



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:
The Honourable NANCY RUTH

Monday, December 6, 2010

Issue No. 8

Second (final) meeting on:

Bill C-3, An Act to promote gender equity
in Indian registration by responding
to the Court of Appeal
for British Columbia decision in *McIvor v. Canada*
(Registrar of Indian and Northern Affairs)

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Employment Equity in the Federal Public Service)

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-4)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :
L'honorable NANCY RUTH

Le lundi 6 décembre 2010

Fascicule n° 8

Deuxième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes
relativement à l'inscription au registre des Indiens
en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de
la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada*
(Registrar of Indian and Northern Affairs)

Y COMPRIS :
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(l'équité en emplois dans la fonction publique)

Y COMPRIS :
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-4)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable Nancy Ruth, *Chair*

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

The Honourable Senators:

Andreychuk	Lovelace Nicholas
Ataullahjan	Kochhar
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(or Comeau)
* Cowan	Zimmer
(or Tardif)	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Lovelace Nicholas replaced the Honourable Senator Mercer (*December 6, 2010*).

The Honourable Senator Mercer replaced the Honourable Senator Hubley (*December 6, 2010*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Nancy Ruth

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

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Lovelace Nicholas
Ataullahjan	Kochhar
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Brazeau	(ou Comeau)
* Cowan	Nancy Ruth
(ou Tardif)	Zimmer

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Lovelace Nicholas a remplacé l'honorable sénateur Mercer (*le 6 décembre 2010*).

L'honorable sénateur Mercer a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 6 décembre 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, December 6, 2010
(18)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 3:02 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Jaffer, Kochhar, Lovelace Nicholas, Mercer, Nancy Ruth and Zimmer (10).

In attendance: Allison Goody, Julia Nicol, Julian Walker and Shauna Troniak, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, November 25, 2010, the committee continued its examination Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

WITNESSES:*Assembly of First Nations:*

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;
Karen Campbell, Policy Advisor.

Native Women's Association of Canada:

Jeannette Corbiere Lavell, President.

National Association of Friendship Centres:

Conrad Saulis, Policy Director.

As individuals:

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, Barrister and Solicitor.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.

Quebec Native Women Inc.:

Émilie Grenier, Legal Policy Analyst;
Michèle Audette, President.

Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission. (by video conference)

Indian and Northern Affairs Canada:

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector.

Justice Canada:

Martin Reiher, Senior Counsel.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 6 décembre 2010
(18)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 15 h 2, dans la pièce 257 de l'Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Jaffer, Kochhar, Lovelace Nicholas, Mercer, Nancy Ruth et Zimmer (10).

Également présents : Allison Goody, Julia Nicol, Julian Walker et Shauna Troniak, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 novembre 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor c. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Assemblée des Premières Nations :*

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique;
Karen Campbell, conseillère.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jeannette Corbiere Lavell, présidente.

Association nationale des centres d'amitié :

Conrad Saulis, directeur, Politiques.

À titre personnel :

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, avocate-procureure.

Chiefs of Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Femmes autochtones du Québec Inc. :

Émilie Grenier, analyste juridique et politique;
Michèle Audette, présidente.

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission (par vidéoconférence).

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Roy Gray, directeur, Résolution et affaires individuelles.

Justice Canada :

Martin Reiher, avocat-conseil.

Ms. Wilson-Raybould, Ms. Corbiere Lavell, and Mr. Saulis each made a statement and, with Ms. Campbell, answered questions.

At 4:00 p.m., the committee suspended.

At 4:08 p.m., the committee resumed.

Ms. McIvor and Ms. Brodsky made a statement and together answered questions.

At 5:17 p.m., the committee suspended.

At 5:21 p.m., the committee resumed.

Chief Toulouse, Ms. Audette and Chief Day Walker-Pelletier each made a statement and with Ms. Grenier, answered questions.

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

At 6:32 p.m., the committee resumed.

Mr. Reiher and Mr. Gray answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that clause 3 carry, on division.

It was agreed that clause 3.1 carry, on division.

It was agreed that clause 4 carry, on division.

It was agreed that clause 5 carry, on division.

It was agreed that clause 6 carry, on division.

It was agreed that clause 7 carry, on division.

It was agreed that clause 8 carry, on division.

It was agreed that clause 9 carry, on division.

It was agreed that clause 10 carry, on division.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

The committee proceeded to consider observations.

It was agreed that the chair report the bill with observations to the Senate.

At 6:59 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Mme Wilson-Raybould, Mme Corbiere Lavell et M. Saulis font une déclaration, puis avec l'aide de Mme Campbell, répondent aux questions.

À 16 heures, la séance est suspendue.

À 16 h 8, la séance reprend.

Mme McIvor et Mme Brodsky font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 17, la séance est suspendue.

À 17 h 21, la séance reprend.

Le chef Toulouse, Mme Audette et le chef Day Walker-Pelletier font une déclaration, puis avec l'aide de Mme Grenier, répondent aux questions.

À 18 h 7, la séance est suspendue.

À 18 h 32, la séance reprend.

MM. Reiher et Gray répondent aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor c. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 3, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 3.1, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 4, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 5, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 6, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 7, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 8, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 9, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 10, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

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

Le comité examine les observations qui ont été formulées.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi, avec observations, au Sénat.

À 18 h 59, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 15, 2010

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

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, to examine and monitor issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service, now tables its interim report entitled: *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*.

Respectfully submitted,

(Text of the report appears following the evidence)

Tuesday, June 15, 2010

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

THIRD REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, May 5, 2010, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2, page 4:*

(a) Add after line 41 the following:

“(2.1) For greater certainty, for the purposes of this Act, an agreement between spouses or common-law partners includes an agreement reached through the use of traditional dispute resolution.”; and

(b) Replace line 44 with the following:

“subsection (2.1), section 6, subsections 20(2), (4) and (5) and”.

2. *Clause 21, page 12:* Replace lines 35 and 36 with the following:

“**21.** (1) On *ex parte* application by a spouse or common-law partner, a designated judge of the province in which the family home is situated may”.

3. *Clause 21, page 13:* Replace line 14 with the following:

“the designated judge granted in accordance with the regulations.”.

4. *Clause 21, page 13:* Replace line 34 with the following:

“interest or right in or to the family home;

(*e.I*) the period during which the applicant has habitually resided on the reserve; and”.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 15 juin 2010

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

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 23 mars 2010 à étudier et surveiller les questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale, dépose maintenant son rapport provisoire intitulé : *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emplois dans la fonction publique*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

Le mardi 15 juin 2010

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

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 mai 2010, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Article 2, page 4 :*

a) Ajouter après la ligne 38 ce qui suit :

« (2.1) Il est entendu que, pour l'application de la présente loi, est un accord conclu entre époux ou conjoints de fait l'accord conclu au moyen de mécanismes traditionnels de règlement des différends. »;

b) Remplacer la ligne 41 par ce qui suit :

« graphe (1), du paragraphe (2.1), de l'article 6, des paragraphes 20(2), ».

2. *Article 21, page 12 :* Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« conjoint de fait, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux ».

3. *Article 21, page 13 :* Remplacer la ligne 14 par ce qui suit :

« désigné accordée conformément aux règlements. ».

