditions sont elles-mêmes causées par le temps passé en détention liée à l'immigration pendant une période indéterminée.

Même si la détention de mineurs est peu probable dans les pénitenciers fédéraux, je soulignerai également qu'il existe une possibilité réelle que les enfants soient séparés de leur famille, de leurs parents, qui sont ensuite détenus dans les pénitenciers fédéraux. Je soulignerai également que, si cette proposition est adoptée, les détenus les plus susceptibles d'être incarcérés dans les pénitenciers fédéraux sont des hommes noirs et d'autres personnes racisées, et cela est reconnu dans les documents qui accompagnent de budget. Cette proposition n'est pas neutre sur le plan racial. Ensemble, tous ces facteurs contribuent à créer un véritable préjudice punitif et évitable.

Troisièmement, et pour terminer, cette proposition n'est pas nécessaire d'un point de vue pratique. L'ASFC dispose de solutions de rechange à la détention partout au pays, notamment

1,100 organizations identified by Immigration, Refugees and Citizenship Canada that can provide support to newcomers. The budget also provides for a further investment of \$325 million to CBSA's immigration holding centres. With all of this at their disposal, it is unnecessary for CBSA to utilize prisons for detention.

In sum, the expansion of immigration detention to federal prisons is unnecessary and blatantly punitive.

Thank you for your time. I look forward to your questions.

The Chair: Thank you, Dr. Arbel.

Colleagues, we will now proceed to questions. As with our last panel, our guests with us for an hour. To ensure there is full participation, we'll be limiting each question, including the answer, to four minutes. Please keep your questions succinct and identify the person to whom you are addressing the question.

The first question goes to our deputy chair.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My first question is for Ms. Best. From the outset, I would say that the government has a duty to ensure the safety of Canadians. Since we're here to ask questions about the budget, here's the basis for my question: the legal workload and time frames involved in immigration cases that become more and more complex. Do you think the current processing times are due to a lack of necessary funding? Does the government's problem basically amount to a policy problem, because of a short-sighted approach when it comes to the effects of immigration in Canada?

Kate Webster, Vice-President Canadian Association of Refugee Lawyers: Thank you for your question. I'm sorry, but I won't be able to answer in French.

[*English*]

When we consider the government's purported goal in detaining immigrants — in immigration holding centres, provincial jails or federal penitentiaries — under this new proposal, it is very important to remember that, yes, of course, there is an obligation to maintain public safety, but these few individuals — I believe the number was that only 27 people across the country right now are in provincial facilities — there is absolutely no public safety justification for such a fundamental departure from how we conceptualize immigration detention in this country. Moving to the use of federal penitentiaries flies in the face of human rights and, as other panellists have ably explained, our history and legal tradition here in Canada.

plus de 1 100 organisations désignées par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada qui peuvent fournir un soutien aux nouveaux arrivants. Le budget prévoit également un investissement supplémentaire de 325 millions de dollars dans les centres de surveillance de l'immigration de l'ASFC. Avec tout cela à sa disposition, il n'est pas nécessaire pour l'ASFC d'utiliser les pénitenciers pour la détention.

En résumé, élargir la détention liée à l'immigration aux pénitenciers fédéraux est inutile et constitue manifestement une mesure punitive.

Merci de votre temps. Je suis prête à répondre à vos questions.

Le président : Merci, maître Arbel.

Chers collègues, nous allons maintenant passer aux questions. Comme dans le cas de notre dernier groupe, nos invités sont avec nous pendant une heure. Pour garantir une pleine participation, nous limiterons chaque question, y compris la réponse, à quatre minutes. Veuillez poser des questions succinctes et identifier la personne à qui vous adressez la question.

La première question s'adresse à notre vice-président.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma première question s'adresse à Me Best. D'entrée de jeu, je dirais qu'il y a une responsabilité du gouvernement à assurer la sécurité des Canadiens. Comme nous sommes ici pour poser des questions sur le budget, prenons comme point de départ le fardeau de travail légal ainsi que les délais lorsqu'un dossier d'immigration se complexifie. Estimez-vous que les délais actuels sont attribuables à un manque de budget alloué à cet enjeu? Est-ce que le problème du gouvernement est essentiellement politique, à cause d'un manque de vision sur l'impact de l'immigration au Canada?

Me Kate Webster, vice-présidente Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Merci beaucoup pour votre question. Je suis désolée de ne pas pouvoir vous répondre en français.

[*Traduction*]

Lorsque l'on considère l'objectif prétendu du gouvernement de détenir les immigrants — dans les centres de surveillance de l'immigration, les prisons provinciales ou les pénitenciers fédéraux — selon cette nouvelle proposition, il est très important de se rappeler que, oui, bien sûr, il existe une obligation de maintenir la sécurité publique. Toutefois, pour ces rares personnes — je crois que seulement 27 personnes dans tout le pays se trouvent actuellement dans des établissements provinciaux —, absolument rien ne justifie, du point de vue de la sécurité publique, que l'on s'écarte aussi fondamentalement de la façon dont nous concevons la détention liée à l'immigration dans notre pays. Le recours aux pénitenciers fédéraux va à l'encontre

Over 90% of the people in immigration detention have no ground of danger alleged against them. We're looking at an enormous amount of resources. You asked about whether the delays in the processing of the system are related to the allocation of resources, and I would suggest that, instead of spending \$14.5 million a year on retrofitting federal penitentiaries, which are necessarily punitive in nature, we could more reasonably use that money toward expanding alternatives to detention to a more humane approach to immigration, which would fulfill the government's requirements.

We have plenty of places to hold this very small number of individuals identified as high risk. There are 406 places across the country in the immigration holding centres. There are fewer than 190 people in detention. Why are we revamping our entire approach to immigration detention for 27 people when we have more than 200 open places?

[Translation]

Senator Dagenais: The main issues related to immigration are the wait times and government decision-making. Through the bill, the government wants to put new measures in place for the temporary detention of immigrants and refugees. Will those measures improve things in relation to detention in provincial facilities, which you mentioned?

[English]

Ms. Webster: I want to ensure I understand the question. When we're talking about delays in immigration processing and the backlog we see, both in the refugee determination system and in other applications that are processed by Immigration, Refugees and Citizenship Canada, those are quite distinct questions from immigration detention. The question of resourcing the immigration system for efficient and accurate adjudication is critical as well, but I do not see the holding of a very small number of individuals in federal penitentiaries as remotely linked to the ability of this government to process applications for asylum, family sponsorships and other pending immigration applications. They are really two separate questions. To the extent that this measure is being justified by the need for greater efficiency in our immigration system, the two are factually unrelated.

des droits de la personne et, comme d'autres témoins l'ont si bien expliqué, de notre histoire et de notre tradition juridique ici au Canada.

Plus de 90 % des personnes détenues aux fins de l'immigration ne le sont pas parce qu'elles constituent un danger. Nous avons affaire à une quantité énorme de ressources. Vous avez demandé si les retards dans le traitement au sein du système sont liés à l'allocation des ressources; je dirais qu'au lieu de dépenser 14,5 millions de dollars par année pour rénover les pénitenciers fédéraux, qui sont nécessairement de nature punitive, nous pourrions plus raisonnablement utiliser cet argent pour renforcer les solutions de rechange à la détention et pour adopter une approche plus humaine de l'immigration qui répondrait aux exigences du gouvernement.

Nous disposons de nombreux endroits pour détenir ce très petit nombre de personnes désignées comme présentant un risque élevé. Il existe 406 places dans les centres de surveillance de l'immigration d'un bout à l'autre du pays. Moins de 190 personnes sont en détention. Pourquoi réorganisons-nous toute notre approche de la détention liée à l'immigration pour 27 personnes alors que nous avons plus de 200 places disponibles?

[Français]

Le sénateur Dagenais : Les principaux problèmes qui concernent l'immigration sont les délais et les prises de décisions du gouvernement. Les nouvelles dispositions contenues dans le projet de loi que le gouvernement veut mettre en place pour la détention provisoire des immigrants et des réfugiés peuvent-elles améliorer la situation par rapport à la détention provinciale que vous avez mentionnée?

[Traduction]

Me Webster : Je veux m'assurer de bien comprendre la question. Lorsque nous parlons des retards dans le traitement de l'immigration et de l'arriéré que nous constatons, tant dans le système de détermination du statut de réfugié que dans d'autres demandes traitées par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, ce sont des questions bien distinctes de la détention liée à l'immigration. La question des ressources octroyées au système d'immigration pour permettre des décisions efficaces et justes est également cruciale. Toutefois, selon moi, la détention d'un très petit nombre de personnes dans les pénitenciers fédéraux n'est pas liée, même de loin, à la capacité du gouvernement de traiter les demandes d'asile, les demandes de parrainage et autres demandes d'immigration en instance. Ce sont en réalité deux questions distinctes. Dans la mesure où cette proposition est justifiée par la nécessité d'une plus grande efficacité de notre système d'immigration, les deux ne sont en fait pas liées.

Senator Cardozo: I have a few questions. Ms. Best, I'll start with you.

I want to understand how we got here. I understand that CARL and other organizations have been saying to the provinces that they are doing a terrible job in holding these people and incarcerating them in provincial correctional facilities. "Stop doing that." So they stopped doing that — it is hands off — and now the feds feel that somebody has to do it, so they are doing it instead. So instead of the provinces possibly abrogating people's rights, the feds are saying they will do that. That is how I see it happening. Could you comment on that?

My second question is to Ms. Beltempo. You talked about flight risk and the role that community organizations could play in that. I wonder if you could explain that. If that is the biggest problem, then I wonder what other solutions we have to deal with flight risk.

Ms. Best: First, as to how we got here, over the last two years, I think we have seen a real groundswell in Canada from across the political spectrum. We have provincial governments that are Conservative, NDP, et cetera, and there was a general consensus that immigration detainees should not be held in carceral settings like a provincial jail; it was inappropriate for them to be placed in provincial facilities.

When we see the cancellation of the contracts — I also can't speculate about what was behind the provinces — but we did see a real backlash in Canada against using jails or prisons for immigration detainees.

It is very concerning to us that, in light of that political opinion across the spectrum and public opinion, the federal government's response is, as you said, that they will take over and place them in even more punitive settings. Federal institutions are for individuals who have been sentenced to two years or greater in their criminal sentences. They are more secure facilities, in many instances, than provincial jails.

So we are very concerned in light of what I would say was a political consensus that this is not —

Senator Cardozo: [Technical difficulties] do?

Ms. Best: The first response, which CBSA has also highlighted, is to invest in alternatives to detention. We are seeing people languish, including in provincial jails, who have release orders and can't be released because there isn't funding

Le sénateur Cardozo : J'ai quelques questions. Maître Best, je vais commencer par vous.

Je veux comprendre comment nous en sommes arrivés là. Je comprends que l'ACAADR et d'autres organisations disent aux provinces qu'elles font un travail épouvantable en détenant ces personnes et en les incarcérant dans des établissements correctionnels provinciaux. « Arrêtez de faire ça. » Alors elles ont arrêté de le faire — elles n'interviennent pas — et maintenant, le fédéral estime que quelqu'un doit le faire, alors il le fait à leur place. Ainsi, au lieu que ce soit les provinces qui bafouent les droits des citoyens, le gouvernement fédéral dit qu'il le fera. Voilà comment je vois les choses. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Ma deuxième question s'adresse à Me Beltempo. Vous avez parlé du risque de fuite et du rôle que les organismes communautaires pourraient jouer à cet égard. Je me demande si vous pourriez expliquer cela. Si c'est le plus gros problème, je me demande alors quelles autres solutions nous avons pour faire face au risque de fuite.

Me Best : Tout d'abord, quant à la façon dont nous en sommes arrivés là. Au cours des deux dernières années, je pense que nous avons assisté à une véritable vague de fond au Canada, de tous les horizons politiques. Nous avons des gouvernements provinciaux conservateurs, néo-démocrates, etc., et il y a eu un consensus selon lequel les détenus de l'immigration ne devraient pas être incarcérés dans des établissements comme une prison provinciale. Il n'était pas approprié qu'ils soient placés dans des établissements provinciaux.

Pour ce qui est de l'annulation des contrats — je ne peux pas non plus formuler d'hypothèses sur ce qui a motivé les provinces —, nous avons constaté une véritable réaction négative au Canada contre l'utilisation des prisons pour les détenus de l'immigration.

Nous sommes très préoccupés par le fait que, compte tenu des opinions politiques de toutes les allégeances et de l'opinion publique, la réponse du gouvernement fédéral est, comme vous l'avez dit, qu'il prendra le relais et placera ces personnes dans un cadre encore plus punitif. Les établissements fédéraux sont destinés aux personnes condamnées à une sanction pénale de deux ans ou plus. Dans bien des cas, ce sont des établissements à sécurité plus élevée que les prisons provinciales.

Nous sommes donc très préoccupés, je dirais, au vu d'un consensus politique selon lequel ce n'est pas...

Le sénateur Cardozo : [*Difficultés techniques*] faire?

Me Best : La première réponse — ce que l'ASFC a également souligné — consiste à investir dans des solutions de rechange à la détention. Nous voyons des gens croupir... y compris dans les prisons provinciales; ils ont fait l'objet d'une ordonnance

for more alternatives to detention and there hasn't been an effort put in to create community partnerships and alternatives to detention in the community.

So if I had to spend the money, that's where I would put it first.

Second, as my colleague has stated, there is plenty of room in the immigration holding centres at the moment. There are literally hundreds of spaces available in the holding centres.

Senator Cardozo: [Technical difficulties] what the feds are talking about are people who are particularly — I'm using loose language — of greater danger than the average person coming in?

Ms. Best: Yes. The statistic that I heard from CBSA today is that 80% of immigration detainees in provincial facilities are inadmissible on criminality or serious criminality. It is really important to break that down. First of all, 100% of people in immigration hold have finished their criminal sentence.

Senator Cardozo: In those countries?

Ms. Best: Or in Canada. They have finished their criminal sentence. They have been released from criminal hold, and they have been transferred to CBSA immigration hold.

Senator Cardozo: [Technical difficulties]

Ms. Best: Yes, because they might be under a removal order that hasn't yet been effected, so they are transferred to CBSA hold. Even people with in-Canada criminality, if they are on immigration hold, it is because the criminal process has wrapped up.

Further, people who are inadmissible on criminality, which includes summary convictions and hybrid offences — that could be a conviction for failure to appear. It could be drug possession. There is absolutely no equivalency between saying that a certain percentage are inadmissible and they are violent. That is not on equivalency in immigration or criminal law. I would highly dispute the suggestion that there is a certain high-risk population.

Also, because the determination of who is high risk is 100% discretionary by CBSA officers, there is no legislated definition of it. For example, they do have a scoring system. The people who score higher are supposed to be more likely to be placed in provincial facilities. The lowest score you can get is a minus 2,

de mise en liberté et ne peuvent pas être libérés faute de financement pour davantage de solutions de rechange à la détention et parce qu'aucun effort n'a été fait pour créer des partenariats communautaires et des solutions de rechange à la détention dans la collectivité.

Donc, si je devais dépenser de l'argent, c'est là que je le mettrais en premier.

Ensuite, comme ma collègue l'a dit, il y a actuellement beaucoup de place dans les centres de surveillance de l'immigration : il y a littéralement des centaines de places disponibles.

Le sénateur Cardozo : [Difficultés techniques] ce dont les autorités fédérales parlent, ce sont des gens qui sont particulièrement — j'utilise un langage vague — plus dangereux que la personne moyenne qui arrive?

Me Best : Oui. La statistique que j'ai entendue de l'ASFC aujourd'hui, c'est que 80 % des détenus de l'immigration dans des établissements provinciaux sont interdits de territoire pour criminalité ou grande criminalité. Il est vraiment important de ventiler ce pourcentage. Tout d'abord, 100 % des personnes placées dans un centre de surveillance de l'immigration ont terminé de purger leur sanction pénale.

Le sénateur Cardozo : Dans ces pays?

Me Best : Ou au Canada. Ces personnes ont terminé de purger leur sanction pénale. Elles ont été libérées de la détention criminelle et transférées à un centre de surveillance de l'immigration de l'ASFC.

Le sénateur Cardozo : [Difficultés techniques]

Me Best : Oui, car elles pourraient faire l'objet d'une mesure de renvoi qui n'a pas encore été exécutée; elles sont donc transférées à la garde de l'ASFC. Même les personnes ayant des antécédents criminels au Canada, si elles sont détenues aux fins de l'immigration, c'est parce que le processus pénal est terminé.

De plus, les personnes interdites de territoire pour cause de criminalité — ce qui comprend les déclarations de culpabilité par procédure sommaire et les infractions mixtes... ce pourrait être une condamnation pour défaut de comparution. Il pourrait s'agir de possession de drogue. Il n'y a absolument aucune équivalence entre le fait de dire qu'un certain pourcentage de ces personnes sont interdites de territoire et qu'elles sont violentes. Il ne s'agit pas d'équivalence dans le droit de l'immigration ou le droit pénal. Je contesterais fortement l'idée selon laquelle il existe une certaine population à risque élevé.

De plus, comme le fait de déterminer qui présente un risque élevé est laissé entièrement à la discrétion des agents de l'ASFC, il n'existe aucune définition législative de cette notion. Par exemple, ils disposent d'un système de cotation. Les personnes qui obtiennent des résultats plus élevés sont censées être plus

no risk factors and vulnerability. I have a client who was transferred to the Maplehurst Correctional Complex with a score of minus 2. The only way to challenge that is to bring a judicial review in federal court. There is no appeal. There is no oversight committee. There is no independent complaints mechanism. A young individual, just turned 18, minus 2 on their own scoring metric, and he was sent to Maplehurst. Sorry. Far too long of an answer. I'm sorry to Ms. Beltempo.

Senator Kutcher: Thanks to all our witnesses. You can see we are struggling with how to address this complex issue within a budget bill.

My question will be narrowed down a bit on the population who have mental health care needs, so I'll address that to the Canadian Bar Association representatives who raised this issue primarily. I'm not going to use the word "mental health issues" because I have no idea as a psychiatrist what that means, but I will actually focus on mental disorders of people who have mental health care needs.

My question is three parts. Number one: Do you have data on the diagnosis that these individuals have on their level of functioning, the challenges and the strengths that they have and also on their specific treatment needs? That will be interesting data to have.

Second, you probably heard previously that training was going to be provided to CBSA and GardaWorld. Do you think that the competencies that are needed to provide proper psychiatric diagnosis and treatment can be achieved with a training program such as we're going to see?

Third, what do you think the outcomes would be for those individuals who have severe mental disorders if they are not receiving appropriate diagnosis and appropriate assessment in care? Would that actually be a discriminatory approach that the government would be taking for those individuals?

Ms. Ramo: Thank you for the question.

I don't have specific data. I do suspect, however, that my colleague on the line, Dr. Arbel, probably has more in this area than I would in terms of data.

In terms of your second and third questions, and just to frame the discussion, the minister himself, when asked to define who these high-risk individuals were, defined them as individuals with mental health concerns.

susceptibles d'être placées dans des établissements provinciaux. La cote la plus basse que vous puissiez obtenir est de -2, soit aucun facteur de risque ni vulnérabilité. J'ai un client qui a été transféré au Complexe correctionnel Maplehurst avec une cote de -2. La seule façon de contester cela est de demander un contrôle judiciaire devant un tribunal fédéral. Il n'y a pas d'appel. Il n'y a pas de comité de surveillance. Il n'existe pas de mécanisme indépendant de présentation de plaintes. Il s'agissait d'un jeune, qui venait d'avoir 18 ans; il avait obtenu -2 à leur propre mesure de cotation, et on l'a envoyé à Maplehurst. Désolée, c'est une réponse beaucoup trop longue. Je m'excuse auprès de Me Beltempo.

Le sénateur Kutcher : Merci à tous nos témoins. Vous pouvez voir que nous avons du mal à trouver la manière de traiter cette question complexe dans le cadre d'un projet de loi d'exécution du budget.

Ma question se limitera à la population qui a des besoins en soins de santé mentale. Je m'adresserai donc aux représentantes de l'Association du Barreau canadien qui ont soulevé cette question principalement. Je ne vais pas utiliser l'expression « problèmes de santé mentale », car je n'ai aucune idée de ce que cela signifie en tant que psychiatre. En fait, je me concentrerai sur les troubles mentaux des personnes qui ont des besoins en soins de santé mentale.

Ma question comporte trois parties. Premièrement, disposez-vous de données sur le diagnostic posé en ce qui concerne le niveau de fonctionnement de ces personnes, leurs difficultés et leurs forces, ainsi que leurs besoins particuliers en matière de traitement? Ce seront des données intéressantes à obtenir.

Deuxièmement, vous avez probablement déjà entendu dire qu'une formation allait être offerte à l'ASFC et à GardaWorld. Pensez-vous qu'il est possible d'acquérir les compétences nécessaires pour fournir un diagnostic et un traitement psychiatriques appropriés grâce à un programme de formation comme celui que nous allons voir?

Troisièmement, quelles seraient, selon vous, les conséquences pour les personnes ayant des troubles mentaux graves si elles ne recevaient pas une évaluation et un diagnostic appropriés dans le cadre des soins? Le gouvernement adopterait-il une approche discriminatoire à l'égard de ces personnes?

Me Ramo : Merci de la question.

Je n'ai pas de données spécifiques. Je soupçonne cependant que ma collègue en ligne, Me Arbel, a probablement plus de données que moi dans ce domaine.

En ce qui concerne vos deuxième et troisième questions, et simplement pour encadrer la discussion, le ministre lui-même, lorsqu'on lui a demandé de définir qui étaient ces personnes à risque élevé, les a définies comme des personnes ayant des problèmes de santé mentale.

In a recent conversation that I had with CBSA officials at a meeting in Ottawa, again, when asked whom these high-risk individuals were, the answer was individuals with behavioural problems as a result of mental health conditions. There is a lot of data and research that shows that actually being in this type of incarceration, particularly in terms of immigration detention, there are no set limits. It is not like you have gone to court, you have been charged, you were convicted and then given a two-year sentence and you know that you are serving the sentence and on such-and-such a date, you will be released. That is not true of immigration detainees. All they know is once a month they will have a review of their detention, which in many cases becomes perfunctory, and they have no end in sight. That in itself can cause mental health issues or exacerbate them.

There are a lot of indications and a lot of individuals who have suffered extreme mental health issues. There was an inquest into a case of a woman in immigration detention who committed suicide. There is certainly that type of evidence.

To your second question regarding training, the issue is about changing mindsets, frankly. A comment made by CBSA during a meeting was that individuals with behavioural issues and mental health issues would be told that if they couldn't play by the rules in immigration detention, they could then be sent to a federal penitentiary. It is this idea of someone who isn't behaving in a way that is expected because of their underlying mental health condition is then punished for it. It is just not something we should be punishing people for. It is that mindset.

Whether you can do that through training, I don't know any other way that could change that mindset. The idea that these individuals should be held in an even more secure lockup because of their mental health conditions is something that needs to change.

Your third question is whether it is discriminatory. It is inappropriate to hold individuals who have not committed a crime, who are in immigration detention hold, in a facility that cannot provide for their health needs. I personally think that's a form of discrimination. But I do think that we, as a country and a society, need to ensure that we are providing individuals who have health needs with those services to address those health needs, and that should just be a baseline requirement.

Lors d'une récente conversation que j'ai eue avec des représentants de l'ASFC à l'occasion d'une réunion à Ottawa, encore une fois, lorsqu'on leur a demandé qui étaient ces personnes à risque élevé, ils ont répondu qu'il s'agissait de personnes qui avaient des troubles du comportement en raison de problèmes de santé mentale. De nombreuses données et recherches montrent qu'il n'y a pas de limites définies dans ce type d'incarcération, notamment la détention liée à l'immigration. Ce n'est pas comme si vous étiez allé au tribunal, que vous aviez été accusé, que vous aviez été déclaré coupable, puis condamné à une peine de deux ans et que vous saviez que vous purgez la peine et qu'à telle ou telle date, vous serez libéré. Ce n'est pas le cas des détenus de l'immigration. Tout ce qu'ils savent, c'est qu'une fois par mois, il y aura un contrôle des motifs de leur détention, qui est bien souvent effectué pour la forme, et ils ne voient pas de fin à leur situation, ce qui peut causer des problèmes de santé mentale ou les exacerber.

Il existe de nombreuses indications... et beaucoup de personnes qui ont souffert de problèmes de santé mentale extrêmes. Une enquête a été ouverte sur le cas d'une femme détenue aux fins de l'immigration qui s'est suicidée. Ce genre de preuve existe en effet.

Pour répondre à votre question au sujet de la formation, il s'agit franchement de changer les mentalités. Un commentaire fait par l'ASFC au cours d'une réunion était que les personnes ayant des problèmes de comportement et de santé mentale seraient informées que, si elles ne respectaient pas les règles pendant la détention aux fins de l'immigration, elles pourraient alors être envoyées dans un pénitencier fédéral. C'est cette idée selon laquelle une personne qui ne se comporte pas d'une manière attendue en raison de son problème de santé mentale sous-jacent est ensuite punie pour cela. Ce n'est tout simplement pas une chose pour laquelle nous devrions punir les gens. C'est cet état d'esprit.

Pour ce qui est de savoir si cela est possible grâce à la formation, je ne connais aucun autre moyen qui pourrait changer cet état d'esprit. L'idée selon laquelle ces personnes devraient être détenues dans un lieu de détention à sécurité encore plus élevée en raison de leurs problèmes de santé mentale doit changer.

Dans votre troisième question, vous demandez si c'est discriminatoire. Il est inapproprié de détenir des personnes qui n'ont pas commis de crime, qui sont détenues aux fins de l'immigration, dans un établissement qui ne peut pas répondre à leurs besoins en matière de santé. Personnellement, je pense que c'est une forme de discrimination. Cependant, je pense que, en tant que pays et société, nous devons veiller à fournir aux personnes qui ont des besoins en matière de santé les services nécessaires pour répondre à ces besoins, et cela ne devrait être qu'une exigence de base.

The Chair: I'm afraid we have to move on. But we might come back to this, I hope. Senator Oh, you are next.

Senator Oh: Thank you, witnesses, for joining us.

My question is how do you differentiate between economic refugees and genuine refugees? I heard a lot of mention about mental problems for refugees. How do refugees with a mental health issue come all the way to Canada? Is there a way that they can travel all the way here? And how can we stop refugees who come into Canada through the border into Quebec and destroying their document before they enter? Why do they destroy their document, their proof of identity?

Ms. Webster: Thank you for the question, senator. From the perspective of the Canadian Association of Refugee Lawyers, we would approach that question quite differently. There are a few different questions you asked.

To ask how an individual who may have a refugee claim based on their mental health status in persecution that they would likely suffer in their home country, it is difficult to provide a single answer, but there are certainly all sorts of ways that individuals arrive in Canada.

They are exceptionally vulnerable, and they have likely suffered extreme trauma not only in their home country, but along the journey. To suggest that an individual living with a mental illness would be unable to make that journey, unfortunately, is not supported by any of the facts. We see many individuals arriving on our shores who face many different vulnerabilities.

We have obligations under domestic and international law to reasonably assess all of those claims as they are presented to Canada. There are significant safeguards and there are individuals who are trained as members of the Immigration and Refugee Board of Canada to assess the merits of those claims and make determinations as to whether individuals who do arrive meet the definition of a refugee under the Refugee Convention, and if they do, they are granted status here in Canada.

Now, that process is distinct from what we're talking about today in terms of immigration detention. Some of those individuals may find themselves in detention after a discretionary decision by CBSA, and that discretionary decision is subject to limited review by the immigration division in terms of whether continued detention is warranted, but not in terms of where that placement occurs.

Le président : Je crains que nous ne devions passer à autre chose. Mais nous pourrions y revenir, j'espère. Sénateur Oh, vous êtes le prochain.

Le sénateur Oh : Merci aux témoins d'être avec nous.

Voici ma question : comment distinguez-vous les réfugiés économiques des réfugiés légitimes? On a beaucoup parlé des problèmes mentaux des réfugiés. Comment les réfugiés qui sont atteints d'un problème de santé mentale réussissent-ils à venir jusqu'au Canada? Y a-t-il une façon pour eux de faire tout le trajet jusqu'ici? Aussi, comment pouvons-nous empêcher les réfugiés qui entrent au Canada par la frontière du Québec de détruire leurs documents avant d'entrer? Pourquoi détruisent-ils leurs documents, la preuve de leur identité?

Me Webster : Merci de la question, sénateur. L'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés aborderait la question sous un angle légèrement différent. Vous avez posé plusieurs questions différentes.

On peut difficilement fournir une seule réponse à la question de savoir comment une personne qui a demandé l'asile en raison de la persécution à laquelle elle s'expose probablement dans son pays d'origine à cause de son état de santé mentale... Il doit y avoir toutes sortes de façons pour ces personnes d'arriver au Canada.

Ce sont des personnes exceptionnellement vulnérables. Elles ont probablement subi des traumatismes extrêmes, non seulement dans leur pays d'origine, mais tout au long de leur voyage. Malheureusement, aucun fait n'appuie cette idée qu'une personne qui a un problème de santé mentale ne pourrait pas entreprendre ce voyage. Beaucoup de gens que nous voyons arriver dans notre pays ont diverses et nombreuses vulnérabilités.

Nous avons l'obligation en vertu des lois canadiennes et internationales d'évaluer de manière raisonnable toutes les demandes d'asile, telles qu'elles sont présentées au Canada. Il y a des mécanismes de protection importants, et des gens comme les commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada sont formés pour évaluer le bien-fondé des demandes d'asile et pour décider si la personne qui est effectivement arrivée ici a qualité de réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés; le cas échéant, on leur octroie un statut ici au Canada.

Cependant, ce processus est distinct de ce dont nous parlons ici aujourd'hui, la détention des immigrants. Certaines de ces personnes peuvent se retrouver en détention à la suite d'une décision discrétionnaire de l'ASFC, et cette décision discrétionnaire peut faire l'objet d'un contrôle limité par la Section de l'immigration, qui décidera s'il est justifié de maintenir la personne en détention, mais pas de l'endroit où la personne doit être détenue.

I would also note that individuals, particularly those suffering from mental health concerns, may often experience significant decompensation of those concerns in detention. To the extent we're looking at individuals who already experience significant vulnerabilities arrive in the country and then are detained despite them exercising their right under Canadian and international law to seek protection on our shores, they are detained, and the evidence is very clear it leads to significant decompensation in one's mental health status.

Instead of receiving the protection that they deserve under international law, they are subject to further harm and trauma in facilities. This can be true in the immigration holding centre, but I can assure you that it would be infinitely more true in a federal penitentiary, which is designed exclusively as a punitive institution and is certainly not well equipped to address the needs of this vulnerable population.

Maybe as a last point on that, I would note that senators here are asking questions on so many different aspects of this legislation. We're here in a pre-study of one of 39 divisions of the Budget Implementation Act, or BIA. It is clear that many of you have thought deeply about this issue and have questions that need answers. The fact that this fundamental departure from the way we conceptualize immigration detention is stuck at the end of a budget bill is depriving you of the opportunity to engage in your role in the legislative process. We will not have the opportunity for proper consultation and study if this continues as part of the budget bill.

I am thrilled to see the engagement of the senators on this issue, and I would encourage you to recommend to the minister that this division of the Budget Implementation Act, if it is not deleted entirely, is introduced as a separate piece of legislation from the Budget Implementation Act such that we can have proper legislative consultation and know what we're talking about before we pass this law.

Senator M. Deacon: On your last sentence, making it a separate bill — recognizing that that will take time to do right and to do well — does that mitigate the urgency that some feel to put this in a budget bill? Does that mitigate the other, the fact that this will take a year or two?

Je soulignerais aussi que ces personnes, surtout celles qui ont des troubles de santé mentale, vivent souvent une décompensation psychique importante, par rapport à leurs troubles, en détention. Lorsque des gens déjà extrêmement vulnérables arrivent au pays, sont placés en détention, même s'ils ont exercé leur droit en vertu des lois canadiennes et internationales de demander l'asile à leur arrivée, les études montrent très clairement que, en détention, ils vivent une décompensation psychique très grave, par rapport à leur santé mentale.

Au lieu de leur accorder l'asile, ce à quoi ils ont droit en vertu du droit international, on leur cause d'autres préjudices et d'autres traumatismes dans ces établissements, et cela peut être vrai dans n'importe quel centre de surveillance de l'immigration, même si je peux vous affirmer que la situation serait infiniment pire dans un pénitencier fédéral, car ce genre d'établissement est conçu exclusivement à des fins punitives et n'est certainement pas équipé pour répondre aux besoins de cette population vulnérable.

Peut-être comme dernier point à ce sujet, j'aimerais souligner que les sénatrices et les sénateurs ici présents posent des questions sur de nombreux aspects du projet de loi. Nous sommes ici pour l'étude préliminaire de l'une des 39 sections de la Loi d'exécution du budget. Clairement, beaucoup d'entre vous ont réfléchi profondément à cet enjeu, et vous avez des questions qui exigent des réponses. Le fait que cet écart fondamental par rapport à notre façon de voir la détention des immigrants a été collé à la fin d'une loi d'exécution du budget vous empêche de bien remplir votre rôle dans le processus législatif. Nous n'aurons pas l'occasion de tenir des consultations en bonne et due forme et d'étudier cet enjeu, si cela reste intégré au projet de loi d'exécution du budget.

Je suis très heureux de voir que les sénateurs et les sénatrices s'intéressent à cette question, et je vous encouragerais à recommander au ministre de supprimer entièrement cette section de la Loi d'exécution du budget ou du moins de la présenter en tant que projet de loi distinct de la Loi d'exécution du budget, afin que nous puissions mener des consultations législatives en bonne et due forme et savoir de quoi il s'agit avant son adoption.

La sénatrice M. Deacon : Sur ce dernier point, l'idée d'en faire un projet de loi distinct — sachant qu'il faudra du temps pour bien faire les choses et les faire correctement —, est-ce que cela n'atténuerait pas le sentiment d'urgence de certaines personnes, la raison pour laquelle cette section figure dans une loi d'exécution du budget? Est-ce que cela atténue le reste, le fait que cela prendra un an ou deux?

Ms. Webster: I would put to you that the urgency is false. We have over 200 free spaces in immigration holding centres already. Canada Border Services Agency contracts with the province; the provinces of Ontario and Quebec are ending June 15 and June 30 respectively.

The budget going through and the contract procurement process, we heard from representatives of the CBSA that federal penitentiaries simply won't be ready to receive these supposed high-risk detainees on this point. There must be a transition plan already, and that one is one that we can rely on and then have a proper study before we do this.

Senator M. Deacon: Thank you very much.

My question is for Professor Arbel, and it concerns looking at how individuals have found themselves in detention centres in the past and who might now find themselves in one of these immigration stations under the proposed changes.

I realize that every case is different, and it would come with a particular set of circumstances, but I am actually trying to figure out if most of these high-risk offenders have been caught at the borders. Is that the greatest amount? Can you shed any insight with your research on this?

Ms. Arbel: Thank you for the question. I'll start by saying these are not offenders, so the notion that they are high-risk offenders is incorrect.

As my colleague had noted, any individual who is on immigration hold has already served any criminal penalty or sentence that was imposed upon them. We are not dealing with offenders. We are dealing with individuals who are only subject to immigration detention because they lack citizenship. Any other Canadian who would have committed the same crime or been in similar circumstances would not be subject to immigration detention purely because of their citizenship status.

As to your question as to whom these individuals are, it really does vary. The vast majority of detainees that CBSA classifies as "high risk" are those who are registered as having a certain profile through internal CBSA policies. One was also noted by my colleague, Ms. Best, the National Risk Assessment for Detention. This is a checklist of a number of criteria that the CBSA identifies as relevant, some including past convictions, none of which account for a fulsome understanding of the individual as they are. There is only one criterion that accounts for vulnerabilities. The vulnerabilities are very few and far between, and one can only acquire one point for vulnerabilities or reduce one's score by one point despite having multiple vulnerabilities.

Me Webster : Je vous dirais que c'est une fausse urgence. Nous avons déjà plus de 200 places de libres dans les centres de surveillance de l'immigration. Les contrats de l'Agence des services frontaliers du Canada avec la province, avec les provinces de l'Ontario et du Québec, se terminent les 15 et 30 juin respectivement.

En ce qui concerne l'adoption du budget et le processus d'attribution des contrats, nous avons entendu les représentants de l'ASFC dire que les pénitenciers fédéraux ne seront tout simplement pas prêts à recevoir ces soi-disant détenus à haut risque à l'heure qu'il est. Il devrait déjà y avoir un plan de transition, et nous pouvons nous appuyer sur ce plan le temps de réaliser une étude en bonne et due forme, avant d'aller de l'avant.

La sénatrice M. Deacon : Merci beaucoup.

Ma question s'adresse à Me Arbel et concerne la façon dont certaines personnes se sont retrouvées dans des centres de détention dans le passé et pourraient se retrouver maintenant dans l'un de ces postes d'attente, en vertu des modifications proposées.

Je comprends que chaque cas est différent, et que tout dépend d'un ensemble particulier de circonstances, mais, ce que j'aimerais savoir, c'est si la plupart de ces délinquants à haut risque ont été arrêtés à la frontière. Sont-ils les plus nombreux? Pouvez-vous nous éclairer, d'après vos recherches sur le sujet?

Me Arbel : Merci de la question. Tout d'abord, je dirais qu'il ne s'agit pas de délinquants, alors on se trompe en disant qu'il s'agit de délinquants à haut risque.

Comme l'a souligné ma collègue, une personne qui se retrouve détenue dans un centre de surveillance de l'immigration a déjà purgé toute peine ou sanction pénale qui lui a été imposée. Nous ne faisons pas affaire à des délinquants, mais bien à des gens qui sont détenus seulement à des fins d'immigration parce qu'ils n'ont pas la citoyenneté. Un Canadien qui aurait commis le même crime ou qui se serait trouvé dans des circonstances similaires ne serait pas détenu à des fins d'immigration, purement en raison de son statut de citoyen.