4. *Article 21, page 13 :* Ajouter après la ligne 34 ce qui suit :

« *e.I*) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve; ».

5. *Clause 21, page 14*: Replace line 42 with the following:

“(6) either directly or, if authorized by the court in the province in which the designated judge has jurisdiction, by substituted service in the manner, under the circumstances and on the conditions prescribed by regulation. The peace officer shall inform the applicant as soon as”.

6. *Clause 22, page 16*: Replace line 22 with the following:

“rehearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.”.

7. *Clause 23, page 17*: Replace line 11 with the following:

“any evidence presented at the hearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.”.

8. *Clause 25, page 18*:

(a) Replace line 23 with the following:

“(c) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council”;

(b) Add after line 27 the following:

“(c.1) the period during which the applicant has habitually resided on the reserve;” and

(c) Replace lines 32 and 33 with the following:

“modation that is situated on the reserve;”.

9. *Clause 26, page 21*: Replace line 9 the following:

“(d) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council”.

10. *Clause 31, page 23*: Replace lines 29 to 32 with the following:

“occupation of the family home to a spouse, common-law partner or survivor who is not a lessee under the lease for the family home, the spouse, common-law partner or survivor is bound by the lease”.

11. *New clause 50.1, page 40*: Add after line 12 the following:

“**50.1** (1) An order made under this Act in a divorce proceeding as defined in subsection 2(1) of the *Divorce Act* is deemed, for the purposes of section 21 of that Act, to be an order made under that Act.

(2) Any other order made under this Act, except under any of sections 21 to 24, may be appealed to the court exercising appellate jurisdiction over the court that made the order.”.

5. *Article 21, page 14* : Remplacer la ligne 44 par ce qui suit :

« graphe (6) soit directement, soit, si le tribunal de la province où le juge désigné a compétence l'autorise, par signification indirecte dans les circonstances, de la manière et aux conditions prévues par règlement; dès qu'il fait la signification, il en ».

6. *Article 22, page 16* : Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. ».

7. *Article 23, page 17* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« toute preuve présentée dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. ».

8. *Article 25, page 18* :

a) Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« c) les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la »;

b) Ajouter après la ligne 24 ce qui suit :

« c.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve; »;

c) Remplacer les lignes 28 et 29 par ce qui suit :

« convenable situé dans la réserve; ».

9. *Article 26, page 21* : Remplacer la ligne 8 par ce qui suit :

« d) les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la ».

10. *Article 31, page 23* : Remplacer les lignes 35 à 37 par ce qui suit :

« époux, conjoint de fait ou survivant qui n'est pas partie au bail visant le foyer familial, cet époux, conjoint de fait ou survivant est lié par le bail pendant la ».

11. *Nouvel article 50.1, page 40* : Ajouter après la ligne 12 par ce qui suit :

« **50.1** (1) Toute ordonnance rendue en vertu de la présente loi dans le cadre d'une action en divorce au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur le divorce* est réputée, pour l'application de l'article 21 de cette loi, être une ordonnance rendue en application de cette loi.

(2) Il peut être interjeté appel de toute autre ordonnance rendue en vertu de la présente loi — exception faite des articles 21 à 24 — devant le tribunal qui connaît des appels formés contre les décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance. ».

12. *Clause 57, page 43*: Replace line 6 with the following:

“ings under this Act and prescribing anything that by this
Act is to be prescribed.”.

Respectfully submitted,

12. *Article 57, page 43* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« présente loi et en vue de prendre toute mesure d’ordre
réglementaire prévue par celle-ci. ».

Respectueusement soumis,

La présidente,

JANIS G. JOHNSON

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, December 6, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), met this day at 3:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nancy Ruth (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: We are here this afternoon in our last period of hearings to look at Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

Our first panel of witnesses includes the Assembly of First Nations, the Native Women's Association of Canada and the National Association of Friendship Centres. I understand you have been told five to seven minutes, so try to stick to it. I will encourage you to stop or continue either way.

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations: Good afternoon. My traditional name is Puglaas. I am the regional chief for British Columbia. I am joined by my colleague Karen Campbell. I am pleased to be here on behalf of the Assembly of First Nations, AFN, as the regional chief for British Columbia and the portfolio holder for First Nation governments. I would like to thank the chair and the committee for allowing me to speak on Bill C-3.

First Nations are truly in an exciting period of nation building and moving away from governance under the Indian Act. We are in a process of establishing a new relationship with Canada, one that is based on the implementation of our rights, protected under section 35 of the Constitution, and that must now respect the principles and standards set out in the United Nations declaration as recently endorsed by Canada.

I am confident that our peoples will have a bright future within Confederation. There is, however, considerable work ahead of us, and not everyone shares the same optimism I have. The legacy of the Indian Act is significant and creates many challenges for all of us in making real progress and moving forward. It is not easy to shed well over 100 years of paternalism and wardship and move to meaningful self-determination. It is in this context that I ask you to consider Bill C-3 and the challenge of reconciling the question of who is entitled to be registered as an Indian under the Indian Act and the broader question of who is entitled to be

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 6 décembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), se réunit aujourd'hui à 15 h 2 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Nancy Ruth (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous sommes ici cet après-midi, dans le cadre de notre dernière série de rencontres, pour examiner le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

Notre premier groupe de témoins comprend l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Association nationale des centres d'amitié. Je crois savoir qu'on vous a indiqué que vous disposiez de cinq à sept minutes, alors je demanderais que vous essayiez de vous y tenir. Je vous encouragerai à arrêter ou à poursuivre, selon.

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières nations : Bonjour. Mon nom traditionnel est Puglaas. Je suis le chef régional pour la Colombie-Britannique. Je suis ici accompagnée par ma collègue, Karen Campbell. Je suis heureuse de comparaître ici aujourd'hui pour le compte de l'Assemblée des Premières Nations, APN, en ma qualité de chef régional pour la Colombie-Britannique et de titulaire du portefeuille pour les gouvernements des Premières nations. Je tiens à remercier la présidente et le comité de m'autoriser ainsi à vous entretenir du projet de loi C-3.

Les Premières nations vivent réellement une période excitante de construction de nation et elles sont en train de s'éloigner de la gouvernance en vertu de la Loi sur les Indiens. Nous sommes en train d'établir une nouvelle relation avec le Canada, une relation fondée sur la mise en œuvre de nos droits, protégés par l'article 35 de la Constitution, et qui doit maintenant respecter les principes et normes énoncés dans la Déclaration des Nations Unies qu'a récemment endossée le Canada.

Je suis confiante que nos peuples connaîtront un bel avenir au sein de la Confédération. Un travail considérable nous attend cependant, et ce n'est pas tout le monde qui partage l'enthousiasme qui m'habite. Le legs de la Loi sur les Indiens est important et crée pour nous tous de nombreux défis en vue de marquer des progrès réels et d'avancer. Il n'est pas facile de se débarrasser de bien plus de 100 ans de paternalisme et de tutelle et de s'engager dans une véritable autodétermination. C'est dans ce contexte que je vous demande d'envisager le projet de loi C-3 et le défi de la conciliation de la question de savoir qui est autorisé à se faire inscrire en tant

citizens of our nations, a challenge that both lawmakers for Canada and lawmakers for our own nations must now address.

This is no easy task, as evidenced by the political conversation and the controversy that has already surrounded Bill C-3. The current confusion and debate between citizenship and Indian status has its origins in the fact that since the mid-1950s, Canada has tried to control our identity by defining who is legally an Indian.

Initially, the definition of Indian was quite broad and more reflective of how we saw ourselves. The first legal definition of who was an Indian included any person either of Indian birth or blood reputed to belong to a particular group of Indians, married to an Indian or adopted into an Indian family. This definition became more and more restrictive in an effort to enfranchise our peoples and to assimilate us into Canadian culture, and since 1869 these narrow definitions have specifically targeted First Nation women. Leadership made objections to these restrictions, specifically the loss of status to women who married non-native men. However, the government did not respond to those objections. Since then, this ongoing discrimination has had numerous adverse effects on our nations, communities and families.

Since 1985, Bill C-31 amendments to the Indian Act took steps to address the discrimination but at the same time created new discrimination and divisions. The *McIvor* case sought to deal with these issues, and now with Bill C-3 we have the opportunity to correct ongoing discrimination.

Therefore, and notwithstanding the broader question around nation building, let me state unequivocally that the Assembly of First Nations and First Nation leadership support removing all discrimination against our peoples that exists in legislation. Any discrimination is, in this time and place, unacceptable.

This position was affirmed by AFN resolution prior to the introduction of Bill C-3 and again reaffirmed in our annual general meeting in Winnipeg in July. To be clear, Bill C-3 should have gone further in addressing the broader discrimination under the Indian Act. Amendments were proposed and made at committee stage. Unfortunately, these amendments were ruled beyond the scope of the bill by the Speaker and disallowed.

Should the Senate see fit to reconsider proposed amendments to Bill C-3 and recommend again their approval to the house, I would respectfully submit that caution should be exercised so that the bill is not lost and we do not lose the opportunity to address the most egregious discrimination in accordance with the court's direction. While I recognize that Bill C-3 is not a complete solution, in the

qu'Indien aux termes de la Loi sur les Indiens et la question plus vaste de savoir qui a le droit d'être citoyen de nos nations, défi que doivent maintenant relever tant les législateurs pour le Canada que les législateurs pour nos propres nations.

Ce ne sera pas une tâche facile, comme en témoignent la conversation politique et la controverse qui a déjà entouré le projet de loi C-3. L'actuelle confusion et le débat au sujet de la citoyenneté et du statut indien ont leurs origines dans le fait que, depuis le milieu des années 1950, le Canada a essayé de contrôler notre identité en définissant qui est légalement un Indien.

Au départ, la définition d'Indien était plutôt vaste et était davantage le reflet de la façon dont nous nous percevions nous-mêmes. La première définition juridique de qui était un Indien englobait toute personne de naissance ou de sang indien réputée appartenir à un groupe particulier d'Indiens, mariée avec un Indien ou adoptée par une famille indienne. Cette définition est devenue de plus en plus restrictive dans le cadre d'un effort visant à émanciper nos peuples et à nous assimiler dans la culture canadienne, et, depuis 1869, ces définitions étroites ont visé plus particulièrement les femmes des Premières nations. Le leadership s'est opposé à ces restrictions, surtout en ce qui concerne la perte du statut d'Indien inscrit pour les femmes qui épousaient des hommes non autochtones. Cependant, le gouvernement n'a pas réagi à ces objections. Depuis, cette discrimination permanente a eu de nombreux effets néfastes sur nos nations, nos collectivités et nos familles.

Depuis 1985, les modifications à la Loi sur les Indiens, apportées par le projet de loi C-31, ont cherché à contrer cette discrimination, mais elles ont en même temps créé de nouvelles discriminations et divisions. La cause *McIvor* a cherché à résoudre ces problèmes, et voici maintenant qu'avec le projet de loi C-3, nous avons l'occasion de corriger une discrimination qui perdure.

En conséquence, et nonobstant la question plus vaste relative à la construction d'une nation, permettez que je déclare catégoriquement que l'Assemblée des Premières Nations et les leaders des Premières nations appuient l'élimination de toute discrimination à l'endroit de nos peuples qui existe dans la loi. Toute discrimination quelle qu'elle soit, en cette époque et en ce lieu, est inacceptable.

Cette position a été affirmée par une résolution de l'APN avant le dépôt du projet de loi C-3 et a de nouveau été réaffirmée lors de notre assemblée générale annuelle, tenue à Winnipeg, en juillet. Pour être claire, le projet de loi C-3 aurait dû aller plus loin pour corriger la discrimination plus générale découlant de la Loi sur les Indiens. Des amendements ont été proposés et apportés à l'étape de l'étude en comité. Malheureusement, il a été déterminé par le Président de la Chambre des communes que ces amendements outrepassaient la portée du projet de loi et étaient en conséquence irrecevables.

Advenant que le Sénat juge bon de réexaminer les amendements proposés au projet de loi C-3 et de recommander à nouveau leur adoption à la Chambre, je vous soumettrai respectueusement qu'il y aurait lieu de faire preuve de prudence afin que le projet de loi ne soit pas perdu et que nous ne perdions pas cette occasion de résoudre cette discrimination la plus flagrante conformément à la

interests of those who will be directly affected by this bill, including persons who may be denied registration in British Columbia, the bill, with or without amendments, must proceed.

To facilitate a smooth transition for Bill C-3, it is critically important that adequate resources be provided to First Nations to address the increased number of registrants. This is particularly important where First Nations are providing programs and services on behalf of the Government of Canada in their communities and where already stretched resources will be stretched even more.

I now want to return to the broader question of citizenship. At one level, this discussion is about discrimination, but at a more fundamental level, it is about belonging, an association with a group.

For policy-makers and administrators, the issue of increasing members might be viewed simply in terms of budget pressures, service provision and access to resources. At its core, however, this is about community, and this is powerful. Our people are our greatest resource.

In British Columbia, as in other parts of the country, our nations are developing our own models of citizenship. The nation decides who is a part of the nation, who is a citizen, notwithstanding the legacy of the Indian Act and memberships.

In the context of modern claims, the determination of citizenship is a fundamental conversation that results in the collective setting the rules and the individual electing to be a citizen or not. Citizens are beneficiaries of treaties and can participate in the political institutions created through the treaty or agreement, but, more important for the collective, in exchange they are subject to the obligations of citizenship.

In announcing the proposed amendments to the Indian Act, then Minister Strahl also announced an exploratory process centered on registration, membership and citizenship issues.

While this announcement was met favourably, I am very disappointed that Canada has not made any progress on this process and is insisting that it be contingent on the passage of Bill C-3. With the recent endorsement of the declaration, Canada needs to move forward on this process in good faith, with clear commitment and meaningful outcomes. A discussion of citizenship within the broad context of nation building would be evidence of a fundamental shift in the relationship between our nations and the Crown consistent with the spirit and intent of our historic treaties and necessary to include modern land claims agreements with nations that enjoy unextinguished Aboriginal title and rights.

décision de la cour. Bien que je convienne que le projet de loi C-3 ne constitue pas une solution complète, dans l'intérêt de ceux qui seront directement touchés par le projet de loi, dont les personnes risquant de se voir refuser l'inscription en Colombie-Britannique, le projet de loi, avec ou sans amendements, doit aller de l'avant.