Vous avez aussi demandé qui sont ces personnes, et je dirais que cela varie beaucoup. La très grande majorité des détenus classés « à haut risque » par l'ASFC sont des personnes qui, lorsqu'elles sont entrées dans le système, sont considérées comme ayant un certain profil selon les politiques internes de l'ASFC. Ma collègue, Me Best, en a mentionné une : l'Évaluation nationale des risques en matière de détention. Il s'agit d'une liste de vérification énumérant divers critères jugés pertinents par l'ASFC, et, parmi ces critères, il y a les condamnations antérieures, mais aucun de ces critères ne permet de comprendre globalement qui est la personne. Il n'y a qu'un seul critère qui tient compte des vulnérabilités. La liste prend très peu de vulnérabilités en compte, et la personne peut seulement

As to the profile of who these individuals are, for the most part, these are individuals who are racialized, who are highly vulnerable, and who suffer from mental health conditions in part because of spending lengthy times in immigration detention.

Many will have come off of criminal hold. Others will have been identified at the border, but there is no set profile, and there is no way of really conclusively determining who does actually constitute some measure of risk or danger.

The previous senator had asked about psychiatric diagnoses. There is no need for CBSA to engage in these kinds of evaluations or to diagnose somebody either as having mental health concerns, some sort of psychiatric diagnosis or, again, demonstrating some sort of dangerous behaviour in order to be recognized or labelled as high risk.

Senator Pate: Dr. Arbel, you mentioned you are on the advisory body or an advisory body for CBSA. I would be curious as to whether there has been any consultation with you and others about the use of the current numbers. Much has been already discussed about there being more than 200 beds. Some of us have been in those detention centres and have seen the units that are set up that could be retrofitted. In fact, there are cells there that could be retrofitted and made more secure if that was the will. Have there been any recommendations to that effect?

Second, you just mentioned the mental health issues, and I would agree. One of the challenges has been that the very conditions of confinement to which people have been subjected, both in immigration detention and in provincial jails — I would challenge that, in fact, the security in many of the remand centres and provincial jails is as secure if not more isolating than some of the federal penitentiaries. Nevertheless, there is abundant evidence of the creation of psychiatric, neurological, psychological impacts and the fact they don't get evaluated in that way. That they get re-characterized as behaviour and personality disorders as opposed to psychiatric diagnoses is a real issue that pervades not just CBSA but also the federal penitentiary system.

Whether, in fact, there has been any look at using the optional protocol on the convention against torture as a means, it is one of the mechanisms that many of us — I think you included — have been part of advocating so that CBSA, correctional services in provincial and territorial jurisdictions, as well as psychiatric hospitals, come under that kind of scrutiny.

obtenir un point pour ses vulnérabilités; même si elle a plusieurs vulnérabilités, on réduit seulement un point du total.

Pour ce qui est du profil de ces personnes, dans la plupart des cas, il s'agit de personnes racisées et très vulnérables, qui ont des problèmes de santé mentale, en partie parce qu'elles ont passé beaucoup de temps en détention pour des raisons d'immigration.

Beaucoup sortent de détention criminelle. D'autres ont été identifiées à la frontière, mais il n'y a aucun profil type, il n'y a aucun moyen de vraiment déterminer de manière concluante qui représente véritablement un certain risque ou un certain danger.

Le sénateur avant vous a posé une question sur les diagnostics psychiatriques. L'ASFC n'est pas tenue d'effectuer ce genre d'évaluation, de reconnaître un diagnostic de troubles de santé mentale, un diagnostic psychiatrique quelconque ou, encore une fois, de conclure que la personne a un comportement dangereux pour la considérer ou l'étiqueter comme présentant un risque élevé.

La sénatrice Pate : Maître Arbel, vous avez dit que vous siégez à un comité consultatif ou à un comité consultatif de l'ASFC. Je serais curieuse de savoir si on a consulté votre comité ou qui que ce soit d'autre à propos des données actuellement utilisées. Nous avons déjà beaucoup discuté du fait qu'il y a plus de 200 places. Certains parmi nous ont visité ces centres de détention et vu les unités qui s'y trouvent et qui pourraient être réaménagées. D'ailleurs, il y a des cellules qui pourraient être réaménagées et rendues plus sécuritaires, mais il faut vouloir le faire. Savez-vous s'il y a eu des recommandations en ce sens?

Deuxièmement, vous venez de parler des troubles de santé mentale, et je suis d'accord avec vous. Un des problèmes tient au fait que ce sont justement les conditions de confinement imposées, autant dans les centres de détention de l'immigration que dans les prisons provinciales... J'irais même jusqu'à dire que la sécurité dans bon nombre de centres de détention provisoire et de prisons provinciales est tout aussi élevée et accroît peut-être même davantage l'isolement que dans certains pénitenciers fédéraux. Mais quoi qu'il en soit, il y a abondamment de données montrant que cela a des répercussions sur les plans psychiatrique, neurologique et psychologique, et que cela n'est pas évalué sous cet angle. Ces répercussions sont réinterprétées comme étant des troubles du comportement et de la personnalité et non comme des diagnostics psychiatriques, et cela constitue un réel problème, répandu non seulement dans le système de l'ASFC, mais bien dans tout le système carcéral fédéral.

Je ne sais pas si l'on a envisagé d'utiliser le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture comme outil, mais beaucoup parmi nous — vous y compris — ont réclamé d'utiliser ce mécanisme, entre autres, afin que l'ASFC, les Services correctionnels provinciaux et territoriaux et les hôpitaux psychiatriques soient ainsi surveillés.

I am curious as to whether any of those discussions have been happening, when you have been making those recommendations, as I have no doubt you have been, what the responses have been, and if you could provide any further detail to this committee for that purpose.

Ms. Arbel: Thank you for the question. I served on the Quality of Life Committee until February of this year. I have stepped down from the committee as of that date. The members of the committee are obligated to adhere to strict confidentiality protocols, so I am unable to discuss what matters we discussed in that setting, apart from that they generally pertain to the conditions of detention in the British Columbia immigration holding centre.

I can speak to my opinion as a researcher in this field and in the roles that I have occupied in relation to immigration detention to say that any mechanism that introduces some measure of accountability and external accounting for who is and who is not “a risk” and that provides meaningful diagnoses but also treatment for mental health is absolutely imperative.

At the moment, we have CBSA having sole discretionary authority, not just as to whom to detain, where to detain them but also how to label them. Again, as my colleague Ms. Best noted in her comments, there are no mechanisms to challenge these assessments, these placements, these determinations, until long after they’ve been made and detention has already been initiated.

Certainly, I would welcome the use of the optional protocol. Certainly, I would welcome the use of independent ways to provide, again, not just assessments but also treatment, counselling and assistance to individuals who suffer from mental health conditions in detention.

I would agree with you that the detention facilities, as they exist, are certainly equipped to provide more “secure treatment” for certain individuals. The British Columbia immigration holding centre is equipped with “wet cells,” which are cells that have toilet and sink facilities inside of them. These are the equivalent of jail cells. It is again entirely unnecessary to undertake the proposal at issue here in order to secure these centres. I hope that answers the question.

Senator Pate: Thank you.

Senator Yussuff: My question will deal with the children. I am asking this of all of the witnesses who are testifying today. Is there any evidence where a child has been separated from their parents, where the parents have been held in a confined institution and the children are held someplace else? Has there

Je serais curieuse de savoir s’il y a eu de telles discussions, quand vous avez formulé vos recommandations — je suis certaine que vous l’avez fait —, et quelles ont été les réponses. J’aimerais aussi savoir si vous pourriez faire parvenir au comité plus de détails à ce sujet.

Me Arbel : Merci de la question. J’ai siégé au comité sur la qualité de vie jusqu’en février de cette année, après quoi j’ai démissionné. Ses membres sont tenus de respecter des protocoles de confidentialité rigoureux, alors je ne peux pas vous parler de ce dont nous avons discuté, dans ce contexte. Je peux toutefois vous dire qu’il a été question de façon générale des conditions de détention dans les centres de surveillance de l’immigration en Colombie-Britannique.

Je peux vous dire, de mon point de vue de chercheuse dans ce domaine et compte tenu des rôles que j’ai remplis relativement à la détention des immigrants, qu’il est absolument impératif d’avoir des mécanismes, peu importe lesquels, pour assurer un certain niveau d’obligations redditionnelles, y compris extérieures, des mécanismes qui permettent de déterminer qui présente « un risque » ou non et de fournir non seulement des diagnostics utiles, mais aussi des traitements pour les problèmes de santé mentale.

Présentement, l’ASFC a une autorité discrétionnaire exclusive, non seulement à l’égard des personnes qu’elle peut placer en détention, mais aussi à l’égard de l’endroit où ces personnes seront détenues et de l’étiquette qui leur sera accolée. Encore une fois, comme l’a dit ma collègue, Me Best, dans sa déclaration, il n’existe aucun mécanisme pour contester ces évaluations, ces placements en détention, ces décisions, sinon longtemps après et une fois que les personnes ont déjà été placées en détention.

Je serais bien sûr favorable à l’application du protocole facultatif. Je serais bien sûr favorable à l’utilisation de mécanismes indépendants pour faire en sorte qu’il y ait d’abord des évaluations, mais aussi des traitements, du counseling et de l’aide pour les personnes souffrant de problèmes de santé mentale en détention.

Je suis d’accord avec vous pour dire que les centres de détention actuels sont tout à fait équipés pour « traiter de manière sécuritaire » certaines personnes. Le centre de surveillance de l’immigration de la Colombie-Britannique a des cellules avec toilette et lavabo. C’est l’équivalent des cellules qu’on voit en établissement carcéral. Encore une fois, il est tout à fait inutile de donner suite à ce qui est proposé ici, pour sécuriser ces centres. J’espère que j’ai répondu à votre question.

La sénatrice Pate : Merci.

Le sénateur Yussuff : Ma question concerne les enfants. Je la pose à tous les témoins qui témoignent aujourd’hui. Sait-on s’il est déjà arrivé qu’un enfant soit séparé de ses parents, que ses parents soient placés dans un établissement fermé, et les enfants, ailleurs? Des enfants ont-ils déjà été séparés physiquement de

been physical separation of a child from their parents? I am fully aware of our international obligation in regard to the children. More importantly, refugees come here with a variety of challenges and families.

My second question regards recognizing the challenge we're dealing with in our country in assessing Canadians' mental health, never mind that of refugees in our country. My colleague asked a question about CBSA and other officials who will be trained to assess those who will be held in federal institutions going forward. Do you have any confidence that this will be of value to the individuals who might need treatment and the people who are being trained to assess whether they need help, so we don't further damage their health if they're held in federal institutions?

Ms. Best: Maybe I'll start with the training issue. My colleague can deal with the issue of separation of children.

As far as training goes, we see so far that CBSA and their contracted private security guards are currently running the holding centres. The CBSA officers are the ones with sole discretion to decide to place or to transfer to a provincial jail.

Disproportionately, we see that the individuals who are transferred to the more secure settings are people who are labelled high risk because of behavioural issues and because of mental health issues. To suggest that something may be different because they will be transferred to federal penitentiaries instead of provincial jails — I don't see how those two go in lockstep. We see these current concerns in how they're operating now. We're deeply concerned that this proposal will actually entrench and make the situation worse, instead of better, particularly in hearing today the amount of reliance CBSA intends to have on privately contracted individuals.

Ms. Webster: Perhaps I can add this with regard to your first question on child separation. Absolutely, unequivocally, we see issues of child separation all the time. I can think of at least a dozen clients whom I've had in this calendar year alone who have been separated from their children as a result of being placed in immigration detention. I'm sure every individual who practises in this area would say at least the same. That issue extends across the country. The reality of child separation when an individual is detained is real.

Sometimes, those are Canadian citizens' children; they are permanent residents' children; they are foreign nationals' children. Sometimes the children are as young as two or three,

leurs parents? Je suis entièrement au fait de notre obligation internationale à l'égard des enfants. Plus important encore, les réfugiés et leurs familles arrivent ici avec toutes sortes de difficultés.

Deuxièmement, j'aimerais savoir si on reconnaît la difficulté que nous avons ici, dans notre pays, à évaluer la santé mentale des Canadiens, sans parler de celle des réfugiés présents dans notre pays. Ma collègue a posé une question à propos des agents de l'ASFC et des autres fonctionnaires qui seront formés désormais pour évaluer les gens qui seront détenus dans des établissements fédéraux. Croyez-vous vraiment que cela sera utile à ceux qui auraient besoin d'un traitement et aux agents qui suivent une formation pour être en mesure d'évaluer si ces personnes ont besoin d'aide, et que l'on peut éviter de nuire davantage à leur santé si elles doivent être détenues dans un établissement fédéral?

Me Best : Je pense que je vais commencer par la question sur la formation. Ma collègue pourra répondre à celle sur la séparation des enfants.

En ce qui concerne la formation, nous savons que, actuellement, l'ASFC et ses agents de sécurité privés sous contrat gèrent les centres de surveillance. Les agents de l'ASFC ont le pouvoir discrétionnaire exclusif de décider si une personne doit être placée ou transférée dans une prison provinciale.

Nous savons que, de manière disproportionnée, les personnes qui sont transférées dans un établissement à niveau de sécurité plus élevé sont celles qui ont été classées à haut risque en raison de leurs problèmes comportementaux et de leurs problèmes de santé mentale. De croire que quelque chose va changer parce que ces personnes seront transférées dans un pénitencier fédéral plutôt que dans une prison provinciale... Je ne vois pas le lien entre ces deux choses. Nous savons que le fonctionnement actuel soulève des préoccupations. Nous craignons vraiment que cette proposition ait pour effet de rendre cela définitif et aggrave la situation, au lieu de l'améliorer, surtout après avoir entendu aujourd'hui que l'ASFC a l'intention de s'appuyer beaucoup plus sur des agents privés contractuels.

Me Webster : Par rapport à votre première question sur les enfants séparés de leurs parents, je pourrais peut-être ajouter que, absolument et sans équivoque, nous voyons tout le temps des cas d'enfants séparés de leurs parents. Je peux penser à au moins des dizaines de clients qui, cette année civile seulement, ont été séparés de leurs enfants parce qu'ils ont eux-mêmes été placés dans un centre de détention de l'immigration. Je suis certaine que tous ceux qui exercent le droit dans ce domaine vous diront la même chose. C'est un problème à l'échelle du pays. La situation des enfants séparés de leurs parents quand ceux-ci sont placés en détention est une réalité.

Parfois, il s'agit d'enfants de citoyens canadiens; d'enfants de résidents permanents; d'enfants de ressortissants étrangers. Parfois, ces enfants ne sont âgés que de deux ou trois ans; il y a

even infants. Sometimes it results in a child being taken into child protective services, even on a temporary basis. There are meaningful, serious, long-term consequences of that separation, and we see it each and every day.

The best interest of the child is a primary consideration in immigration law. It is not something we see anywhere in this legislation. We do not see it when we consider the use of federal penitentiaries, generally. We do not see it in transfer decisions made by CBSA. We do not see it.

I will leave you with one story. That's simply that I have had clients who have had to say happy birthday or even say goodbye to their children from behind a glass wall. CBSA would not let them hug their children because they were in detention. That's how secure the facility is. There's not an opportunity to hug your baby before you're deported.

Senator Boehm: Thank you for that last comment. It's very sobering, of course.

I have two questions. Most of my questions have been asked by my colleagues. As you can see, we're struggling with this concept of having something of this importance legislated in a budget implementation act, but that's for us to debate further along.

I asked a question earlier to the government panel; it was answered in terms of benchmarking. I'll ask the two immigration lawyers here in the room: Are you aware of any country in the world that's a major receiving migratory country that incarcerates immigrants in federal penitentiaries?

Ms. Webster: I originally started my practice in the United States. There are occasions in the United States where immigrants are detained in federal facilities that are not exclusively immigration facilities. I would suggest to you that is not an example we want to follow. That practice has been universally decried by human rights organizations in the United States, in Canada, by UN organizations and by international human rights law generally.

Senator Boehm: Thank you. You both deal with communities and community organizations — Senator Cardozo touched on that in his question — and, of course, with newcomers. As I look around the table here and at our panellists online, some of us might be relative newcomers but not really that much. What is the feeling in terms of your client community? Are they aware of these proposals in the BIA? Would they have views? Diaspora communities run their community associations. But, over time, too, there's been a phenomenon in Canada where the longer you

même des bébés. Parfois, l'enfant finit par être confié aux services de protection de l'enfance, même temporairement. La séparation a des conséquences réelles, graves et à long terme, et nous voyons cela chaque jour.

L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale en droit de l'immigration, et pourtant, il n'y en a aucune trace dans ce projet de loi. Il n'est pas pris en considération, de manière générale, en ce qui a trait au recours aux pénitenciers fédéraux. Il n'est pas pris en considération dans les décisions de transfèrement prises par l'ASFC. Nous ne voyons rien à propos de cet intérêt supérieur.

Je vais vous raconter une anecdote, pour conclure. C'est tout simple : j'ai eu des clients qui ont dû souhaiter bon anniversaire ou même dire au revoir à leurs enfants derrière une vitre. L'ASFC refusait qu'ils embrassent leurs enfants, parce qu'ils étaient détenus. C'est dire à quel point les établissements sont sécurisés. Vous n'avez même pas l'occasion de serrer votre bébé dans vos bras avant d'être expulsé du pays.

Le sénateur Boehm : Merci de votre dernier commentaire. Cela donne beaucoup à réfléchir.

J'ai deux questions. Mes collègues ont déjà posé la plupart de mes questions. Comme vous pouvez le voir, nous avons un peu de difficulté à comprendre qu'une chose si importante fasse partie d'une loi d'exécution du budget, mais nous en débattons plus tard entre nous.

Plus tôt, j'ai posé aux témoins du gouvernement une question à laquelle on m'a répondu en parlant d'analyses comparatives. Je vais poser la question aux deux avocates en immigration qui sont avec nous dans la salle : savez-vous s'il y a un pays, dans le monde, un pays qui accueille un grand nombre d'immigrants, qui incarcère les immigrants dans des pénitenciers fédéraux?

Me Webster : J'ai commencé à pratiquer le droit aux États-Unis. Il arrive aux États-Unis que les immigrants soient détenus dans des établissements fédéraux qui ne sont pas exclusivement utilisés à des fins d'immigration, mais je vous dirais que ce n'est pas un exemple à suivre. Les organismes de défense des droits de la personne des États-Unis et du Canada, les Nations unies ainsi que le droit international en matière de droits de la personne en général ont universellement dénoncé ces pratiques.

Le sénateur Boehm : Merci. Vous traitez toutes les deux avec des communautés, avec des organismes communautaires — le sénateur Cardozo a effleuré le sujet dans sa question — et bien sûr avec les nouveaux arrivants. Je regarde les témoins autour de la table et ceux en ligne, et certains d'entre nous sont peut-être relativement de nouveaux arrivants, mais pas tant que ça. Quelle est votre impression, par rapport à votre clientèle? Vos clients sont-ils au courant de ce qui est proposé dans la Loi d'exécution du budget? Qu'en penseraient-ils? Les communautés de

stay, the less — shall we say — welcoming you might become toward newer groups, feeling that perhaps you handled your own immigration differently.

I'm not phrasing that very well, but do you have thoughts on that? What's the community saying?

Ms. Best: I'm not sure I can speak with much authority to the migrant community, but I can say for our clients, particularly those who are transferred to provincial jails, they are absolutely shocked at the reception that they have had from Canada.

There's an international perception that Canada is very welcoming to refugees, that we have a very high respect for human rights. There's a massive disconnect between that and what people experience in immigration detention, particularly the lack of fairness around transfer or placement decisions or, as someone else mentioned, the very perfunctory nature of some of the immigration detention reviews.

There's a very large disconnect, I would suggest, between the principles to which Canada does and should hold itself and then what actually happens on the ground. Certainly, there's often a lot of shock and distress and anguish for our clients who are not expecting this treatment from Canada. That reverberates to their families and their community members who are often asked to step forward as bonds-persons or in a supervisory role if they are released. I think there's a lot of misinformation on the part of communities sometimes about what is happening on the ground, given the rhetoric that Canada likes to ascribe to about its rights-protecting traditions.

Ms. Webster: Could I add about the position of community organizations? While I can't comment as to whether they're aware of this specific proposed change in the Budget Implementation Act, I can say that my experience has almost universally been that community, religious and cultural organizations and school groups are very willing to engage in community supports for individuals who are detained and are looking to be released from detention. In my practice, I have worked with individuals from a variety of organizations, backgrounds and positioning. I believe it was mentioned that 1,100 organizations are listed on IRCC's website in terms of providing a host of settlement services.

These organizations are willing to step up. These organizations would be active, cooperating participants in developing more robust alternatives to detention, and that is the conversation we should be having. It's not whether they are okay with our

la diaspora gèrent leurs associations communautaires, mais, au fil du temps, il y a un phénomène au Canada qui fait que, plus cela fait longtemps que vous y êtes, moins — disons-le ainsi — vous êtes accueillant envers les nouveaux groupes. C'est peut-être parce que vous jugez avoir organisé différemment votre processus d'immigration.

Je n'exprime pas très bien mon idée, mais avez-vous une opinion à ce sujet? Que dit la communauté?

Me Best : Je ne sais pas si je suis la mieux placée pour parler de la communauté des migrants, mais je peux dire que nos clients, en particulier ceux qui ont été transférés dans des prisons provinciales, sont absolument choqués par l'accueil que leur a réservé le Canada.

Le monde entier croit que le Canada est très accueillant pour les réfugiés, et que nous avons le plus grand respect pour les droits de la personne. Il y a un énorme décalage entre cela et ce que vivent les gens placés en détention pour des raisons d'immigration. Je pense surtout au manque d'équité dans les décisions relatives aux transfèrements ou aux placements ou, comme quelqu'un d'autre l'a mentionné, à la nature parfois très superficielle des contrôles des motifs de détention.

Je dirais qu'il y a un décalage énorme entre les principes auxquels le Canada s'attache et devrait s'attacher et la situation réelle sur le terrain. Il va de soi que nos clients sont souvent choqués, ébranlés et angoissés, parce qu'ils ne s'attendaient pas à être traités ainsi au Canada. Cela se répercute sur leurs familles et les membres de leur communauté, à qui on demande souvent d'être la caution ou de remplir un rôle de surveillance si la personne est remise en liberté. Je pense parfois que ces communautés sont très mal informées concernant la situation sur le terrain, à la lumière du discours que le Canada aime tenir sur sa longue tradition de défense des droits.

Me Webster : Me permettez-vous d'ajouter quelque chose à propos de la position des organismes communautaires? Même si je ne peux pas vous dire s'ils sont au courant ou non de cette modification précise proposée dans la Loi d'exécution du budget, je peux vous dire, d'après mon expérience, que dans pratiquement tous les cas, les organismes communautaires, religieux et culturels ainsi que les organismes scolaires sont tout à fait prêts à s'engager à fournir du soutien communautaire aux personnes qui sont détenues et qui veulent être remises en liberté. Dans le cadre de ma pratique, j'ai travaillé avec des gens de divers organismes, de divers horizons et de diverses opinions. Je pense qu'il a été mentionné que le site Web d'IRCC énumère 1 100 organismes offrant tout un éventail de services d'établissement.

Ces organismes sont prêts à s'impliquer. Ils seraient des participants actifs et coopératifs dans l'élaboration de solutions de rechange plus robustes que la détention, et c'est de cela que nous devrions discuter. Il ne faut pas se demander s'ils trouvent

locking up individuals in federal jails; it's how we can leverage this enormous groundswell of community support to help folks who are engaged in the immigration process.

You noted, senator, how sometimes communities that have been here longer are a little more hesitant, saying, "Listen, I followed the rules; I went my way," but it's exactly that sentiment we should leverage, because they're going to say: "You have to follow the rules; you're going to have release conditions; I'm going to make sure you report, and I'm going to make sure you submit your forms when you should; I'm going to make sure I connect you to the right information."

There's no reason to think these organizations can't be excellent partners as we consider alternatives or humane, more rights-respecting options.

Senator Boehm: Thank you, that's very helpful.

The Chair: Colleagues, this brings us to the end of another informative panel. I want to thank sincerely, on behalf of my colleagues, Ms. Best, Ms. Webster, Ms. Ramo and Dr. Arbel for answering so many inquiring questions. We appreciate your time in sharing your expertise and advice on what I'm going to call this gritty area of public policy and justice policy. I have no doubt your paths cross frequently with our colleague Senator Pate.

I'll finish by saying thank you for the work that you do every day and often on weekends and evenings. This is important, crucial work, and you have our appreciation and respect, so thank you for joining us today.

We now move to our final panel of the meeting. For those joining across Canada, we're studying the subject matter of Division 39, Part 4 of Bill C-69, which amends the Corrections and Conditional Release Act.

For this next hour, it's my privilege to welcome, from the World Refugee and Migration Council, the Honourable Allan Rock, P.C., Council Member and Canada's former ambassador to the United Nations; from the Canadian Council for Refugees, Gauri Sreenivasan, Co-Executive Director Policy and Advocacy; and from Human Rights Watch, Hanna Gros, Researcher, Disability Rights Division.

acceptable d'enfermer des gens dans des prisons fédérales : il faut se demander comment nous pouvons tirer parti de cette énorme vague de soutien communautaire afin d'aider les gens dans le processus d'immigration.

Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, certaines communautés qui sont ici depuis plus longtemps se montrent un peu plus réticentes. Elles disent : « Écoutez, moi, j'ai suivi les règles, et on m'a laissé passer ». C'est justement le genre de sentiments dont nous devrions tirer parti, parce que ces gens vont dire : « Vous devez suivre les règles; votre mise en liberté va être assortie de conditions, et je vais m'assurer que vous vous présentiez aux autorités et que vos formulaires soient envoyés à temps; je vais m'assurer de vous donner les bonnes informations. »

Il n'y a aucune raison de croire que ces organismes ne feront pas d'excellents partenaires lorsque nous examinerons des solutions de rechange ou des solutions plus humaines et plus respectueuses des droits.

Le sénateur Boehm : Merci. C'est très informatif.

Le président : Chers collègues, nous sommes arrivés à la fin de notre temps avec, encore une fois, un groupe de témoins qui nous ont donné beaucoup d'informations. J'aimerais remercier sincèrement, au nom de mes collègues, Me Best, Me Webster, Me Ramo et Me Arbel d'avoir répondu à autant de questions complexes. Nous vous sommes reconnaissants du temps que vous avez pris pour nous faire profiter de votre expertise et de vos conseils sur un sujet de politique publique et de politique judiciaire que je qualifierais de complexe. Je suis certain que vos chemins croisent fréquemment celui de notre collègue, la sénatrice Pate.

Je vais conclure en vous remerciant de tout le travail que vous faites chaque jour et souvent les soirs et les fins de semaine. Vous faites un travail important et crucial, et vous méritez notre reconnaissance et notre respect, alors merci d'avoir été avec nous aujourd'hui.

Nous allons accueillir notre dernier groupe de la réunion. Pour les gens d'un bout à l'autre du Canada qui viennent de se joindre à nous, nous étudions la teneur des éléments de la section 39 de la partie 4 du projet de loi C-69, modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

J'ai le privilège d'accueillir, pour la prochaine heure, l'honorable Allan Rock, c.p., membre du conseil et ancien ambassadeur du Canada auprès des Nations unies, qui représente le Conseil mondial pour les réfugiés et les migrations. Nous accueillons aussi Mme Gauri Sreenivasan, codirectrice générale, Politiques et plaidoyer, du Conseil canadien pour les réfugiés; et Mme Hanna Gros, chercheuse, Division des droits des personnes handicapées, qui représente Human Rights Watch.

Thank you all for being with us today. I invite you to provide your opening remarks, to be followed by questions from our members. We'll start with Ambassador Rock, whenever you're ready.

Hon. Allan Rock, P.C., Council Member and former Canadian Ambassador to the United Nations, World Refugee and Migration Council: Thank you. It is a privilege to be here before the committee. I'm grateful for the opportunity to appear on behalf of the World Refugee and Migration Council.

You've already heard a great deal from people both explaining the proposed legislation and detailing the reasons why they have grave reservations or they oppose the proposed legislation.

Much of what I put in my prepared statement has already been said, so let me just focus on two or three points in the few minutes I have as an opening statement to identify what I think are the most important considerations.

First, the idea of using jails or prisons, carceral facilities, is wrong in principle in the context of immigration. Immigration is, by its nature, an administrative process, and to introduce criminal elements to the administrative process is plain wrong. As Dr. Arbel said so eloquently, it violates fundamental principles of law, whether it's criminal law, administrative law or human rights law. That mixture of the criminal with the administrative is ill-conceived and plain wrong.

Second, let me deal with the question of risk. I would imagine that those in a legislative position, such as members of this committee, would be concerned about risk to the public. The spectre has been left with you of murderers, rapists and high-risk individuals, a danger to the public and how we must be concerned that we protect the public — but it seems to me that paints the wrong picture of what we're dealing with here.

If you want to know what the CBSA regards as risk, look at the profile of the people they're detaining. You've heard it time and again today, that since 2016, of the 45,000 people who have been detained by the CBSA, over 90% were detained for reasons other than being a potential danger to the public. It was because they might not turn up at their hearing or because their paperwork was out of order. That's the risk we're talking about.

In the few cases where there is a genuine concern about danger to the public, we already have ways of dealing with that. We've

Merci à vous d'être avec nous aujourd'hui. Je vais vous inviter à présenter votre déclaration préliminaire, et ensuite les sénateurs auront des questions à vous poser. Nous allons commencer par M. Rock. Allez-y dès que vous êtes prêt.

L'hon. Allan Rock, c.p., membre du conseil et ancien ambassadeur du Canada auprès des Nations unies, Conseil mondial pour les réfugiés et les migrations : Merci. C'est un privilège d'être ici devant votre comité. Je vous suis reconnaissant de m'avoir invité à témoigner au nom du Conseil mondial pour les réfugiés et les migrations.

Les témoins vous ont déjà longuement expliqué les dispositions législatives proposées et vous ont précisé les raisons pour lesquelles ils ont de sérieuses réserves ou même s'opposent à ce qui est proposé.

Une grande partie des sujets dont je prévoyais parler dans ma déclaration ont déjà été abordés, alors je vais me concentrer sur deux ou trois points, dans les quelques minutes qui me sont accordées pour ma déclaration, afin de cerner les considérations qui, je crois, sont les plus importantes.

Premièrement, l'idée d'utiliser des prisons ou des pénitenciers, des établissements carcéraux, dans un contexte d'immigration est tout simplement une mauvaise idée. L'immigration est, par nature, un processus administratif, et c'est tout simplement une erreur d'intégrer des considérations pénales dans ce processus administratif. Comme l'a dit Me Arbel avec beaucoup d'éloquence, cela viole les principes fondamentaux du droit, qu'il s'agisse du droit pénal, administratif ou des droits de la personne. L'idée de combiner le pénal et l'administratif est mal avisée et carrément mauvaise.

Deuxièmement, pour ce qui est du risque, je tiendrais pour acquis que les gens qui remplissent une fonction législative, comme les membres de votre comité, se préoccuperaient du risque pour le public. Vous êtes hantés par le spectre des meurtres, des violeurs et des individus à haut risque qui représentent un danger pour le public, et vous vous dites préoccupés par la protection du public, mais je crois que cela donne une image déformée de ce dont il est question, ici.

Si vous voulez savoir ce que l'Agence des services frontaliers du Canada considère comme un risque, examinez de plus près le profil des gens qu'elle place en détention. On vous l'a répété plus d'une fois aujourd'hui : depuis 2016, sur les 45 000 personnes qui ont été détenues par l'ASFC, plus de 90 % étaient détenues pour un motif autre que celui de représenter un danger potentiel pour le public. Ces personnes étaient détenues parce qu'elles risquaient de ne pas se présenter à leur audience ou parce que leurs formulaires étaient mal remplis. Voilà le risque dont nous parlons ici.

Dans les rares cas où on s'inquiète véritablement du danger que pourrait représenter une personne pour le public,

heard about the holding centres, which are essentially medium-security facilities with 24/7 surveillance, guards, locked doors, limited access and segregation cells. This concept of risk — and by the way, risk is in the eye of the beholder when it comes to the CBSA, and high risk is also in the eye of the beholder. The conclusion that someone is high risk is not reviewable. You can't ask somebody to take a second look at that. Once they say you're a high risk, that's the end of the matter.

To the extent to which the Immigration and Refugee Board of Canada exists in this whole picture, it has a minor role, which it performs in a perfunctory manner. You've heard from people who practise in the area of immigration and refugee law, and from their own experience, they'll tell you that the IRB performs a perfunctory role and a very limited function. We can't look to the tribunal for relief for an injustice perpetrated by the categorization of the CBSA as too high risk.

Speaking of the CBSA, here is a police-like operation with vast discretion on decisions that can have a huge impact on the lives of people, and there's no oversight. This very committee, on two separate occasions in the past, has strongly recommended that oversight be put in place, and that has not yet happened.

Furthermore, when detention is ordered, there is no time limit. International human rights organizations have called time and again for Canada to join the rest of the developed world in imposing time limits on detention.

What are we left with? We're left with a situation where, on the admission of the officials with the CBSA themselves, who were at this table less than two hours ago, fewer than 100 people right now are in provincial jails because they may have committed criminal offences. By the way, we weren't told whether they were violent offences. As the representative of CARL said, it could have been a relatively minor offence — in any event, fewer than 100 people.

If that is what this comes down to, are we really going to turn it over to an agency that has such broad discretion, which can't be reviewed, to order detention for indefinite periods, the right to put someone in a federal prison? It shocks the conscience. "Unconscionable" is the word that Dr. Arbel used, and I adopt that word myself.

des mécanismes sont déjà en place pour traiter ce genre de situation. Nous avons déjà entendu parler des centres de surveillance, essentiellement des prisons à sécurité moyenne avec une surveillance 24 heures sur 24, sept jours sur sept, des gardiens, des portes verrouillées, un accès restreint et des cellules d'isolement. Ce concept du risque... et incidemment, le risque est une considération subjective pour l'ASFC, tout comme l'est le risque élevé. Quand l'ASFC conclut qu'une personne représente un risque élevé, sa décision ne peut pas être contrôlée, c'est-à-dire que vous ne pouvez pas demander un nouvel examen. Quand l'ASFC dit que vous représentez un risque élevé, le dossier est clos.

Le rôle de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada dans tout ce système est minime et superficiel. Vous l'avez entendu de la bouche de personnes spécialisées en droit de l'immigration et des réfugiés, elles vous ont dit que, d'après leurs expériences, la CISR ne remplit qu'un rôle superficiel très limité. Vous ne pouvez pas demander à ce tribunal de prendre des mesures lorsque l'ASFC vous a injustement classé comme un risque élevé.

Parlant de l'ASFC, il s'agit d'une organisation quasi policière, ayant de vastes pouvoirs discrétionnaires quant aux décisions qu'elle prend et qui ont des répercussions énormes sur la vie des gens, et tout cela, sans aucune surveillance. Votre comité a justement recommandé avec force, deux fois par le passé, que l'ASFC soit surveillée, mais nous attendons toujours.

De plus, quand l'ASFC ordonne une détention, il n'y a aucune durée maximale. Des organismes internationaux de défense des droits de la personne ont demandé à maintes reprises que le Canada fasse comme le reste des pays industrialisés et impose des limites aux périodes de détention.

Et maintenant, quelle est la situation actuelle? Voici : les représentants de l'ASFC eux-mêmes, qui étaient assis autour de la table il n'y a pas deux heures, ont avoué que moins de 100 personnes présentement sont détenues dans des prisons provinciales parce qu'elles ont commis une infraction criminelle. En passant, on a oublié de nous dire s'il s'agit d'infractions violentes. Comme l'a dit la représentante de l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, ces personnes sont peut-être détenues pour une infraction relativement mineure, et quoi qu'il en soit, il s'agit de moins de 100 personnes.

Compte tenu de la situation actuelle, souhaite-t-on vraiment habiliter cette agence qui a un pouvoir discrétionnaire si vaste, dont les décisions ne peuvent pas être contrôlées et qui peut ordonner qu'une personne soit placée en détention pour une durée indéterminée, à envoyer quelqu'un dans un établissement fédéral? Cela trouble la conscience. Me Arbel a utilisé le mot « inadmissible », et j'en dis autant.

This puts your committee and the Senate in a very difficult position. A division of a massive budget bill has been put before you. Obviously, people are raising questions of substance about it.

May I make a respectful suggestion? I know of no law or principle that prevents this committee — and, indeed, the Senate itself — from saying to the minister or ministers responsible: Sever this division. Get it out of the omnibus bill. If you choose to do so, bring it back separately so we can have an appropriate consideration of the merits and consequences of such a drastic act.

The stakes are too high for this to be pushed through as part of a massive budget bill. It needs and deserves the separate consideration of this committee and of the Senate, and that is what I respectfully suggest that you ought to do. Thank you, chair.

The Chair: Thank you, Ambassador Rock. Next we will hear from Gauri Sreenivasan. Please begin whenever you are ready.

Gauri Sreenivasan, Co-Executive Director, Policy and Advocacy, Canadian Council for Refugees: Thank you, senator. I join others in offering my thanks and appreciation for the opportunity to appear before you.

The Canadian Council for Refugees, or CCR, is Canada's leading national umbrella, representing 200 front-line organizations across the country working with refugees and migrants. Our perspective is informed by our members, who provide daily accompaniment and support to those living the reality of the refugee claims process and immigration detention.

[*Translation*]

We are pleased to have the opportunity to share our views and recommendations with the committee on the budget implementation bill. Through the 2024 Budget, the government announced significant investments to support refugees and fairness. We welcomed many of those priorities.

[*English*]

However, the Budget Implementation Act is now suggesting — as you are hearing in stereo — in both Divisions 38 and 39, I might add, major new changes to refugee and immigration law that are extremely concerning and that could, in some cases, undermine the potential for the progress that

Votre comité et le Sénat se trouvent donc dans une position très difficile. Vous avez été chargés d'étudier une section dans un énorme projet de loi d'exécution du budget. Évidemment, les gens s'interrogent sur la teneur de cette section.