Afin de faciliter une transition harmonieuse pour le projet de loi C-3, il est impératif que soient consenties aux Premières nations des ressources suffisantes pour accueillir le nombre accru d'inscrits. Cela est particulièrement important dans les situations où les Premières nations livrent programmes et services pour le compte du gouvernement du Canada dans leurs collectivités, et où des ressources déjà rares seront davantage encore grevées.

J'aimerais maintenant passer à la question plus vaste qu'est celle de la citoyenneté. À un niveau, cette discussion concerne la discrimination, mais à un niveau plus fondamental, il s'agit d'appartenance, d'association avec un groupe.

Pour les décideurs et administrateurs, la question de l'augmentation du nombre des membres peut être envisagée tout simplement dans le contexte de pressions budgétaires, de prestation de services et d'accès aux ressources. Cependant, au fond, la question est celle de la communauté, ce qui est puissant. Notre peuple est notre plus importante ressource.

En Colombie-Britannique, comme ailleurs au pays, nos nations sont en train de développer leurs propres modèles de citoyenneté. La nation décide qui en fait partie, qui en est citoyen, nonobstant le legs de la Loi sur les Indiens et les règles d'appartenance.

Dans le contexte des revendications modernes, la détermination de la citoyenneté relève d'une conversation fondamentale qui résulte de ce que le collectif fixe les règles et de ce que l'individu élit d'en être un citoyen ou non. Les citoyens sont bénéficiaires des traités et peuvent participer aux institutions politiques créées par le biais du traité ou de l'entente, mais, ce qui est plus important encore pour la collectivité, les citoyens sont, en échange, assujettis aux obligations découlant de la citoyenneté.

En annonçant les amendements proposés à la Loi sur les Indiens, le ministre d'alors, M. Strahl, a également annoncé un processus exploratoire centré sur l'inscription, l'appartenance et la citoyenneté.

Bien que cette annonce ait été favorablement accueillie, je suis très déçue que le Canada n'ait pas fait de progrès quant à ce processus et insiste à dire que cela est fonction de l'adoption du projet de loi C-3. Avec le récent appui de la déclaration, le Canada doit s'engager de bonne foi dans ce processus, avec un engagement clair et des résultats probants. Une discussion sur la citoyenneté dans un contexte plus large de construction de nation serait la preuve d'un virage fondamental dans la relation entre nos nations et la Couronne, dans le respect de l'esprit et de l'intention de nos traités historiques, et est chose nécessaire pour englober les accords de revendication territoriale modernes avec les nations qui jouissent de titres et de droits ancestraux non éteints.

It reflects the beginning of a healthier and more mature relationship between our peoples and the Crown, not only with respect to the determination of citizenship outside the Indian Act but also to govern through our own institutions of government with appropriate jurisdiction and authority.

In closing, long-term solutions do not lie in further tinkering with the Indian Act. Our nations have an inherent right to determine who is and who is not a citizen of our nation in accordance with our own laws, customs and traditions. That is fundamental to self-governance. The real and ultimate solution to ongoing discrimination under the Indian Act lies with full recognition of First Nations' jurisdiction over our own citizenship. The contribution that will be made by our full citizenry when legally recognized through appropriate citizenship processes, in part supported by interim legislation such as Bill C-3, will be profound.

Finally Parliament is in a unique position to work in partnership with First Nations to undertake a comprehensive review of the Indian Act, its related policies and regulations and their intrusion into First Nations' jurisdiction and to put forward mechanisms for recognition and staged and supported implementation of First Nations' jurisdiction.

I hope that you will support this critical work of supporting First Nation governance. Thank you for allowing me time to present my comments.

The Chair: Thank you.

Jeannette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada: *Meegwetch*, bonjour.

[*Ms. Corbiere Lavell spoke in her native language.*]

I would also like to acknowledge the people of the traditional territory we are presently meeting on, the Algonquin Nation. Greetings from the Anishinabek Nation as well as from all our native women across Canada.

Thank you for inviting the Native Women's Association of Canada to speak to your committee on these matters. As you know, these matters are crucial to Aboriginal women, our families, our communities and our nations.

The Native Women's Association of Canada is a nationally representative political organization comprised of provincial and territorial member organizations from across this country, and we are dedicated to improving the social and economic health and political well-being of First Nations and Metis women in Canada.

Meegwetch once again to speak to you, especially about this important subject and our perspective on Bill C-3.

The federal government has limited who is and who is not deemed an Indian and who is entitled to benefits according to provisions regarding membership within the Indian Act for many years. These limits and interpretations of our membership and

Cela refléterait l'établissement d'une relation plus saine et plus mûre entre nos peuples et la Couronne, ce non seulement en ce qui concerne la détermination de la citoyenneté en dehors de la Loi sur les Indiens, mais également en vue d'une gouvernance, par le biais de nos propres institutions gouvernementales, celles-ci dotées des compétences et des pouvoirs appropriés.

En conclusion, les solutions à long terme ne résident pas dans de nouveaux bricolages de la Loi sur les Indiens. Nos nations ont un droit inhérent de déterminer qui est et qui n'est pas citoyen de notre nation, conformément à nos lois, coutumes et traditions. Il s'agit là d'un élément fondamental de l'autonomie gouvernementale. La véritable et ultime solution à la discrimination continue en vertu de la Loi sur les Indiens réside en une pleine reconnaissance de la compétence des Premières nations quant à notre propre citoyenneté. La contribution qui sera faite par notre population dans son entier, une fois celle-ci reconnue grâce à des processus appropriés de reconnaissance de citoyenneté, appuyés en partie par des mesures législatives provisoires comme le projet de loi C-3, sera énorme.

Enfin, le Parlement se trouve dans une position unique, celle de travailler en partenariat avec les Premières nations pour entreprendre un examen exhaustif de la Loi sur les Indiens, ses politiques et règlements connexes et leur intrusion dans la compétence des Premières nations, et de mettre de l'avant des mécanismes de reconnaissance et de mise en œuvre progressive et appuyée de la compétence des Premières nations.

J'espère que vous appuierez ce travail essentiel à l'appui de la gouvernance par les Premières nations. Merci de m'avoir accordé de votre temps pour vous soumettre mes vues.

La présidente : Merci.

Jeannette Corbiere Lavell, présidente, Association des femmes autochtones du Canada : *Meegwetch*, bonjour.

[*Mme Corbiere Lavell s'exprime dans une langue autochtone.*]

J'aimerais également saluer le peuple du territoire traditionnel sur lequel nous nous trouvons présentement, la Nation algonquine. Salutations de la part de la Nation anishinabek, ainsi que de toutes les femmes autochtones du Canada.

Merci d'avoir invité l'Association des femmes autochtones du Canada à venir entretenir le comité de ces questions. Comme vous le savez, ces questions sont d'une importance capitale pour les femmes autochtones, nos familles, nos collectivités et nos nations.