Pourrais-je, avec respect, formuler une recommandation? Je ne suis au courant d'aucune loi ni d'aucun principe qui empêcherait votre comité — et même le Sénat lui-même — de demander que le ou les ministres compétents suppriment cette section. Retirez-la du projet de loi omnibus et, le cas échéant, ramenez-la dans un projet de loi distinct, afin que nous puissions en étudier correctement le bien-fondé et les conséquences d'une mesure aussi radicale.

L'enjeu est trop élevé pour que cette mesure soit adoptée dans le cadre d'un projet de loi d'exécution budgétaire si massif. Cela a besoin, cela mérite d'être étudié séparément par votre comité et par le Sénat, alors voilà ce que je vous recommande respectueusement de faire. Merci, monsieur le président.

Le président : Merci, monsieur Rock. La parole va maintenant à Mme Gauri Sreenivasan. Vous pouvez y aller dès que vous êtes prête.

Gauri Sreenivasan, codirectrice générale, Politiques et plaidoyer, Conseil canadien pour les réfugiés : Merci, sénateur. Comme d'autres l'ont fait avant moi, je vous remercie et vous suis reconnaissante de m'avoir invitée à témoigner devant vous.

Le Conseil canadien pour les réfugiés, ou CCR, est le principal organisme-cadre national du Canada, représentant 200 organisations de première ligne qui travaillent, d'un bout à l'autre du pays, auprès des réfugiés et des migrants. Notre point de vue est fondé sur l'information que nous fournissent nos membres, lesquels accompagnent et soutiennent au quotidien ceux et celles qui doivent subir le processus de demande d'asile et qui sont détenus pour des raisons d'immigration.

[*Français*]

Nous sommes heureux de l'occasion de présenter nos perspectives et nos recommandations au comité sur le projet de loi d'exécution du budget. Le budget fédéral de 2024, par exemple, annonçait d'importants investissements pour les demandeurs d'asile et pour assurer un traitement équitable. Nous avons accueilli favorablement un grand nombre de ces priorités.

[*Traduction*]

Cependant, comme vous l'entendez de toutes parts, ce qui est proposé dans les sections 38 et 39 de la Loi d'exécution du budget, soit de nouvelles modifications majeures au droit des réfugiés et de l'immigration, soulève de très graves préoccupations et pourrait même, dans certains cas, miner

the budget's investments might allow. Many of the proposed changes have, in our view, been so hastily crafted as to lead to unintended negative consequences.

For Division 38, which I know is not your focus, most of the proposed changes to the claimant's process are to make way for regulations that have not really even been drafted, let alone released, making informed public debate next to impossible. The Canadian Council for Refugees objects to the Budget Implementation Act being used in this undemocratic way to bring in potentially sweeping changes to our immigration and refugee system.

We have submitted a brief reviewing our concerns, jointly to both this committee and to the Senate Social Affairs Committee. Our overarching recommendation to you — joining many others before you this evening — is to either delete major sections of Bill C-69 or for you to insist on the immigration and refugee aspects being separated from the legislation to enable full hearings and debate. Quite simply, lives are at stake.

The CCR has four major concerns with the BIA. I will focus my remarks on the concerns in Division 39, given your study focus. However, I want to name three major concerns with Division 38 because there is a relationship between them that is important to understand.

In terms of Division 38, it is creating a worrisome new step in the refugee claim process before referral to the Immigration and Refugee Board of Canada, which will lead to long delays and create indefinite limbo for refugee claimants — threatening not only fundamental rights but, counterintuitively, undermining progress to date made by CBSA in streamlining the process.

Second, it introduces new measures to trigger early and automatic sending of a refugee claim to be declared abandoned, possibly jeopardizing the chance for marginalized claimants to seek protection in Canada and contributing, again, to a backlog at the IRB.

Thirdly, there are new means to designate a representative for minors — which, done properly, would be so important but, as formulated, could jeopardize justice and will put CBSA in a fundamental conflict of interest.

les résultats potentiellement réalisables grâce aux investissements budgétaires. À notre avis, nombre des changements proposés ont été élaborés si hâtivement qu'ils entraîneraient de fâcheuses conséquences imprévues.

Je sais que vous n'étudiez pas la section 38, mais la plupart des modifications proposées au processus pour les demandeurs d'asile ont comme objectif d'ouvrir la voie à des règlements qui n'ont pas encore été rédigés et encore moins publiés; il est donc pratiquement impossible d'entreprendre un débat public éclairé sur le sujet. Le Conseil canadien pour les réfugiés s'oppose à l'utilisation de la Loi d'exécution du budget pour apporter de manière antidémocratique des changements potentiellement radicaux à notre système d'immigration et d'octroi de l'asile.

Nous avons présenté un mémoire exposant nos préoccupations à votre comité ainsi qu'au Comité sénatorial permanent des affaires sociales. Nous vous recommandons par-dessus tout — comme l'ont fait de nombreux autres ce soir — soit de supprimer de grands pans du projet de loi C-69, soit d'insister pour que les aspects concernant l'immigration et l'octroi de l'asile soient retirés du projet de loi et présentés séparément afin qu'il puisse y avoir des audiences et des délibérations complètes. Pour dire les choses simplement, des vies sont en jeu.

Le CCR a quatre grandes préoccupations à l'égard de la Loi d'exécution du budget. Dans ma déclaration, je vais insister sur nos préoccupations à l'égard de la section 39, puisque c'est l'objet de votre étude. Cependant, je tiens à énumérer trois grandes préoccupations au sujet de la section 38, car il y a des liens entre elles qu'il est important de comprendre.

Premièrement, la section 38 crée une nouvelle étape inquiétante dans le processus de demande d'asile, avant que le dossier soit renvoyé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Cela va créer de longues périodes d'attente ainsi que de l'incertitude pendant une durée indéterminée pour les demandeurs d'asile. Non seulement cela menace leurs droits fondamentaux, cela mine aussi, contre-intuitivement, les progrès réalisés jusqu'ici par l'ASFC en rationalisant le processus.

Deuxièmement, la section 38 crée de nouvelles mesures pour renvoyer rapidement et automatiquement une demande d'asile et en prononcer le désistement, ce qui aurait pour effet de mettre en danger les chances des demandeurs marginalisés d'obtenir l'asile au Canada. Cela alourdirait, aussi, l'arriéré de la CISR.

Troisièmement, il y a de nouveaux mécanismes pour nommer le représentant désigné d'une personne mineure. Ces mécanismes, s'ils étaient mis en œuvre correctement, auraient une grande importance, mais la façon dont ils sont formulés actuellement pourrait nuire à l'application de la justice et créera fondamentalement un conflit d'intérêts pour l'ASFC.

Division 39, before you, provides further and greater worry. Let me focus the remainder of my remarks here.

As you heard from previous witnesses, the amendments to enable the creation of immigrant stations at federal jails for the purposes of detention are a massive and deeply troubling misstep. It is a great concern that the government is proposing to expand prospects for immigration detention in federal jails precisely at the juncture where the public and all 10 provinces have clearly expressed a rejection of that practice.

As you have heard over and over again, immigration detention is an administrative measure, and those subject to it should not be treated as criminals, nor held in facilities designed for people convicted of a crime. Interestingly, UN standards and guidelines for detention — for example, refugee claimants — are crystal clear. Detention of asylum seekers is to be avoided. Although it is supposed to be a measure of last resort in Canada, there have been inadequate investment and attention in seeking community-based alternatives, and so immigration detention is chronically overused. As you have heard, officials have wide discretion to detain people and most are detained on the subjective assessment of the person being at high risk for not appearing for a proceeding or for a lack of full identity documents. The majority of those so-called high-risk detainees, particularly those held for long periods, are Black or racialized individuals, revealing deep systemic racism.

Our current understanding is that there has yet to be a proper scan of what facilities could even meet the conditions of separation of detainees intended in the legislation. But if, as suggested by the government, federal jails will be used only a little bit, except for just a few people, there is then the risk that individuals will find themselves effectively in a kind of solitary confinement for long periods.

The bill commits to the notion of phasing out the use of federal prisons for detention in five, maybe ten years. This is not only a huge time span for rights violations; it is also, as we understand it, intended to buy time to mobilize resources to implement plans for creating other high-security detention centres to be administered by CBSA. It is simply a wrong-headed approach, given the capacity that we have seen today.

La section 39, l'objet de votre étude, soulève d'autres inquiétudes encore plus préoccupantes, sur lesquelles portera le reste de ma déclaration.

Comme l'ont dit les témoins précédents, les amendements autorisant la mise en place de postes d'attente dans les prisons fédérales à des fins d'immigration constituent un faux pas énorme et profondément troublant. Nous trouvons très préoccupant que le gouvernement propose d'utiliser les prisons fédérales pour élargir les moyens de détention des immigrants, précisément au moment où le public et l'ensemble des dix provinces ont clairement exprimé leur rejet de cette pratique.

Comme vous l'avez entendu encore et encore, la détention des immigrants est une mesure administrative, et les personnes ainsi détenues ne devraient pas être traitées comme des criminels ni placées dans des établissements conçus pour les personnes reconnues coupables d'un crime. Il est intéressant de souligner que les normes et les lignes directrices des Nations unies en matière de détention — par exemple, pour les demandeurs d'asile — sont parfaitement claires : nous devons éviter de placer les demandeurs d'asile en détention. Même s'il s'agit supposément d'un dernier recours au Canada, les investissements et l'attention accordée aux solutions de rechange dans la collectivité ont été insuffisants, et la détention des immigrants est donc chroniquement surutilisée. Comme vous l'avez entendu, les agents disposent d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour placer des gens en détention, et la plupart des personnes sont détenues à la suite d'une évaluation subjective, parce qu'on a jugé qu'il y a un grand risque qu'elles ne présentent pas à leur audience ou parce que leurs pièces d'identité ne sont pas complètes. La majorité de ces soi-disant détenus à haut risque, en particulier ceux détenus pendant de longues périodes, sont des personnes noires ou racisées, ce qui révèle un profond racisme systémique.

D'après ce que nous savons actuellement, aucune analyse appropriée n'a été faite pour savoir quels établissements pourraient même satisfaire aux conditions de séparation des détenus, comme prévu dans le projet de loi. Même si, comme l'affirme le gouvernement, les prisons fédérales ne seront utilisées que pour de courtes durées, seulement pour quelques personnes, il y a tout de même le risque que des personnes se retrouvent concrètement dans un pseudo-isolément cellulaire pendant de longues périodes.

Le projet de loi s'engage à cesser progressivement l'utilisation de prisons fédérales pour la détention dans cinq ou peut-être 10 ans. Non seulement s'agit-il d'une très longue période durant laquelle des droits seront violés, mais il s'agit aussi, d'après ce que nous comprenons, de gagner du temps pour mobiliser des ressources et mettre en œuvre des projets de création d'autres centres de détention à sécurité élevée, lesquels seront administrés par l'ASFC. Cette approche est tout simplement malavisée, compte tenu de la capacité qui nous a été décrite aujourd'hui.

The relationship between the changes proposed across the divisions is important to think about. The Canadian Council for Refugees is concerned, for example, that the new abandonment rules for refugee claims and the mandatory conditions in Division 38 could lead to harsher enforcement measures with little regard for circumstances, thus driving more people to detention. Is this the Canada we want as we build these supercentres?

The point is, broadly speaking, that investments and priorities in the budget and the bill with respect to detention are focused at the wrong end of the issue. We should be focusing on avoiding detention in the first place; releasing individuals wherever possible including through alternatives to detention, and investment should be going toward supporting those with mental health and addiction issues while outside detention.

Our strong recommendation — and we join others in saying this — is to delete the provisions in sections 433 to 441 in the BIA in Division 39, enabling the use of federal jails for immigrant detainees, while working absolutely to strengthen and pass Bill C-20 to ensure civilian oversight of CBSA. Thank you very much.

The Chair: Thank you, Ms. Sreenivasan.

We now welcome our final witness of the day, Ms. Hanna Gros. Please proceed whenever you are ready.

Hanna Gros, Researcher, Disability Rights Division, Human Rights Watch: Chairman and members of the committee, it is an honour to appear before you. I am grateful for the opportunity to address this important issue.

I'm a researcher at Human Rights Watch, and I also previously worked as an immigration and refugee lawyer.

In 2021, I authored a joint report for Human Rights Watch and Amnesty International, which formed the basis for the #WelcomeToCanada campaign that was instrumental in ending the use of provincial jails for immigration detention across the country.

Over the past decade, I've had the privilege of interviewing, representing and working with dozens of people who experienced immigration detention first-hand. These are individuals whose voices are often lost in these discussions. Many are fleeing and healing from traumatic experiences, hoping to find safety and belonging in Canada. Many continue to be

Il est important de réfléchir aux liens entre les modifications proposées dans ces différentes sections. Le Conseil canadien pour les réfugiés se préoccupe de la possibilité, par exemple, que les nouvelles règles concernant le désistement des demandes d'asile et les conditions obligatoires prévues à la section 38 pourraient donner lieu à des mesures d'application de la loi plus sévères, qui ne tiendraient pas compte des circonstances et qui conduiraient donc plus de personnes en détention. Est-ce que ces super centres en train d'être construits sont bien ce que nous voulons pour le Canada?

Pour résumer de manière générale, les investissements et les priorités énoncés dans le budget et dans le projet de loi en matière de détention sont à l'envers. La priorité devrait être d'éviter la détention en premier lieu; de remettre les gens en liberté dès que possible, y compris grâce à des solutions de rechange à la détention; et les investissements devraient être utilisés pour soutenir les gens qui, à l'extérieur de la détention, ont des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie.

Nous recommandons fortement — comme d'autres l'ont dit — d'une part, de supprimer les dispositions aux articles 433 à 441 de la section 39 de la Loi d'exécution du budget, lesquelles prévoient l'utilisation de prisons fédérales pour la détention des immigrants, et, d'autre part, de faire tous les efforts possibles pour renforcer et adopter le projet de loi C-20, lequel créera un mécanisme de surveillance civile de l'ASFC. Merci beaucoup.

Le président : Merci, madame Sreenivasan.

Nous accueillons maintenant notre dernier témoin d'aujourd'hui, Mme Hanna Gros. Vous pouvez y aller dès que vous êtes prête.

Hanna Gros, chercheuse, Division des droits des personnes handicapées, Human Rights Watch : Monsieur le président, mesdames et messieurs, c'est un honneur pour moi de témoigner devant vous. Je vous suis reconnaissante de m'avoir invitée à témoigner sur un enjeu si important.

Je suis chercheuse à Human Rights Watch, et j'ai aussi travaillé auparavant comme avocate spécialisée en droit de l'immigration et des réfugiés.

En 2021, j'ai rédigé un rapport conjoint pour Human Rights Watch et Amnistie internationale, lequel a servi de fondement à la campagne #BienvenueAuCanada, laquelle a joué un rôle essentiel pour faire cesser l'utilisation des prisons provinciales pour la détention des immigrants à l'échelle du pays.

Au cours des 10 dernières années, j'ai eu le privilège d'interviewer et de représenter — en plus de travailler à leurs côtés — des dizaines de personnes qui ont personnellement été détenues pour des raisons d'immigration. Souvent, les voix de ces personnes se perdent au fil des discussions. Beaucoup fuient pour guérir de leurs expériences traumatisantes, espérant trouver

terrified of speaking out even after they secure legal status. I'm grateful for the opportunity to share some of their words with you today.

In 2020, I interviewed a person I'll call "Usman," who was incarcerated in an Ontario jail for three years while CBSA attempted to deport him. He fled a war-torn country in Africa as a child, and his country of origin did not recognize him as a citizen. As a result, he could not be deported. When I asked him what stayed with him from his time in detention, Usman recalled a visit to the hospital:

... I was handcuffed and I remember going into the elevator with the CBSA officer and prison guards. In the elevator, there was a kid — a young boy around three or four years old — with his father. As soon as we got into the elevator, the boy was shocked. He asked his father: "What did this man do?"

And I remember just standing there. . . . His father couldn't answer because he didn't understand the situation but he probably thought I was some kind of criminal, or that I killed somebody. Who knows?

On our way back, instead of taking the same elevator, [CBSA] took me through the freight elevator. I asked the officer why we are going through the freight elevator. And he said: "Out of sight – out of mind."

That was the saddest moment of my life.

Some of the most significant and serious human rights violations happen to people who are out of sight and out of mind. Expanding immigration detention into federal prisons casts already marginalized people even further out of sight and out of mind.

In 2020, I also interviewed a woman I'll call "Michelle," who fled from a country in Africa to seek refugee protection. She was arrested as a flight risk upon arriving in Toronto in 2019. She was visibly pregnant, and CBSA officers placed her in handcuffs. She told me: "Being handled like that by men and being treated like a criminal, it opened up many wounds."

During her detention, she was placed in a segregation cell. She told me:

I felt like killing myself. I felt like the world was ending for me. I wasn't told what was happening, what I did wrong. . . . This was after I told [the CBSA officers] everything that happened to me back home, and how I escaped for my life. . . . I couldn't stop crying. I thought: "Maybe I should

un sentiment de sécurité et d'appartenance au Canada. Beaucoup sont toujours terrorisés à l'idée de dénoncer ce qu'ils ont vécu, même après avoir obtenu un statut juridique. Je suis reconnaissante d'avoir l'occasion aujourd'hui de vous faire part de ce que certains ont à dire.

En 2020, j'ai interviewé une personne que j'appellerai « Usman ». Il était incarcéré dans une prison ontarienne depuis trois ans, pendant que l'ASFC essayait de l'expulser du pays. Enfant, il avait fui son pays d'Afrique ravagé par la guerre, et son pays d'origine ne le reconnaissait plus comme citoyen. Cela veut dire qu'il ne pouvait pas être expulsé du Canada. Quand je lui ai demandé ce qu'il retenait du temps qu'il avait passé en détention, Usman s'est souvenu d'une visite à l'hôpital :

... J'étais menotté et je me rappelle être entré dans un ascenseur avec l'agent de l'ASFC et les gardiens de prison. Dans l'ascenseur, il y avait un enfant — un petit garçon qui avait trois ou quatre ans — avec son père. Dès que nous sommes entrés dans l'ascenseur, le garçon a été surpris. Il a demandé à son père : « Qu'est-ce qu'il a fait, l'homme? »

Et je me rappelle que je suis resté debout, là... Son père ne pouvait pas répondre parce qu'il ne comprenait pas ce qui se passait, mais il a probablement pensé que j'étais un genre de criminel, ou quelqu'un qui avait tué une autre personne. Qui sait?

À notre retour, plutôt que de prendre le même ascenseur, [l'ASFC] m'a fait prendre le monte-charge. J'ai demandé à l'agent pourquoi nous passions par le monte-charge et il m'a répondu : « Ni vu, ni connu ».

Je n'ai jamais été aussi triste de toute ma vie.

Certaines des violations les plus graves des droits de la personne visent des gens qui sont ni vus ni connus. Permettre la détention d'immigrants dans les prisons fédérales fait en sorte que des gens qui sont déjà marginalisés sont encore plus ni vus ni connus.