L'Association des femmes autochtones du Canada est une organisation politique représentative nationale composée d'organisations membres provinciales et territoriales de partout au pays, et notre objet est d'améliorer la santé sociale et économique et le bien-être politique des femmes de Premières nations et métisses au Canada.

Meegwetch, encore une fois, de pouvoir m'entretenir avec vous, au sujet, surtout, de cette importante question et de notre perspective en ce qui concerne le projet de loi C-3.

Le gouvernement fédéral a limité qui est et qui n'est pas considéré comme étant un Indien et qui a droit aux avantages selon les dispositions en matière d'appartenance, en vertu de la Loi sur les Indiens, et ce depuis de nombreuses années. Ces limites

citizenship, which were based on European values, have had devastating impacts on us as First Nations women because we have been excluded from our communities and from the key roles that we once held.

Our women traditionally commanded the highest respect in our communities as the givers of life, as the knowledge keepers of the practices, languages, traditions and customs of our nations, and as the protectors of water. It is well understood by all that the women of our nations have always held a sacred role as we brought new life into the world and as the bearers of our future generations.

As I am sure you are aware, key historical provisions of the Indian Act have altered all that. Now we need to explore what needs to be undone. We have the responsibility to return to our own understanding of citizenship. In our language, it means *e-dbendaagzijig*.

“Status” and “membership” have become the words and language of the Indian Act. These words have also served to divide us and undermine our ability to discuss this issue in a language that would allow us to be more inclusive and representative of all our citizens.

In 1951, in addition to creating an Indian registrar, the legislation maintained the male privileged provisions. In addition, the legislation introduced what is now referred to as the “double mother rule.” This rule provided that if a child’s mother and paternal grandmother did not have a right to Indian status, other than by virtue of having married an Indian man after September 1951, the child had Indian status only up to the age of 21. In the 1970s, I myself brought a case challenging the discriminatory legislative provisions of the Indian Act under the Canadian Bill of Rights. The Supreme Court of Canada in 1973 was divided and ruled that the provision did not result in any inequality under the law, with the reasoning that Indian women who married out were treated equally to other Indian women who married out. Discrimination is discrimination.

It was as a result of situations like my own and those of many other women like me that the Native Women’s Association of Canada came together. Now, more than 40 years later, we are still dealing with the same issue.

In the early 1980s, Senator Lovelace Nicholas, an Indian woman who married out, was successful before the United Nations Human Rights Committee in securing a finding that Canada was in violation of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which protects the right to practise one’s culture and language in community with other members of a person’s group.

Following the Charter in 1982, Bill C-31 was enacted in 1985, which did deal with some of the gender issues to the extent that it reinstated women who had lost status by marrying out and those

et interprétations de notre appartenance et citoyenneté, qui étaient fondées sur des valeurs européennes, ont eu des conséquences dévastatrices pour nous autres, femmes des Premières nations, du fait que nous ayons été exclues de nos collectivités et des rôles clés qui nous appartenaient autrefois.

Traditionnellement, nos femmes jouissaient du plus grand respect au sein de nos communautés, en tant que donatrices de vie, gardiennes du savoir quant aux pratiques, langues, traditions et coutumes de nos nations, et protectrices de l’eau. Il est bien compris par tous que les femmes de nos nations ont toujours joué un rôle sacré en amenant de nouvelles vies dans le monde et en étant les porteuses de nos générations futures.

Comme vous le savez, j’en suis certaine, des dispositions clés historiques de la Loi sur les Indiens ont changé tout cela. Il nous faut maintenant explorer ce qui doit être défait. Nous avons pour responsabilité de revenir à notre propre interprétation de ce qu’est la citoyenneté. Dans notre langue, cela signifie *e-dbendaagzijig*.

Les termes « statut » et « appartenance » sont devenus les mots et le langage de la Loi sur les Indiens. Ces mots ont également servi à nous diviser et à miner notre capacité de discuter de cette question dans une langue qui nous permettrait d’être plus inclusifs et représentatifs de tous nos citoyens.

En 1951, en plus de créer un registraire des Indiens, la loi a maintenu les dispositions privilégiant les personnes du sexe masculin. La loi a par ailleurs introduit ce que l’on appelle aujourd’hui la « règle mère grand-mère ». Cette règle établissait que, si la mère et la grand-mère paternelle d’un enfant n’avaient eu droit au statut d’Indien que du fait d’avoir épousé un Indien après septembre 1951, alors cet enfant ne jouissait du statut d’Indien que jusqu’à l’âge de 21 ans. Dans les années 1970, j’ai moi-même contesté devant la cour les dispositions législatives discriminatoires de la Loi sur les Indiens en invoquant la Déclaration canadienne des droits. La Cour suprême du Canada, en 1973, était divisée et a jugé que la disposition ne résultait en aucune inégalité en vertu de la loi, son raisonnement étant que les femmes indiennes qui épousaient un non-Indien étaient traitées de la même manière que d’autres femmes indiennes qui épousaient un non-Indien. La discrimination, c’est la discrimination.

C’est par suite de situations comme la mienne et celle de nombreuses femmes comme moi que l’Association des femmes autochtones du Canada a vu le jour. Aujourd’hui, plus de 40 ans plus tard, nous sommes toujours confrontés à la même situation.

Au début des années 1980, le sénateur Lovelace Nicholas, une femme indienne qui avait épousé un non-Indien, a obtenu une décision favorable du Comité des droits de l’Homme des Nations Unies, qui a statué que le Canada était en situation de violation de l’article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit de pratiquer sa culture et sa langue dans sa collectivité d’origine.

Suite à l’entrée en vigueur de la Charte en 1982, le projet de loi C-31 a été adopté en 1985. Celui-ci a traité de certaines des questions de genre dans la mesure où il a réinscrit les femmes qui

who had lost status at age 21 due to the double mother rule, and this is where I was able to regain my status as well.

However, this legislation continued to discriminate against Indian women who married out as their children were registered as 6(2)s, which is a second-tier status, and it did not correct the previous discriminatory practices contained in the act over time. In fact, it created a whole new scope of discrimination based on status and membership that continues to be felt today.

Although Bill C-31 was supposed to remove gender discrimination from the status provisions, after it passed, there were some real differences between Bill C-31 Indians and other status Indians.

The children of the women who lost status could not pass on status to their own children if they intermarried with non-Indians or non-status Indians. On the other hand, the children of status men who had married non-Indian women before 1985 were able to pass on this status to their children.

There are a number of issues still before the courts today arising from the status provisions of the Indian Act. The *McIvor* case was but one of them. The *McIvor* case was decided by the Court of Appeal on very narrow grounds, and the proposed legislation we are here to talk about today is to rectify that narrow aspect. Bill C-3 does that but only to a certain extent. It does not rectify the broader outstanding gender issues encapsulated within the Indian Act. This is not to say that Bill C-3 is not needed. In fact, any relief from gender discrimination is much needed and welcomed. Our women and children have waited far too long already.

It is, however, also important to say that there is still much work needed to be done to remedy the remaining gender biases, the foundations of which are steeped within the Indian Act and its definitions. For instance, Bill C-3 cannot and does not address the act's discriminatory provisions that continue to prefer a male lineage.

For many people, registration under the Indian Act also results in acceptance within the First Nation community. Since 1985, First Nations have had the opportunity to define their band membership within the parameters set within the Indian Act. Many First Nations are moving from the Indian Act terminology of band membership to use the term "citizenship" rather than membership at the individual level. As I said, we have our own word for that too, which is *e-dbendaagzijig*.

avaient perdu leur statut du fait d'avoir épousé un non-Indien et celles qui avaient perdu leur statut à l'âge de 21 ans du fait de la règle mère grand-mère, et c'est alors que j'ai pu moi aussi regagner mon statut.

Cependant, la loi a continué d'être discriminatoire à l'endroit des femmes indiennes ayant épousé un non-Indien du fait que leurs enfants étaient inscrits en vertu du paragraphe 6(2), leur conférant un statut de deuxième classe, et n'a pas corrigé les pratiques discriminatoires antérieures enchevêtrées au fil du temps dans la loi. De fait, le projet de loi a instauré toute une nouvelle dynamique discriminatoire, fondée sur le statut et l'appartenance, et dont on continue encore aujourd'hui de ressentir les effets.

Bien que le projet de loi C-31 ait eu pour objet d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe des dispositions en matière de statut, après son adoption, il y a eu des différences très réelles entre les Indiens inscrits en vertu du projet de loi C-31 et les autres Indiens inscrits.

Les enfants des femmes ayant perdu leur statut ne pouvaient pas transmettre leur statut à leurs propres enfants s'ils épousaient des non-Indiens ou des Indiens non inscrits. D'un autre côté, les enfants d'Indiens inscrits de sexe masculin, ayant épousé des femmes non indiennes avant 1985, pouvaient, eux, transmettre leur statut d'Indien à leurs enfants.

Les tribunaux sont encore aujourd'hui saisis d'un certain nombre d'affaires découlant des dispositions en matière de statut de la Loi sur les Indiens. L'affaire *McIvor* n'en est qu'une parmi bien d'autres. L'affaire *McIvor* a été tranchée par la Cour d'appel sur la base de motifs très étroits, et le projet de loi dont nous discutons ici aujourd'hui vise à rectifier cet aspect très étroit. Le projet de loi C-3 y parvient, mais seulement dans une certaine mesure. Il ne corrige pas les problèmes plus larges de discrimination selon le sexe que renferme toujours la Loi sur les Indiens. Cela ne veut pas dire que l'on n'a pas besoin du projet de loi C-3. De fait, tout allègement de la discrimination sexuelle est à la fois requis et applaudi. Cela fait déjà beaucoup trop longtemps que nos femmes et nos enfants attendent.

Il est cependant également important de dire qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour corriger les préjugés sexuels qui demeurent, et qui imprègnent la Loi sur les Indiens et ses définitions. Par exemple, le projet de loi C-3 ne vise pas et ne peut pas viser les dispositions discriminatoires de la loi qui continuent de privilégier les descendants patrilinéaires.

Pour beaucoup de gens, l'inscription en vertu de la Loi sur les Indiens résulte également en l'acceptation au sein de la communauté des Premières nations. Depuis 1985, les Premières nations peuvent définir l'appartenance à la bande à l'intérieur des paramètres établis dans la Loi sur les Indiens. Les Premières nations sont nombreuses à abandonner la terminologie de la Loi sur les Indiens, et l'emploi du terme « appartenance à la bande », en faveur du terme « citoyenneté », au niveau individuel. Comme je l'ai dit, nous avons, pour cela également, notre propre terme, qui est *e-dbendaagzijig*.

In addition, First Nations are moving out of the Indian Act regime through comprehensive self-government agreements, often assuming jurisdiction over their own citizenship.

Bill C-3 consists of causes that seek to remedy a smaller aspect of the discriminatory circumstances of Ms. McIvor and her children and grandchildren. Despite all the legislative changes in the past and with the new Bill C-3, the federal government has retained control under sections of the Indian Act regarding the determination of Indian status for all First Nation peoples.

The Court of Appeal in *McIvor* missed a wonderful opportunity to provide a meaningful remedy to change the discriminatory preference that favours the male lineage. The main complaint of the *McIvor* case is that the Indian Act since 1876, based on European values, said that only men could pass along Indian status. For example, if a father does not sign the birth registration form, or the father is not stated on the form, there is an assumption that the dad was non-Indian, and the mom cannot pass on the appropriate Indian status to her child. That is still there.

The proposed amendments narrowly address the main issue in *McIvor*. Indian and Northern Affairs Canada, INAC, claims that this will ensure eligible grandchildren of women who lost status will become eligible for registration, but not all grandchildren will qualify.

Over time, the federal government has unilaterally changed the definition of who is and who is not an Indian, all without the consent of First Nation peoples. The Indian Act has created the discriminatory provisions and various classifications of what constitutes being “Indian” based on its interpretations.

We, as First Nations people, know who our citizens are. We know the people who belong to our communities. They are our mothers, our aunts, our children and our grandchildren.

Looking at next steps, given the complexities of the status provisions in the past, it is difficult to ascertain what all of the impacts will be on our families, our communities and our nations from these changes that are being proposed. We do know the Indian Act is an archaic piece of legislation and that the current solution provided is narrow.

We are always reacting to legislation that has been defined for us and responding with fragmented solutions that have historically and are currently defining who we are as peoples and as citizens of our nations. At the end of the day, we will have to say that once again it is clear that the Indian Act is ill equipped and a poor instrument to use to resolve these broader issues of citizenship.

Les Premières nations sont également en train de s'éloigner du régime de la Loi sur les Indiens par le biais d'ententes en matière d'autonomie gouvernementale, assumant souvent le contrôle sur leurs propres règles de citoyenneté.

Le projet de loi C-3 est le produit de causes cherchant à corriger un petit aspect de la discrimination vécue par Mme McIvor et ses enfants et petits-enfants. En dépit de tous les changements législatifs passés, ainsi que de ceux proposés dans le nouveau projet de loi C-3, le gouvernement fédéral a maintenu le contrôle, en vertu d'articles de la Loi sur les Indiens, de la détermination du statut d'Indien pour l'ensemble des peuples des Premières nations.

Dans l'affaire *McIvor*, la Cour d'appel a laissé passer une merveilleuse occasion de fournir une solution significative pour infléchir la préférence discriminatoire privilégiant les descendants patrilinéaires. Le principal grief dans l'affaire *McIvor* est que la Loi sur les Indiens dit, depuis 1876, sur la base de valeurs européennes, que seuls les hommes peuvent transmettre le statut d'Indien. Par exemple, si le père ne signe pas le formulaire d'enregistrement de la naissance, ou si le père n'est pas mentionné sur le formulaire, alors l'on suppose que le père est non-Indien, et la mère ne peut pas transmettre le statut indien approprié à son enfant. Cela demeure.

Les modifications proposées traitent de manière étroite du principal propos dans l'affaire *McIvor*. Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC, prétend que cela garantira que les petits-enfants admissibles, dont la mère a perdu son statut, seront admissibles à l'inscription, mais ce ne sont pas tous les petits-enfants qui seront admissibles.