En 2020, j'ai aussi interviewé une femme, je vais l'appeler « Michelle », qui a fui un pays d'Afrique pour demander l'asile. Elle a été arrêtée à son arrivée à Toronto, en 2019, car elle était susceptible de prendre la fuite. De toute évidence, elle était enceinte, et les agents de l'ASFC l'ont menottée. Elle m'a dit : « Être traitée de la sorte par des hommes et comme une criminelle a rouvert beaucoup de blessures. »

Durant sa détention, elle a été placée dans une cellule d'isolement. Elle m'a dit :

J'ai voulu me tuer. C'était la fin du monde pour moi. On ne m'a pas dit ce qui se passait, ce que j'avais fait de mal... Cela s'est passé après que j'ai eu dit [aux agents de l'ASFC] tout ce qui m'était arrivé dans mon pays d'origine et que je leur ai expliqué que je m'étais échappée pour sauver ma

have stayed back home and died there.” . . . Before I came to Canada, I didn’t know what jail looked like.

Another man I interviewed, whom I’ll call “Joseph,” arrived in Canada from a country in Africa as a high school student. He was later forced to drop out of university when he could no longer afford to pay tuition fees and his student visa expired. He was detained as a flight risk. By then, he had been in Canada for seven years, and his Canadian wife was finalizing his spousal sponsorship. In jail, he was placed in solitary confinement on suicide watch. He told me:

I remember that steel bed — you put cadavers there, after you’re dead.

He also told me:

I was just waiting and praying, trying to convince myself that it’s not that bad. I was thinking, “They can’t just leave me in here.” . . . I didn’t feel like a human in there; I felt like a dog. The guards would just open the latch to feed me.

When I asked Joseph what message he would send to Canadian authorities about immigration detention, he said that while in “jail”:

. . . I watched a SWAT team come and pepper spray someone who was losing his mind and they took him away. I saw someone overdosing on fentanyl. The guards were just having a regular conversation while a nurse was trying to revive the guy. I just thought, “If I was dying – would anyone care?”

Honourable Senators, I urge you to conclude that Canada must stop multiplying the trauma and pain this system creates. Expanding immigration detention into federal prisons constitutes an alarming regression for migrant and refugee rights. The only way to justify incarcerating people on administrative grounds in the most restrictive conditions in the country and without an end in sight is if we believe that non-Canadian citizens are somehow inherently dangerous or less human. They deserve better from Canada.

Thank you.

The Chair: Thank you, Ms. Gros.

Colleagues, as with our last panels, the witnesses are with us for one hour. Please respect the question and answer protocol,

vie... Je ne pouvais pas arrêter de pleurer. J’ai pensé : « J’aurais peut-être dû rester chez moi et mourir là-bas. »... Avant que je n’arrive au Canada, je ne savais pas à quoi ressemblait une prison.

Un autre homme que j’ai interviewé, que je vais appeler « Joseph », est arrivé au Canada d’un pays d’Afrique en tant qu’étudiant au secondaire. Plus tard, il a été forcé de cesser ses études universitaires lorsqu’il ne pouvait plus payer les droits de scolarité et que son visa d’étudiant est arrivé à échéance. Il a été détenu parce qu’il était susceptible de prendre la fuite. À ce moment-là, il était au Canada depuis sept ans, et sa femme canadienne était sur le point de terminer sa demande de parrainage d’époux. En prison, on l’a mis en isolement cellulaire et sous surveillance pour risque de suicide. Il m’a dit :

Je me souviens du lit en fer — vous y déposez des cadavres, une fois que vous êtes mort.

Il m’a aussi dit :

Je ne faisais qu’attendre et prier, tentant de me convaincre que ce n’était pas si grave. Je pensais : « On ne peut pas tout simplement me laisser là. »... Je n’avais pas l’impression d’être humain là-bas; je me sentais comme un chien. Les gardiens ne faisaient qu’ouvrir la trappe pour me nourrir.

Lorsque j’ai demandé à Joseph quel message il aimerait envoyer aux autorités canadiennes au sujet de la détention d’immigrants, il a dit que pendant qu’il était « en prison » :

... J’ai vu une équipe tactique d’intervention vaporiser du poivre de Cayenne sur quelqu’un qui perdait la tête, et on l’a emmené. J’ai vu quelqu’un faire une surdose de fentanyl. Les gardiens ne faisaient que parler comme à l’habitude pendant qu’une infirmière tentait de réanimer l’homme. J’ai seulement pensé : « Si je mourais, est-ce que quelqu’un s’en soucierait? »

Honorables sénateurs, je vous encourage à conclure que le Canada doit cesser de multiplier les incidents traumatisants et douloureux que crée ce système. Permettre la détention d’immigrants dans les prisons fédérales constitue un recul alarmant au chapitre des droits des migrants et des réfugiés. La seule raison pour laquelle il est justifié d’incarcérer des gens pour des motifs d’ordre administratif et de leur imposer les conditions les plus strictes du pays, et ce, sans date de fin, c’est lorsque nous croyons que des citoyens qui ne sont pas canadiens sont fondamentalement dangereux ou moins humains. Ils méritent mieux du Canada.

Merci.

Le président : Merci, madame Gros.

Chers collègues, comme pour la série de témoins précédente, les témoins sont avec nous pendant une heure. Veuillez respecter

and direct your questions to the person that you would like to receive an answer from. I offer the first question to our deputy chair, Senator Dagenais.

[*Translation*]

Senator Dagenais: My first question is for Mr. Rock.

Our committee is meeting today to examine certain provisions of the budget. For the past two hours, we have barely talked about money. Instead, we've been talking about refugee rights that the government introduced in the budget, perhaps to avoid a more in-depth debate about how it manages immigration. The fact is that we aren't spending much time during this study talking about the government's expenditures.

Let's not kid ourselves. There have always been, and will always be, criminals who take advantage of the immigration and refugee system to enter the country. When they are identified upon arrival, what should the CBSA's attitude be? The agency can't just let criminals into the country to roam freely and endanger the safety of Canadians. What is a responsible attitude for the agency to take?

[*English*]

Mr. Rock: Thank you for the question, senator. As witnesses have already said today, the challenge is to balance human rights with the protection of the public. The question you asked assumes that the person who is arriving at our border is a criminal. From that, I'm going to assume you mean they have already committed a crime elsewhere and they are coming to Canada.

If someone presents who is known to have committed, say, a violent crime in the past, then the CBSA has the authority to detain that person. Until recently, they had the authority to detain them in provincial jails. That practice will end within weeks because the provincial agreements are coming to an end.

Canada has three immigration holding centres in British Columbia, Quebec and Ontario with a capacity of over 400 persons. They are, in effect, medium-security institutions, as I have mentioned, and the government has announced its intention to spend over \$300 million in what are called upgrades or changes to those facilities to make them presumably more secure.

In the case that you posit, if someone presents at the border who has, on cogent and robust evidence, committed crimes in another jurisdiction, if the CBSA agent concludes that the public is at risk in Canada, they can detain the person and they can be

le protocole lié aux questions et réponses; adressez votre question à la personne dont vous aimeriez avoir une réponse. J'offre la première question à notre vice-président, le sénateur Dagenais.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Ma première question s'adresse à M. Rock.

Notre comité s'est réuni aujourd'hui pour étudier certains articles du budget. Depuis deux heures, on est loin de parler d'argent; on parle plutôt des droits des réfugiés que le gouvernement a introduits dans son budget, peut-être pour éviter des débats plus en profondeur sur sa façon de gérer l'immigration. En réalité, on ne parle pas beaucoup des dépenses de ce gouvernement dans cette étude que nous faisons.

On ne se racontera pas d'histoire. Parmi les immigrants et les réfugiés, il y a eu et il y aura toujours des criminels qui vont profiter de l'occasion pour entrer au pays. Quand ils sont identifiés à l'arrivée, quelle devrait être l'attitude de l'Agence des services frontaliers du Canada? On ne va quand même pas laisser entrer des criminels en liberté pour qu'ils mettent la sécurité des Canadiens en danger. Quelle serait l'attitude responsable à adopter à ce moment-là?

[*Traduction*]

M. Rock : Merci de la question, sénateur. Comme des témoins l'ont déjà dit aujourd'hui, le défi, c'est qu'il faut respecter les droits de la personne tout en protégeant le public. Dans la question que vous venez de poser, vous présumez que la personne qui arrive à nos frontières est un criminel. Je vais donc présumer que vous voulez dire qu'elle a déjà commis un crime ailleurs et qu'elle arrive au Canada.

Si nous savons que quelqu'un à la frontière a commis, disons, un crime violent par le passé, l'ASFC a le droit de la détenir. Jusqu'à récemment, elle pouvait la détenir dans les prisons provinciales. Cette pratique prendra fin dans les prochaines semaines parce que les ententes avec les provinces arrivent à leur fin.

Le Canada a trois centres de détention d'immigrants en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario, et ils peuvent accueillir plus de 400 personnes. Dans les faits, ce sont des établissements à sécurité moyenne, comme je l'ai mentionné, et le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de verser plus de 300 millions de dollars afin d'apporter ce qu'il appelle des améliorations ou des modifications à ces installations afin de les rendre supposément plus sécuritaires.

Dans le cas que vous présentez, s'il est établi à l'aide d'éléments de preuve clairs et robustes qu'une personne présente à la frontière a commis des crimes dans d'autres pays et si l'agent de l'ASFC conclut que le grand public est exposé à un

held in one of the holding centres that already exist. I fail to see the need for the use of Canadian federal prisons for the purpose, since secure facilities are already available to the CBSA in the circumstances you have described.

[Translation]

Senator Dagenais: The current government's policy for welcoming immigrants is made up overly broad, makeshift measures. Given your observations with respect to the World Refugee & Migration Council, isn't that policy to blame for the border control challenges the CBSA is facing?

[English]

Mr. Rock: We have to distinguish between immigration and refugees. Immigration policies are up to Canada to decide. When it comes to refugees, we are bound by international covenants, including the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol. Canada, like all other countries, is obligated to grant asylum to those who are fleeing persecution or have a well-grounded fear of persecution in their country of origin. That is not something of Canada's making; that is an international obligation that we have as a nation.

In terms of immigration, I am not prepared to discuss today, broadly speaking, Canada's immigration policy. It is a country of immigrants. My family, like many around the table, are families of immigrants. It enriches us. I can remember campaigning for public office from time to time, and being at the door in my riding and hearing people complain about immigration. But when I pointed out to them the huge economic advantage that comes with immigration, how it enriches our country, strengthens our economy and diversifies our population, it seems to me a very compelling case can be made for immigration as essential to Canada's economic future and to enrich Canada as a society. I am not sure what you want me to say.

In terms of refugees and those seeking asylum, our obligations derive from international conventions. We're obligated, as we do through the Immigration and Refugee Board of Canada, to assess the validity of the claim for refugee status, and if it exists, then to grant them asylum.

Senator Yussuff: Thank you, witnesses. This is a major departure from our tradition and history in terms of housing refugees in federal penitentiaries. More often, when we see this south of the border, we're highly critical that this is not

risque au Canada, elle peut détenir cette personne et l'envoyer dans un des centres de détention qui existent déjà. Je ne vois pas pourquoi les prisons fédérales canadiennes devraient être utilisées à cette fin puisque des établissements sécuritaires sont déjà disponibles à l'ASFC compte tenu des circonstances que vous avez décrites.

[Français]

Le sénateur Dagenais : À partir de vos observations par rapport au Conseil mondial pour les réfugiés et la migration, les politiques d'accueil en immigration trop vastes et improvisées du gouvernement actuel ne sont-elles pas responsables des problèmes de contrôle à l'arrivée pour l'Agence des services frontaliers du Canada?

[Traduction]

M. Rock : Nous devons faire une distinction entre l'immigration et les réfugiés. Les politiques sur l'immigration relèvent du Canada. Lorsqu'il est question de réfugiés, nous sommes contraints par les conventions internationales, y compris la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son protocole de 1967. Le Canada, comme les autres pays, est obligé d'accorder l'asile à ceux qui fuient la persécution dans leur pays d'origine. Ce n'est pas quelque chose que fabrique le Canada de toutes pièces; il s'agit d'une obligation internationale que nous avons en tant que pays.

En ce qui concerne l'immigration, je ne suis pas prêt à parler aujourd'hui, en général, de la politique d'immigration du Canada. C'est un pays d'immigrants. Ma famille, comme beaucoup d'autres ici, est une famille d'immigrants. Cela nous enrichit. Je me rappelle avoir déjà fait des campagnes, de temps à autre, pour un poste électif, et de faire du porte-à-porte dans ma circonscription et d'entendre des gens se plaindre de l'immigration. Mais lorsque je leur souligne qu'il y a un énorme avantage économique liée à l'immigration, que cela enrichit notre pays, solidifie notre économie et diversifie notre population, il semble qu'il est possible de trouver d'excellents arguments en faveur de l'immigration pour montrer qu'elle est essentielle à l'avenir économique du Canada et pour enrichir le Canada en tant que société. Je ne suis pas sûr de savoir ce que vous voulez entendre.

En ce qui concerne les réfugiés et ceux qui veulent demander l'asile, nos obligations nous sont dictées par les conventions internationales. Nous devons évaluer la validité des demandes d'asile, et si elle a lieu d'être, d'accorder l'asile; c'est ce que nous faisons grâce à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

Le sénateur Yussuff : Merci aux témoins. Nous nous sommes grandement éloignés de nos traditions et de notre histoire en ce qui concerne le logement des réfugiés dans les pénitenciers fédéraux. Habituellement, lorsque nous sommes

reflecting our norms or tradition in terms of a country. There are provisions in this budget bill that the government has asked us to consider.

Dr. Rock, you have been on the other side of the table here, sending budget bills to committees to study them in the context of governments want to get something done in an expedited manner. As you can hear, the argument from the officials is the agreements with the provinces are coming to an end and they want us to do this in an expedited manner. The point that you are making in regard to shifting our norms to say now we will house refugees in our federal penitentiaries, how does it violate our international norms in the context of what has been our tradition and history and how we have tried to meet our legal and international obligation with how we treat refugees coming to this country?

Mr. Rock: I will answer that in two ways, senator. First of all, in terms of our international obligations, the working group on arbitrary detention was here just last week, and they made observations in a preliminary report before they left Canada, and among other things, they were critical of our practice of detaining immigrants in carceral conditions and for indefinite periods. It is not the first time that the working group has made that complaint. They were here some years ago — I think it was 2010 or 2014 — and they made the same observations.

Furthermore, the UN Human Rights Committee has expressly said that it exceeds the interests of a state to employ the criminal law to deal with refugees when they present themselves for asylum. We have authoritative word from respected international bodies critical of any mixture of the criminal with the administrative, as I mentioned in my opening statement.

The second way I would answer your question is to say that Canadians pride ourselves as being a nation of refuge. We think of ourselves that way. We think of ourselves as welcoming of those who are fleeing persecution elsewhere. In fact, when that awful man in the United States was behaving as he did as the 45th President, our Prime Minister brought a lot of attention to himself and to the country by emphasizing that Canada does welcome those who are fleeing persecution and always will. That's the way we see ourselves. It is such a contrast to that notion, to think that we're going to use provincial jails, let alone federal prisons, to hold people until their immigration status is clarified. It is just wrong and doesn't feel right.

témoins de cela aux États-Unis, nous critiquons beaucoup nos voisins en disant que cela ne reflète pas les normes ou les traditions de notre pays. Le gouvernement nous a demandé d'examiner les dispositions de ce projet de loi budgétaire.

Monsieur Rock, vous avez été de l'autre côté de la table, et vous avez envoyé des projets de loi budgétaires aux comités aux fins d'examen dans un contexte où les gouvernements veulent que les choses avancent rapidement. Comme vous pouvez l'entendre, l'argument des fonctionnaires, c'est que les ententes avec les provinces sont sur le point de se terminer et ils veulent que nous étudions ce dossier rapidement. En quoi le point que vous soulevez concernant la modification de nos normes afin de nous permettre de loger des réfugiés dans nos pénitenciers fédéraux enfreint-il nos normes internationales compte tenu de notre tradition et de notre histoire et de la manière dont nous avons tenté de respecter nos obligations juridiques et internationales en ce qui concerne la façon dont nous traitons les réfugiés qui arrivent dans notre pays?

M. Rock : Je vais répondre à cette question de deux façons, monsieur le sénateur. Tout d'abord, en ce qui concerne nos obligations internationales, le Groupe de travail sur la détention arbitraire était ici pas plus tard que la semaine dernière, et il a fait des observations dans un rapport provisoire avant de quitter le Canada, et il a entre autres critiqué notre pratique de détenir des immigrants dans des conditions carcérales, et ce pour une période indéfinie. Ce n'est pas la première fois que le Groupe de travail s'est plaint de cela. Il était ici il y a un certain nombre d'années — je pense que c'était en 2010 ou en 2014 — et il a fait les mêmes observations.

De plus, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a dit expressément que cela allait au-delà des intérêts d'un État d'utiliser des lois pénales pour gérer les réfugiés lorsque ceux-ci demandent l'asile. Nous avons des paroles officielles d'entités internationales respectées qui critiquent tout mélange entre les systèmes pénal et administratif, comme je l'ai mentionné dans mes déclarations liminaires.

Je pourrais aussi répondre à votre question en disant que les Canadiens sont fiers d'être un pays d'accueil de réfugiés. Nous nous voyons ainsi. Nous nous voyons comme un pays d'accueil pour ceux qui fuient la persécution d'ailleurs. En fait, lorsque cet horrible homme des États-Unis se comportait comme il l'a fait en tant que 45^e président, notre premier ministre a attiré beaucoup d'attention sur lui-même et notre pays en soulignant que le Canada accueille effectivement ceux qui fuient de la persécution et qu'il le fera toujours. C'est ainsi que nous nous voyons. C'est absolument contraire à ce principe de penser que nous allons utiliser des prisons provinciales, ne parlons même pas des prisons fédérales, pour détenir des gens jusqu'à ce que leur statut d'immigration se précise. C'est tout simplement mal, et cela ne semble pas correct.

Earlier someone was asking why the provinces ended their agreements to use provincial jails. It was the Attorney General of Alberta who said expressly that it is just wrong to put someone in a provincial jail while the paperwork is being sorted out. Those were his words, and I think that captured the mood of the provinces as they withdrew, one after the other, from these agreements. In answer to that, now the Government of Canada will double down by using federal facilities instead of provincial ones. For those reasons, I'm very much opposed.

Senator Kutcher: Thank you to all the witnesses. Great appreciation of you being here.

The question is to Mr. Rock. As we have been made aware from previous witnesses, there is confusion about criminal and administrative aspects of this bill. There are concerns about substantive inadequacies in the bill including dangers, people with mental health problems and mental disorders. There is concern that the budget is spending millions on this solution when capacities to hold high-risk detainees already exist and the absorptive capacity is apparently already there.

You have deep experience in the political arena, and you have suggested that we sever this bill from the budget. I know your history in Canadian politics and outside Canadian politics, and it is very impressive. To hear the suggestion from you that we sever the bill, I think we should pay attention to that.

What avenues does the government have to remove this bill from their budget legislation? How can they do it, if they choose to do it? Given the timeline where the budget bill is currently within the legislative process, is it feasible to do so?