Au fil du temps, le gouvernement fédéral a changé unilatéralement la définition de qui est Indien et de qui ne l'est pas, tout cela sans le consentement des peuples des Premières nations. La Loi sur les Indiens a créé les dispositions discriminatoires et les différentes classifications de ce que c'est que d'être « Indien » sur la base de ses interprétations.

Nous autres, membres des Premières nations, savons qui sont nos citoyens. Nous savons qui appartient à nos collectivités. Ce sont nos mères, nos tantes, nos enfants et nos petits-enfants.

Nous tournant maintenant vers le futur, étant donné la complexité passée des dispositions en matière de statut, il est difficile de savoir quelles conséquences auront sur nos familles, nos collectivités et nos nations ces changements proposés. Nous savons que la Loi sur les Indiens est une loi archaïque et que la solution maintenant proposée est étroite.

Nous sommes sans cesse en train de réagir à des lois qui ont été définies pour nous et de donner suite avec des solutions fragmentées qui ont, historiquement, défini qui nous sommes en tant que peuples et en tant que citoyens de nos nations, et qui continuent de le faire. Au bout du compte, il nous faudra dire qu'une fois encore il est clair que la Loi sur les Indiens est mal équipée et est un instrument médiocre à employer pour résoudre ces questions plus vastes de citoyenneté.

Our long-term vision will see us define who we are as First Nation citizens. The Government of Canada has committed to an exploratory process to have these more complex discussions about status and defining our own citizenship within our nations. The Native Women's Association of Canada, our provincial and territorial member associations and First Nation communities must receive adequate funding to discuss and address these issues so as to accommodate the increase in membership that this legislation will bring about.

As the First Peoples of this land, we have the right to determine who we are, and we look forward to ensuring that all of our women and all of our children are included as full citizens within our First Nations and all our communities. *Meegwetch.*

The Chair: Thank you very much.

Conrad Saulis, Policy Director, National Association of Friendship Centres: I also want to acknowledge the traditional land of the Algonquin Nation that we are on, and I appreciate the opportunity to present in front of this committee on behalf of the National Association of Friendship Centres.

The National Association of Friendship Centres, NAFC, is a national non-profit Aboriginal organization that represents the views and concerns of 120 friendship centres and 7 provincial and territorial associations across Canada. The NAFC's mission statement is to improve the quality of life for Aboriginal peoples in an urban environment by supporting self-determined activities that encourage equal access to and participation in Canadian society and that respect and strengthen the increasing emphasis on Aboriginal cultural distinctiveness.

As part of the work that the NAFC has done with regard to the *McIvor* case and Bill C-3, in November 2009, we hosted a national dialogue session with our regional representatives. The report of that dialogue session, with its recommendations, has been presented to Indian and Northern Affairs Canada.

At our July annual general meeting, we passed a resolution that recognizes that implementation of Bill C-3 will impact friendship centres as focal points that Aboriginal people will go to for information and help. The NAFC has submitted a proposal to INAC that details a series of national, regional and local dialogue sessions for urban Aboriginal people on membership and identity.

In 1985, Bill C-31 demonstrated the onslaught of new registrants and the challenges to come upon the passage of Bill C-3. While 45,000 new registrants may be eligible for status under Bill C-3, many more times this number of people will inquire and apply. Friendship centres will be heavily engaged by clients at all 120 local levels. The NAFC also recognizes that there will be increased demands and pressures on First Nation governments, with particular notice to education and housing.

Notre vision à long terme nous verra nous définir nous-mêmes en tant que citoyens de Première nation. Le gouvernement du Canada s'est engagé en faveur d'un processus exploratoire de tenue de ces discussions plus complexes sur le statut et la définition de notre propre citoyenneté à l'intérieur de nos nations. L'Association des femmes autochtones du Canada, nos associations membres provinciales et territoriales et les collectivités des Premières nations doivent recevoir un financement adéquat pour pouvoir discuter et traiter de ces questions afin d'être en mesure d'accueillir les nouveaux membres auxquels donnera lieu le projet de loi.

En tant que Premiers peuples de ce territoire, nous avons le droit de déterminer qui nous sommes, et nous envisageons avec plaisir de veiller à ce que toutes nos femmes et tous nos enfants soient inclus en tant que citoyens à part entière au sein de nos Premières nations et de toutes nos collectivités. *Meegwetch.*

La présidente : Merci beaucoup.

Conrad Saulis, directeur, Politiques, Association nationale des centres d'amitié : J'aimerais moi aussi souligner que nous nous trouvons ici aujourd'hui sur les terres traditionnelles de la Nation algonquienne, et je suis heureux d'avoir ainsi l'occasion de comparaître devant le comité au nom de l'Association nationale des centres d'amitié.

L'Association nationale des centres d'amitié, ou ANCA, est un organisme autochtone national sans but lucratif représentant les opinions et les préoccupations de 120 centres d'amitié et de 7 associations provinciales et territoriales au pays. L'ANCA a pour mission d'améliorer la qualité de vie des Autochtones vivant en milieu urbain, en appuyant des activités autonomes qui encouragent la contribution et l'accès à la société canadienne de façon équitable, tout en respectant et en renforçant le caractère distinct de la culture autochtone.

Dans le cadre du travail qu'a fait l'ANCA relativement à l'affaire *McIvor* et au projet de loi C-3, en novembre 2009, nous avons organisé, avec nos représentants régionaux, une séance de dialogue nationale. Le rapport sur cette séance de dialogue, avec les recommandations en émanant, a été déposé auprès d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Lors de notre assemblée générale annuelle en juillet, nous avons adopté une résolution reconnaissant que la mise en œuvre du projet de loi C-3 aura comme incidence, sur les centres d'amitié, d'en faire des points focaux auxquels iront les Autochtones pour recevoir aide et information. L'ANCA a déposé auprès d'AINC une proposition détaillant une série de séances de dialogue nationales, régionales et locales au sujet de l'appartenance et de l'identité, et qui s'adresseront aux Autochtones en milieu urbain.

En 1985, le projet de loi C-31 nous a donné un aperçu de ce qu'amènera l'arrivée massive de nouveaux inscrits et l'émergence de nouveaux défis qui découleront de l'adoption du projet de loi C-3. Quelque 45 000 personnes pourraient devenir admissibles au statut en vertu du projet de loi C-3, mais plusieurs fois ce nombre de personnes chercheront à se renseigner et à faire une demande d'inscription. Les centres d'amitié seront lourdement sollicités par des clients dans l'ensemble des 120 bureaux locaux.

INAC staff must work with friendship centres to train our local staff to be properly prepared for the questions to come. A strong national communications strategy needs to be developed, which includes recognition of the NAFC and the friendship centres. Fiscal resources must be provided to friendship centres for the human resource time and support they will be providing throughout the implementation of Bill C-3.

Our proposed engagement strategy would provide a series of urban, community-based dialogue sessions that provide opportunities for Aboriginal people living in urban areas to discuss nationhood, citizenship, membership and identity. It would also provide recognition and inclusion of the urban Aboriginal population and recognition of increased demand for services on- and off-reserve. It will also provide opportunities for urban Aboriginal youth to voice their perspectives and prepare for the future.