Mr. Rock: Senator, my respectful suggestion was that the committee, and indeed the Senate, should inform the minister of its view that Division 39 should be severed from the Budget Implementation Act. I don't suggest the committee can sever it or the Senate can sever it, but the Senate can say to the minister, "We are not comfortable having this as part —" and this is an advance study. This is not a bill already approved by the House of Commons that has gone through approval in principle and committee consideration and third reading. That has not happened.

I dare say once it does go through that process in the House, voices will be raised saying many of the things this committee has heard today about Division 39. I don't think it will come as a surprise to the minister or ministers. It's the Minister of Finance whose bill it is, but Public Safety Canada and IRCC are also involved in this.

Plus tôt, quelqu'un demandait pourquoi les provinces mettaient fin à leur accord quant à l'utilisation des prisons provinciales. C'est le procureur général de l'Alberta qui a dit que c'était tout simplement mal d'incarcérer quelqu'un dans une prison provinciale pendant que l'on mettait de l'ordre dans ses documents. C'est ce qu'il a dit, et je pense que cela reflète ce que pensent les provinces puisqu'elles se sont retirées successivement de ces ententes. En réponse à cela, maintenant, le gouvernement du Canada va doubler la mise en utilisant des établissements fédéraux plutôt que provinciaux. Pour ces raisons, je m'oppose tout à fait à cette idée.

Le sénateur Kutcher : Merci à tous les témoins. Nous apprécions vraiment votre présence.

Ma question s'adresse à M. Rock. Comme nous l'avons appris de la part d'autres témoins, il y a une confusion entre les aspects criminels et les aspects administratifs de ce projet de loi. Il y a des préoccupations au sujet d'incohérences importantes relevées dans le projet de loi, y compris au sujet des dangers et des gens qui ont des problèmes de santé mentale et des troubles mentaux. On s'inquiète que le budget verse des millions de dollars dans cette solution lorsque l'on est déjà capable de détenir des personnes qui posent des risques importants et que l'on semble capable de loger tous ces gens.

Vous avez beaucoup d'expérience en politique, et vous avez proposé de séparer ces dispositions du projet de loi d'exécution du budget. Je connais vos antécédents politiques, tant au Canada qu'ailleurs, et c'est très impressionnant. Je vous ai entendu proposer de dissocier les dispositions législatives, et je crois que nous devrions en tenir compte.

Comment le gouvernement peut-il s'y prendre pour retirer ces dispositions de son projet de loi sur l'exécution du budget? Comment peut-il s'y prendre s'il décide de le faire? Compte tenu de l'échéancier que doit respecter le projet de loi sur l'exécution du budget dans le processus législatif, est-ce possible de le faire?

M. Rock : Sénateur, ma suggestion respectueuse, c'était que le comité et bien entendu le Sénat devraient dire au ministre que la section 39 devrait être séparée de la Loi d'exécution du budget. Je ne suggère pas au comité ou au Sénat de le faire, mais le Sénat peut dire au ministre : « Nous ne sommes pas à l'aise à l'idée que cela fasse partie... » et c'est une étude préliminaire. Ce n'est pas un projet de loi qui est déjà adopté par la Chambre des communes, qui est passé par le processus d'approbation de principe et qui a été étudié par le comité et fait l'objet d'une troisième lecture. Ça ne s'est pas produit.

J'ose dire que, lorsqu'il sera soumis au processus en question à la Chambre, on dira beaucoup de choses que le comité a entendues aujourd'hui au sujet de la section 39. Je ne crois pas que ce soit une surprise pour la ministre ou les ministres. C'est le projet de loi de la ministre des Finances, mais Sécurité publique Canada et IRCC sont aussi concernés.

As I mentioned, I see nothing in law or in practice that would prevent the committee and the Senate from reporting back after its advance study to say, “When you do table this in the House and you are pursuing adoption in the House of Commons, we feel strongly that you should take Division 39 out because we’re very uncomfortable in its current form and it requires further consideration.” You may also make the observation that until there is oversight at CBSA and a definite limit on the duration of detention, it is premature to talk about using federal prisons, because those two glaring absences compound the offence given by Division 39.

Bill C-20 before the House provides for oversight of CBSA. Let’s do things in the right order. Let’s get some independent, impartial oversight of CBSA and how it arrives at its decisions when it is exercising its wide discretion. Let’s put a limit on detention for immigration purposes, as international bodies have recommended for years; and then let’s look closely at whether you actually need to use federal prisons in this dramatic departure from past practice and this unconscionable mixture of the criminal with the administrative systems.

Senator M. Deacon: Thank you. All of your testimony matters. We’re just following some strategic thinking and actions here that are tipping the balance a bit.

I did want to ask Ms. Gros a question, and I feel like you have answered about 103% already, but I want to ensure that I have gotten it. You gave some very compelling lived experience quotations from some clients or folks you have met, and we do appreciate that.

Recently, Minister Miller said that it is often migrants with severe mental health problems who find themselves in these penitentiary environments. You have given us some quotes. I am just trying to understand in order to make sure we have all your thoughts on his quote and the appropriateness of housing mentally ill migrants in a prison environment. Is there anything that either one of you have not said that you would like to?

Ms. Gros: Absolutely. Thank you for the question. We spent a year and a half researching before we wrote this report, and we spoke with over 90 people who work in the system day in and day out, as well as people with lived experience, and we found that people on a wide scale have experienced devastating effects to their mental health when they are in detention.

I spoke with lawyers who said that it basically happens for almost anyone who experienced detention, and it is really a product of the deep uncertainty that is embedded and inherent in

Comme je l’ai dit, rien dans la loi ni dans les pratiques n’empêcherait le comité et le Sénat de faire un rapport après son étude préliminaire et de dire : « Lorsque vous déposerez ceci à la Chambre et que vous chercherez à le faire adopter à la Chambre des communes, nous croyons vraiment que vous devriez enlever la section 39 parce que nous avons beaucoup de réserves quant à la façon dont elle est libellée actuellement, et il faut l’étudier davantage. » Vous pourriez aussi souligner que tant qu’il n’y aura pas de supervision à l’ASFC, et une durée bien définie à la détention, il sera trop tôt pour envisager d’utiliser les prisons fédérales, parce que l’absence flagrante de ces deux éléments exacerbe le tort causé par la section 39.

Le projet de loi C-20 qui est devant la Chambre prévoit une supervision de l’ASFC. Faisons les choses dans le bon ordre. Trouvons un organisme indépendant et impartial pour superviser l’ASFC et son processus décisionnel quand elle exerce son grand pouvoir discrétionnaire. Fixons une limite de temps à la détention d’immigrants, comme le recommandent des entités internationales depuis des années, et concentrons-nous attentivement sur la question de savoir s’il faut réellement utiliser les prisons fédérales au moment où nous nous écartons grandement des anciennes pratiques et où nous mélangeons de façon inadmissible les systèmes criminel et administratif.

La sénatrice M. Deacon : Merci. Tous vos témoignages ont de l’importance. Nous ne faisons que suivre une pensée et des actions stratégiques qui font pencher un peu la balance.

Je voulais effectivement poser une question à Mme Gros, et j’ai l’impression que vous y avez déjà répondu à 103 %, mais je veux m’assurer d’avoir bien compris. Vous avez fait part de citations très convaincantes d’expériences vécues par certains de vos clients ou de gens que vous avez rencontrés, et nous vous en remercions.

Récemment, le ministre Miller a dit que ce sont souvent les migrants qui ont des problèmes de santé mentale importants qui se retrouvent dans ces pénitenciers. Vous nous avez présenté quelques citations. J’essaie seulement de comprendre afin de m’assurer de bien saisir ce que vous pensez de son commentaire et du fait de savoir s’il est approprié de loger des migrants ayant des problèmes de santé mentale dans une prison. Y a-t-il quelque chose que l’un d’entre vous n’auriez pas dit que vous aimeriez souligner?

Mme Gros : Absolument. Merci de la question. Nous avons passé un an et demi à faire des recherches avant de rédiger ce rapport, et nous avons parlé à plus de 90 personnes qui travaillent dans le système jour et nuit, ainsi qu’à des gens qui ont une expérience vécue, et nous avons conclu qu’une grande diversité de gens avaient vu leur santé mentale se détériorer grandement lorsqu’ils étaient en détention.

J’ai parlé avec des avocats qui ont dit que, essentiellement, cela arrive à la plupart des gens qui sont en détention et que c’est vraiment le résultat de la profonde incertitude qui est intégrée et

the system. Essentially, people don't know why they're there. They don't know what evidence they could collect to navigate out of jail. They don't know how long they'll be there. They don't know why they're in jail rather than a dedicated immigration holding centre.

There are so many deep uncertainties that people simply unravel. In fact, CBSA has a policy whereby they specifically transfer people with mental health conditions to provincial facilities in order to facilitate specialized care, and those are not my words; those are the CBSA's words — "specialized care." We found that to be blatantly discriminatory.

Ms. Sreenivasan: I will take an opportunity to add to that. Thank you very much for the question.

A particularly important thing to think about when you're thinking about the question of the expansion of detention into federal jail on the question of mental health is this question: How has CBSA considered and planned for support for mental health services and the delivery of mental health services, when they have set up very explicit indications that the few who are selected to be put into federal correctional facilities need to be kept entirely separate when they have not done a scan of the institutions of where they were available?

Structurally, when we look at that, it seems very likely that, for the few they have decided to move, they could be moved very far geographically even from where their community is. When you think about mental health supports — and we know that well-being and mental health are incredibly connected to your connections, your community and to your friends. If they have not even decided where in our vast country, they will be able to put these few people — but we can imagine that the transfers will involve geographic distance — how does that affect mental health service delivery? In a context where they have clearly identified — and certainly not everyone in detention comes in with mental health vulnerabilities, but there is a sizeable part of the population for whom those are elements of their vulnerabilities and issues that led to them falling out of immigration status compound — include mental health — but now we've heard so clearly that absolutely, once you're in detention, then it goes even further.

If that's such a predictable evidentiary need, how can the government be proposing that we will create the legislative tools to put people there, but we haven't thought about that yet? We have actually had opportunities to speak with CBSA officials and

inhérente au système. Essentiellement, les gens ne savent pas pourquoi ils sont là. Ils ne savent pas quel élément de preuve obtenir pour pouvoir sortir de prison. Ils ne savent pas combien de temps ils seront là. Ils ne savent pas pourquoi ils sont en prison plutôt que dans un centre de détention prévu pour les immigrants.

Il y a tant de profondes incertitudes que les gens perdent la tête tout simplement. En fait, l'ASFC a une politique qui lui permet de transférer précisément les gens qui ont des problèmes de santé mentale dans des installations provinciales afin de leur permettre d'accéder plus facilement à des soins spécialisés, et ce n'est pas moi qui le dis; c'est l'ASFC — « des soins spécialisés ». Nous trouvons que cela est carrément discriminatoire.

Mme Sreenivasan : Je vais en profiter pour ajouter mes commentaires à cela. Merci beaucoup de la question.

Une chose très importante à laquelle il faut penser lorsque vous envisagez la question d'utiliser les prisons fédérales et la question de la santé mentale est la suivante : qu'est-ce que l'ASFC a envisagé et planifié pour soutenir les services de santé mentale et leur prestation vu que, selon des indications très claires, les rares personnes qui sont choisies pour être placées dans des installations correctionnelles fédérales doivent être tenues complètement à l'écart alors que personne n'a fait le tour des établissements pour savoir où il y avait de la place?

Sur le plan de la structure, lorsque vous regardez ça, il semble très probable que, dans le cas des rares personnes que l'on a décidé de déplacer, celles-ci pourraient se retrouver très loin, sur le plan géographique, de leur collectivité. Lorsque vous pensez au soutien en santé mentale... et nous savons que le bien-être et la santé mentale sont liés de très près aux relations, à la communauté et aux amis. Si l'on n'a même pas décidé où on allait pouvoir mettre ces gens dans notre grand pays — mais nous pouvons penser qu'il y aura une certaine distance géographique associée aux transfèrements — en quoi cela a-t-il une incidence sur la prestation de services liés à la santé mentale? Dans un contexte où on a clairement cerné... et évidemment, ce ne sont pas tous les gens qui se retrouvent en détention qui sont vulnérables sur le plan de la santé mentale, mais il y a une partie importante de la population pour qui la santé mentale compte parmi les éléments et les problèmes qui rendent ces gens vulnérables et qui ont fait en sorte qu'ils ont perdu leur statut d'immigration... mais maintenant, nous avons entendu clairement que, lorsque vous êtes en détention, cela va certainement plus loin.

S'il s'agit d'un besoin à ce point prévisible compte tenu des données probantes, comment le gouvernement peut-il proposer de concevoir les outils législatifs pour mettre des gens là-bas... mais nous n'avons pas encore pensé à cela? Nous avons en fait

ask them this: What is the consideration that has been given to the way in which services will be provided? We haven't gotten there yet. We have to think about that and do that.

So back to the question about the timing and the sequence, it just absolutely feels, in the context of such a major decision, that the cart is way before the horse. They're quite sure they need this legislative measure to create time — 5 to 10 years — to put people in federal prisons while they think about the opportunities to create other high-security institutions, but they haven't put the time into thinking about all the ways in which wellness, due process and justice will be served.

It's an unacceptable proposal, which is being rushed through a budget implementation bill because they're hoping that Parliament will say, "Well, we can't undo the whole budget."

Just to underscore that, as Mr. Rock has indicated, amendments to budget bills and deletions of parts of budget bills are absolutely on order. So the government, if they really hear the message that they won't be able to move their budget through with these core sections of immigration and refugee law being buried within it, they absolutely have the power to change their minds about what the components are in the budget bill. It's really the question about how you mobilize your voices as parliamentarians. We appreciate the opportunity for you to hear us.

The Chair: Thank you.

Senator Pate: I just want to provide an opportunity for Mr. Rock to elaborate, as well as your colleagues. Thank you all for being here.

We don't have a Charter statement for this provision. We don't have a GBA+ analysis. If there is one, we haven't been provided with it yet.

As the former Minister of Justice, what would be your opinion as a cabinet member to proceeding with this kind of legislation with these kinds of potential breaches of the Charter, human rights, immigration and prison law in terms of what is advisable for the government to do at this stage?

Mr. Rock: It makes me extremely uncomfortable, senator. I haven't prepared a Charter analysis either, but I can flag several concerns about Charter rights and about human rights,

eu l'occasion de parler avec des responsables de l'ASFC, et leur avons posé cette question : A-t-on réfléchi à la façon dont les services seront offerts? Nous ne sommes pas encore là. Nous devons penser à cela et le faire.

Donc, pour en revenir à la question du moment et de la séquence, j'ai vraiment l'impression, dans le contexte d'une décision à ce point importante, que nous avons vraiment mis la charrue avant les bœufs. Le gouvernement est absolument convaincu qu'il doit mettre en place cette mesure législative pour se donner le temps — cinq à dix ans — de mettre des gens dans des prisons fédérales pendant qu'il envisage la possibilité de créer d'autres établissements à haute sécurité, mais il n'a pas pris le temps de penser aux répercussions que cela aura sur le bien-être, l'application régulière de la loi et la justice.

C'est une proposition inacceptable qui est incluse rapidement dans un projet de loi d'exécution du budget parce que l'on espère que le Parlement dira : « Eh bien, nous ne pouvons pas défaire tout le budget. »

J'aimerais seulement souligner que, comme l'a dit M. Rock, il est tout à fait acceptable d'apporter des amendements aux projets de loi d'exécution du budget ou d'en retirer des parties. Donc, s'il comprend vraiment qu'il ne pourra pas faire adopter son budget en raison de sections qui vont au cœur du droit de l'immigration et des réfugiés qui ont été glissées en douce dans le projet de loi, le gouvernement a tout à fait le pouvoir de changer d'avis au sujet de ce qui se trouve dans le projet de loi d'exécution du budget. C'est vraiment une question de savoir comment mobiliser vos voix en tant que parlementaires. Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous écouter.

Le président : Merci.

La sénatrice Pate : J'aimerais seulement donner l'occasion à M. Rock et à ses collègues, d'en dire plus. Merci à vous tous d'être présents.

Nous n'avons pas d'énoncé concernant la Charte pour cette disposition. Nous n'avons pas d'analyse comparative entre les sexes+. S'il y en a une, on ne nous l'a pas encore communiquée.

En tant qu'ancien ministre de la Justice, que diriez-vous en tant que membre du Cabinet à l'idée d'aller de l'avant avec ce genre de projet de loi qui pourrait possiblement enfreindre la Charte, les droits de la personne et le droit de l'immigration et le droit carcéral? Que conseillerez-vous au gouvernement à cette étape?

M. Rock : Cela me met vraiment mal à l'aise, sénatrice Pate. Moi non plus je n'ai pas préparé d'analyse au regard de la Charte, mais je peux relever plusieurs préoccupations au sujet

many of which have been mentioned today in the testimony you've heard. It's striking there has not been a Charter opinion provided by the Department of Justice.

As you know, it's obligatory. The minister must ensure the proposed legislation is Charter compliant. I wonder whether it's possible to do so given the way the bill is worded at present. As I mentioned, this is an advanced study, so we don't have the benefit of proceedings before the House in terms of rigorous analysis that might happen in committee.

I do recall that the party with which I'm associated in politics was critical of the former government for using omnibus bills to include matters unrelated to the budget just for the sake of getting them through expeditiously. Generally, it's not regarded as a sound practice of governing. Here we have an example of it. There is an element of being held over a barrel because it's a confidence bill, which includes a provision that requires further study, but do we have the time to do the further study? That's why I suggested that word coming back from the Senate to the minister saying that you are not comfortable with this and you think it needs further study, grave questions have been raised that require attention and that you urge them to take this out of the budget bill, pass the budget and then send this to the Senate.

There must be a plan B for CBSA and the IRCC because, on June 15, as we've heard, the agreement with Ontario is coming to an end, and on June 30, so is the agreement with Quebec. So they must have some plan as to what to do with those they think are "high risk." Presumably, they're going to use the holding centres. They can do that until this proposal has been properly considered on all the evidence and where there's been real reflection on the consequences of taking this direction.

So I would say that it does raise Charter concerns, human rights concerns and the ministers ought to be urged to act responsibly in this regard.

Senator Pate: Thank you.

Senator Cardozo: Thank you, witnesses. It's been a very illuminating, if concerning, afternoon today.

I'd like to ask you all this question: As I see it, what we've heard from officials was that the provinces are exiting the service they have provided, so the federal government has to step in and do something with what they have identified as the process in

des droits contenus dans la Charte et des droits de la personne; beaucoup d'entre eux ont été mentionnés aujourd'hui dans les témoignages que vous avez entendus. Il est surprenant que le ministère de la Justice n'ait pas donné son opinion au regard de la Charte.

Comme vous le savez, c'est obligatoire. Le ministre doit s'assurer que les projets de loi proposés respectent la Charte. Je me demande s'il est possible de le faire compte tenu de la façon dont est libellé le projet de loi présentement. Comme je l'ai mentionné, il s'agit d'une étude préliminaire, donc nous ne pouvons pas bénéficier de la procédure devant la Chambre et des analyses minutieuses réalisées en comité.

Je me rappelle que le parti auquel je me suis joint sur le plan politique a critiqué le gouvernement précédent qui glissait dans des projets de loi omnibus des dossiers n'ayant rien à voir avec le budget juste pour pouvoir les faire adopter rapidement. En général, ce n'est pas perçu comme une bonne pratique de gouvernance. Nous en avons un exemple ici. C'est comme si nous étions pris en otage, parce que c'est un vote de confiance sur un projet de loi qui inclut une disposition sur laquelle nous devrions nous pencher davantage... mais avons-nous le temps de le faire? C'est pourquoi j'ai proposé que le Sénat dise au ministre que vous avez des réserves à cet égard et que vous pensez qu'il faut étudier davantage le dossier, que des questions importantes ont été soulevées et qu'il faut les étudier, et que vous l'encouragez à retirer cela du projet de loi d'exécution du budget, à adopter le budget, puis à renvoyer cette section au Sénat.

Il doit y avoir un plan B pour l'ASFC et IRCC parce que, le 15 juin, comme nous l'avons entendu, l'entente avec l'Ontario prend fin, et, le 30 juin, celle du Québec aussi. Donc, il doit y avoir un plan quant à ce qu'il faut faire avec les gens que l'on considère comme présentant un « risque élevé ». Le gouvernement utilisera sans doute les centres de détention. Il peut faire ça jusqu'à ce que cette proposition soit étudiée en fonction de toutes les données probantes et que l'on ait réfléchi réellement aux conséquences que cela entraînera.

Je dirais donc que cela soulève des préoccupations du point de vue de la Charte et des droits de la personne et qu'il faut exhorter les ministres à agir de manière responsable à cet égard.

La sénatrice Pate : Merci.

Le sénateur Cardozo : Je remercie les témoins. La discussion d'aujourd'hui a été très éclairante, quoique préoccupante.

J'aimerais vous poser à tous cette question : il me semble que, selon ce que nous ont dit les fonctionnaires, les provinces se retirent de leurs ententes d'offre de services, et le gouvernement fédéral doit donc intervenir et faire quelque chose à l'égard du

front of us. What would you do instead? What would you see going ahead? Maybe Mr. Rock — sorry, I don't what to call you — President Rock, Minister Rock, Ambassador Rock — your accomplishments are many.

Mr. Rock: I've been called all manner of things.

Senator Cardozo: Allan Rock, at the end, you suggested the holding centres. But could you comment briefly on what you think we should do instead of this?

Ms. Gros: Thank you for the question. As Human Rights Watch, we would not advocate for the use of jail-like facilities for the purposes of administrative processes. However, the reality is that there are three immigration holding centres already, and again, they operate and resemble medium-security facilities. Therefore, the measures are in place already.

But we should really be focusing on alternatives to detention. I want to distinguish what "alternatives to detention" actually means, because CBSA has some contracted alternatives to detention in the community through the Salvation Army and the John Howard Society. Those are framed on the model of the criminal justice system. What we mean by alternatives to detention are not surveillance in the community, not further surveillance in the community. What we mean is support in the community. Immigration, Refugees and Citizenship Canada has over 1,100 organizations, we are known for this as Canadians. This is where we derive our reputation.

Senator Cardozo: The immigrant settlement centres across the country.

Ms. Gros: Exactly. I want to highlight that in reality, what so often happens is these correctional facilities are used as coercive measures. The Canada Border Services Agency is the only agency, the only party involved in immigration detention that can designate somebody as high risk and on that basis send them to jail or prison.

What ends up happening in many situations is people are sent to jail as a way to pressure them to essentially waive their rights. This happens a lot in the context of pre-removal risk assessments. This happens in the context of people where it might be their first and last opportunity to have their risk assessed if they were to be deported to their country of nationality. There is an off-ramp if they waive their rights. I've interviewed many people who said CBSA essentially gave me legal advice to say if you want to get out of detention, sign away your rights and you'll get out of detention; you'll be deported,

processus qui nous occupe. Que feriez-vous à la place? Qu'envisageriez-vous de faire? Peut-être que M. Rock — désolé, je ne sais pas comment vous appeler — monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur l'ambassadeur — vos accomplissements sont nombreux.

M. Rock : On m'a désigné par toutes sortes de titres.

Le sénateur Cardozo : Monsieur Rock, à la fin, vous avez proposé les centres de surveillance. Pourriez-vous nous dire brièvement ce que vous pensez que nous devrions faire à la place?

Mme Gros : Merci de poser la question. Pour ce qui est de Human Rights Watch, nous ne prônons pas le recours aux établissements de détention semblables à des prisons à des fins administratives. Toutefois, il y a déjà, en réalité, trois centres de surveillance de l'immigration et, une fois de plus, ils fonctionnent comme des établissements de détention à sécurité moyenne. Par conséquent, les mesures sont déjà en place.

Nous devrions vraiment nous concentrer sur des solutions de rechange à la détention. Je veux préciser ce que veut vraiment dire « solutions à la détention », étant donné que l'ASFC a passé des contrats relatifs à des solutions à la détention avec des organismes communautaires comme l'Armée du Salut et la Société John Howard. Celles-ci sont fondées sur le modèle du système de justice pénale. Nous ne parlons pas de surveillance dans la communauté, d'une plus grande surveillance dans la communauté. Nous parlons de soutien au sein de la communauté. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada compte plus de 1 100 organisations, pour lesquelles nous sommes reconnus en tant que Canadiens. C'est ce qui fait notre réputation.

Le sénateur Cardozo : Les centres de services d'établissement offerts aux immigrants dans l'ensemble du pays.

Mme Gros : Tout à fait. Je tiens à souligner que, en réalité, ce qui se passe souvent, c'est que ces établissements correctionnels servent de mesures coercitives. L'Agence des services frontaliers du Canada est le seul organisme, la seule partie concernée par la détention liée à l'immigration qui peut décider de désigner une personne comme présentant un risque élevé et de l'envoyer en prison pour ce motif.

Ce qui finit par arriver, dans bien des cas, c'est qu'on envoie les gens en prison pour essentiellement les forcer à renoncer à leurs droits. Cela arrive souvent dans le cadre d'examen des risques avant renvoi. Cela arrive à des gens pour qui il s'agit peut-être de leur première et dernière chance de faire évaluer leurs risques avant d'être expulsés dans leur pays d'origine. C'est une porte de sortie s'ils renoncent à leurs droits. J'ai interrogé de nombreuses personnes qui m'ont dit que l'ASFC leur a essentiellement donné des conseils juridiques du genre : si vous voulez être libéré, renoncez à vos droits, et cela mettra fin

but be out of detention. If you don't sign this, this process can take months, who knows, and a lot of people take that option because they literally become sick in detention.

Ms. Sreenivasan: Thank you very much. I'll just add two things in the context of the focus needing to be on expanding options for alternatives to detention. The CBSA has a program called the Alternatives to Detention Program. There are existing organizations that are subcontracted by CBSA to deliver particular services where they are also monitoring people.

The whole diversity and range of alternatives to detention — as CCR and many of our member organizations have been engaging with CBSA — needs to include organizations that are not just contracted by CBSA, but are available and resourced, rooted in communities, who have suggestions of where people can stay. They need to be open to a diversity of relationships where community organizations or diaspora organizations who are not necessarily willing to enter into being subcontractees of CBSA, but who are available as supports. They need to know who they are. In order to know where those opportunities are and what the options are, they actually have to invest in getting to know organizations and communities.

Really, it's what I was trying to say before, it's just that the enormous amount of resources that have gone into working on the bill, thinking about all of these pieces. They need to put energy, staff time and resources with good minds to work. What could we have mapped out 12 months from now in Toronto, Vancouver and Edmonton, in terms of actual available community supports?

Where attention would be put on it, community organizations are available and would come through, so there needs to be a focus for that. The other question of what do we tell them is the alternative is specific attention to the government, not to CBSA, but more broadly to the cabinet, that they absolutely need to put attention on Bill C-20, because with the creation of an oversight regime and more accountability mechanisms, there would be a much greater possibility for confidence in all the things CBSA can do and the programs they administer. That was the other kind of fundamental tripping point here that I think is leading to such major public and organizational backlash against this proposal. To do all of those things but not to have put energy into alternatives to detention, community-based organizations and Bill C-20 oversight mechanism, and to be jumping this way, is to be focused in the wrong direction. Thank you very much.

Senator Cardozo: Mr. Rock.

à votre détention; vous serez expulsé, mais vous serez libéré. Si vous n'y renoncez pas, ce processus peut prendre des mois, qui sait, et beaucoup de personnes choisissent cette option parce qu'elles deviennent littéralement malades en détention.

Mme Sreenivasan : Merci beaucoup. Je voudrais ajouter seulement deux choses qui concernent la nécessité d'élargir les possibilités de solutions de rechange à la détention. L'ASFC offre un programme qui s'appelle le Programme des solutions de rechange à la détention. Des organisations sont mises sous contrat par l'ASFC pour fournir des services particuliers dans le cadre desquels elles font également de la surveillance.

L'ensemble des différentes solutions de rechange à la détention — étant donné que le CCR et bon nombre de nos organisations membres collaborent avec l'ASFC — ne doit pas seulement inclure des organisations mises sous contrat par l'ASFC; ces organisations doivent être disponibles, pourvues en ressources, ancrées dans les communautés et pouvoir proposer des endroits d'hébergement pour les gens. Il faut être ouvert à une diversité de relations avec des organisations communautaires ou des organisations de la diaspora qui ne sont pas nécessairement disposées à devenir des sous-traitants de l'ASFC, mais qui sont disponibles pour offrir du soutien. Il faut connaître ces organisations. Pour connaître les possibilités et les options qui s'offrent, il faut vraiment s'engager à connaître les organisations et les communautés.

En gros, ce que j'essayais de dire plus tôt, c'est que d'énormes quantités de ressources ont été consacrées au projet de loi et à toutes ces dispositions. Il faut mobiliser de l'énergie, du personnel et des ressources pour trouver ensemble de bonnes solutions. Que pouvons-nous prévoir mettre en place, d'ici 12 mois, à Toronto, à Vancouver et à Edmonton, au chapitre des services de soutien communautaires?

Si on accordait une attention aux organisations communautaires qui existent, elles pourraient aider; il faut donc mettre l'accent là-dessus. Sinon, ce que je dirais, c'est que le gouvernement en particulier, et non seulement l'ASFC, mais le Cabinet de façon plus générale, doit absolument prêter attention au projet de loi C-20, étant donné que la création d'un régime de surveillance et de plus de mécanismes de reddition de comptes nous permettrait de faire davantage confiance à l'ASFC pour les choses qu'elle peut accomplir et les programmes qu'elle administre. Je crois que c'était là l'élément essentiel qui a suscité de telles réactions défavorables de la part de la population et d'organisations à l'égard de cette proposition. Faire toutes ces choses, sans investir d'énergie pour trouver des solutions de rechange à la détention et sans porter attention aux organisations communautaires et aux mécanismes de surveillance proposés par le projet de loi C-20, en intervenant de cette manière, c'est de s'en aller dans la mauvaise direction. Merci beaucoup.

Le sénateur Cardozo : Monsieur Rock.

Mr. Rock: I couldn't agree more, senator. I think it was Kate Webster who said she has clients who everybody agrees should be released from detention; CBSA agrees, the department agrees, but they can't be, because there's no community facility to accept them and support them in the period until the determination of their status.

Rather than spending \$14.5 million a year to remodel a federal penitentiary, imagine what that money could do in community organizations around the country? The 1,100 organizations that already exist to support newcomers to Canada, if they were properly funded to provide the alternative to detention, what a difference that would make.

In the meantime, where there are those cases, as Senator Dagenais pointed out, where someone comes to Canada who, on any rational analysis could pose a threat, the holding centre should be used for that purpose. They're there, and they're appropriate for the purpose.

It's a misallocation of resources. Imagine the richness of a hearing this committee could have if the matter were put before you, to consider as a whole, and you were allowed to examine questions like, why is immigration detention so overused at present? What is the effect on the migrant or the asylum seeker? What are the alternatives? What do they need in order to be successful? Those kinds of questions could result in a report that would revolutionize this whole system, make it much more humane and effective, and ultimately much more directly in the interests of Canadians.

Senator Cardozo: Thank you.

Senator Boehm: Thank you very much. You'll be relieved to know, no doubt, that my question will be very short. In my previous life, I had the honour to serve Canada abroad over the course of many governments. The persistent questions that came forward was "Please explain to us your immigration system. We like it, we want to learn from you."

Mr. Rock, I'm sure you received many questions of the same kind when you were ambassador to the United Nations in New York. You expressed your concerns. You said they are human rights concerns, they are legal concerns. I would add there are obviously political concerns.

Would you say that there are big reputational concerns for us, too, internationally?

M. Rock : Je suis tout à fait d'accord, monsieur le sénateur. Je crois que c'était Kate Webster qui a dit que certains de ses clients, tout le monde en convient, devraient être libérés de la détention; l'ASFC en convient, le ministère en convient, mais ils ne peuvent être libérés parce qu'aucun établissement communautaire ne peut les accueillir ni les soutenir jusqu'à la détermination de leur statut.

Au lieu de dépenser 14,5 millions de dollars par année pour remodeler un pénitencier fédéral... vous imaginez à quoi pourrait servir cet argent pour les organisations communautaires du pays? Si les 1 100 organisations déjà existantes qui soutiennent les nouveaux arrivants au Canada étaient suffisamment financées pour offrir des solutions de rechange à la détention, cela ferait toute la différence.

Entretemps, pour ce qui est des cas, comme le sénateur Dagenais l'a souligné, de personnes qui viennent au Canada et qui, selon une analyse rationnelle, pourraient présenter une menace, les centres de surveillance devraient servir à cette fin. Ils sont là et ils conviennent à cette fin.

C'est une mauvaise affectation des ressources. Imaginez tout ce qui pourrait être accompli si la question était soumise à ce comité pour qu'il l'examine dans son ensemble et qu'il pourrait se poser les questions suivantes : pourquoi y a-t-il à l'heure actuelle un recours excessif à la détention liée à l'immigration? Quelle incidence cela a-t-il sur les immigrants ou les demandeurs d'asile? Quelles sont les solutions de rechange? De quoi ont-ils besoin pour réussir à bien s'établir? Ce genre de questions pourraient donner lieu à un rapport qui révolutionnerait tout ce système, qui serait ainsi beaucoup plus humain et efficace et qui, en fin de compte, servirait beaucoup plus directement les intérêts des Canadiens.

Le sénateur Cardozo : Merci.

Le sénateur Boehm : Merci beaucoup. Vous serez sans doute soulagés de savoir que ma question sera très courte. Durant mon ancienne vie, j'ai eu l'honneur de servir le Canada à l'étranger sous de nombreux gouvernements. On me posait souvent des questions comme : « expliquez-nous votre système d'immigration. Nous l'aimons, nous voulons apprendre de vous. »

Monsieur Rock, je suis convaincu qu'on vous a posé de nombreuses questions du genre lorsque vous étiez ambassadeur aux Nations unies à New York. Vous avez exprimé vos préoccupations. Vous avez dit qu'il s'agit de préoccupations concernant les droits de la personne, de préoccupations d'ordre juridique. J'ajouterais qu'il s'agit bien entendu de préoccupations politiques.

Diriez-vous qu'il s'agit aussi d'importantes préoccupations concernant notre réputation à l'échelle internationale?

Mr. Rock: Indeed, I would, senator. We've already had some reputational damage arising from the use of jails, the lack of a time limit on detention. The Working Group on Arbitrary Detention last week identified those very concerns. That's an international forum, where reputations can be harmed. The UN Human Rights Committee has done the same.

People are scratching their heads. As I mentioned, we're a nation of refuge. That's a source of pride for Canadians, but how do you square that with the kinds of stories that Hanna Gros has talked about, and the experience of asylum seekers in jail? How do you square it with what they're facing if they're turned over to a federal prison?

Yes, indeed, I believe there are reputational issues, and it's time we spoke up for Canada.

Senator Boehm: Thank you.

The Chair: Thank you. Colleagues, this brings us to the end of our panel and our witnesses today. We thank Ambassador Rock, Ms. Gros, and Ms. Sreenivasan for joining us today. We close with rich information, advice and recommendations and good judgments on public policy and justice policy. You all work in challenging fields day in and day out. We thank you on behalf of the Senate of Canada for the work that you do, for the advice that you've given us today and the good judgment that you've exercised. We thank you for all of that.

I'm going to note that a lot of work goes into preparing for these meetings, and indeed selecting our witnesses, and for that, it's appropriate that I thank our clerk, Erika Dupont, and our two library analysts, Anne-Marie Therrien-Tremblay and Ariel Shapiro, who recommended these witnesses to us, in whole or in part. Thank you for that.

Colleagues, that being said, after hearing this testimony, is it agreed the committee proceed in camera to consider our report on this information? Thank you. In that sense, we will suspend briefly to say farewell to our colleagues, and before moving in camera. Thank you.

(The committee continued in camera.)

M. Rock : En effet, je dirais que c'est le cas, monsieur le sénateur. Notre réputation a déjà été entachée en raison de notre recours aux prisons et de l'absence d'une limite de la durée des détentions. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a relevé la semaine dernière ces mêmes préoccupations. Il s'agit d'une tribune internationale, où les réputations peuvent être entachées. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a fait la même chose.

Les gens sont perplexes. Comme je l'ai mentionné, nous sommes un pays d'accueil. C'est une source de fierté pour les Canadiens, mais comment peut-on concilier cela avec le genre d'histoires dont Mme Gros a parlé et l'expérience vécue par les demandeurs d'asile en prison? Comment peut-on concilier cela avec les conséquences qu'ils subissent lorsqu'ils sont envoyés dans un pénitencier fédéral?

Oui, en effet, je crois que notre réputation est entachée et qu'il est grand temps que nous défendions le Canada.

Le sénateur Boehm : Merci.

Le président : Merci. Chers collègues, cela met fin à notre discussion avec nos témoins aujourd'hui. Nous remercions l'ambassadeur Rock, Mme Gros et Mme Sreenivasan de s'être joints à nous aujourd'hui. Nous concluons la séance avec de riches renseignements, conseils et recommandations et de bonnes opinions sur la politique publique et la politique en matière de justice. Vous travaillez jour après jour dans des domaines complexes. Au nom du Sénat, nous vous remercions du travail que vous faites, des conseils que vous nous avez donnés aujourd'hui et du bon jugement dont vous avez fait preuve. Nous vous en remercions.

J'aimerais souligner qu'il faut beaucoup de travail pour préparer ces réunions et, en fait, pour sélectionner nos témoins, et pour cela, il convient que je remercie notre greffière, Erika Dupont, et nos deux analystes de la Bibliothèque, Anne-Marie Therrien-Tremblay et Ariel Shapiro, qui nous ont recommandé ces témoins, en totalité ou en partie. Je vous en remercie.

Chers collègues, cela dit, après avoir entendu ces témoignages, le comité est-il d'accord pour poursuivre la séance à huis clos afin d'examiner notre rapport sur ces renseignements? Merci. Dans cette optique, nous allons suspendre brièvement la séance pour dire au revoir à nos collègues avant de poursuivre à huis clos. Merci.

(La séance se poursuit à huis clos.)