However, Bill C-3 does not resolve the issue of gender discrimination in the Indian Act. Persisting issues and exclusions remain. The NAFC believes there are present-day opportunities to fully study and explore remaining outstanding gender discrimination issues. There are roles and responsibilities for governments and Aboriginal people to engage in seeking proper solutions to remaining gender issues in the Indian Act.

Respectfully, the NAFC recommends that INAC establish a specific strategy with the NAFC, which will provide training to front-line staff and provide resource materials on applying for status. As well, friendship centres should be compensated for work that they will be required to provide pertaining to the new amendments, so that these organizations are not adversely affected by these required legislative changes. The NAFC proposed engagement strategy should be approved, with funding to carry out the strategy as detailed in our proposal.

Finally, the NAFC recommends that this committee conduct a study on removing gender discrimination in the Indian Act and seek solutions to redress historic exclusion and alienation of eligible Aboriginal people from obtaining their First Nation status, citizenship, identity and membership.

The Chair: Thank you very much.

Ms. Campbell, I will leave it to you to pitch in at question time, should you want to share something then.

Senator Baker: I would first like to congratulate each of you for your presentations and for the detailed information you have supplied. As you each point out, this is a Senate committee. This is

L'ANCA sait également que les gouvernements des Premières nations feront l'objet de demandes et de pressions accrues, notamment en ce qui concerne l'éducation et le logement.

Le personnel d'AINC doit travailler avec les centres d'amitié pour former nos employés locaux afin qu'ils soient bien préparés pour les questions qui surviendront. Il importe que soit élaborée une solide stratégie de communication nationale, englobant la reconnaissance de l'ANCA et des centres d'amitié. Des ressources financières devront être consenties aux centres d'amitié, compte tenu des ressources humaines et matérielles que ceux-ci devront assurer tout au long de la mise en œuvre du projet de loi C-3.

Notre stratégie d'engagement proposée offrirait une série de séances de dialogue urbaines communautaires, afin que les Autochtones vivant en milieu urbain puissent discuter du statut de nation, de la citoyenneté, d'appartenance et d'identité. Il s'agirait également d'assurer reconnaissance et inclusion de la population autochtone urbaine et reconnaissance de la demande accrue de services, en réserve et hors réserve, qui viendra. Notre stratégie offrirait également à la jeunesse autochtone en milieu urbain la possibilité d'exprimer ses perspectives et de se préparer pour l'avenir.

Le projet de loi C-3 ne règle cependant pas la question de la discrimination selon le sexe que renferme la Loi sur les Indiens. Il demeure des problèmes et des exclusions persistants. L'ANCA estime qu'il existe en ce moment des mécanismes d'étude et d'exploration des problèmes de discrimination sexuelle non encore réglés. Il y a des rôles et responsabilités pour les gouvernements et les peuples autochtones en vue de rechercher les bonnes solutions aux problèmes de genre qui demeurent dans la Loi sur les Indiens.

L'ANCA recommande respectueusement qu'AINC élabore une stratégie précise avec l'ANCA, dans le but d'offrir une formation au personnel de première ligne, ainsi que du matériel documentaire au sujet du processus de demande de statut. Les centres d'amitié devraient par ailleurs être indemnisés pour le travail qui leur reviendra du fait des nouvelles modifications, afin de ne pas subir de conséquences néfastes du fait de ces changements législatifs. La stratégie d'engagement proposée par l'ANCA devrait être approuvée et assortie du financement nécessaire pour que celle-ci soit réalisée, conformément à notre proposition détaillée.

Enfin, l'ANCA recommande que le comité effectue une étude sur l'élimination de la discrimination selon le sexe dans la Loi sur les Indiens et cherche des solutions en vue de corriger l'exclusion et l'aliénation historiques d'Autochtones admissibles, mais ne jouissant pas de leur statut de membre de Première nation, de leur citoyenneté, de leur identité et de leur appartenance.

La présidente : Merci beaucoup.

Madame Campbell, je vous laisserai le soin de faire votre contribution pendant la période des questions, si vous avez un message à livrer.

Le sénateur Baker : J'aimerais tout d'abord féliciter chacun d'entre vous pour vos déclarations et les renseignements détaillés que vous nous avez fournis. Comme vous l'avez chacun souligné,

sober second thought on proposed legislation that comes from the House of Commons. This bill will soon be reported, and we will be in discussions later this day concerning the future of the bill.

As you know and as you pointed out, amendments were introduced in committee in the House of Commons that would have drastically altered this bill and that, as was pointed out a moment ago, the Speaker judged to be out of order.

I am looking for a definitive answer to this question: What exactly are you recommending to the Senate committee?

Starting with the congress, you said we should exercise caution. You also said you wanted to make sure that in our exercise of caution we ensure that this bill is not defeated. I get that as a general assessment from each of the witnesses. Could you elaborate on that?

Each of you has said that the government has committed itself to an exploratory process. Have you been given guarantees that that will take place? Have you been given any guarantees as to what the outcome of that will be? First, could you verify that you do not want us to amend this legislation as you have suggested. My question is to the congress first, please.

Ms. Wilson-Raybould: Just a point of clarification: I represent the Assembly of First Nations in this regard.

I appreciate your question. I will further elaborate on my presentation with respect to the future of the bill and your deliberations later today.

To be clear, our chiefs in assembly, by way of numerous resolutions, sought, and seek, an elimination of all discrimination within statutes within the Indian Act. Further, this bill does not do that. This bill simply seeks to remedy the discrimination as pointed out by the B.C. Court of Appeal.

I would further submit that the Assembly of First Nations and our chiefs in assembly look to the more important discussion of citizenship, recognizing the challenges and the enormous effort put forward by Ms. McIvor in this regard. The question of status is different from the question of citizenship, and the latter question is the question that our chiefs in assembly have directed us to work towards.

As I mentioned, we were informed, as was everyone, with respect to the exploratory process. We have had some discussions with the minister, as well as his staff, around the exploratory process. We were excited to engage in this process to advance the separate dialogue around citizenship and support for our First Nations jurisdiction over the determination of our own citizenship.

Much to our displeasure, this has not started in earnest as yet, as it is dependent upon the passage of Bill C-3. We see this as a separate and more important discussion in advancing and supporting our inherent right to determine our own citizenship.

nous sommes un comité sénatorial. Ceci est un exercice de second examen objectif d'un projet de loi émanant de la Chambre des communes. Il sera bientôt fait rapport du projet de loi, et nous discuterons plus tard aujourd'hui de l'avenir du projet de loi.

Comme vous le savez, et comme vous l'avez souligné, il a été proposé par un comité de la Chambre des communes des amendements qui auraient transformé en profondeur le projet de loi et qui, comme cela a été indiqué il y a un instant, ont été jugés irrecevables par le Président de la Chambre des communes.

Je suis à la recherche d'une réponse définitive à la question que voici : que recommandez-vous exactement au comité sénatorial?

À commencer par le congrès, vous avez dit que nous devrions faire preuve de prudence. Vous avez également dit vouloir veiller à ce que, dans l'exercice de cette prudence, nous fassions en sorte que le projet de loi ne soit pas rejeté. C'est le message général que j'ai reçu de chacun des témoins. Pourriez-vous étayer un peu cela?

Chacun d'entre vous a dit que le gouvernement s'est engagé à l'égard d'un processus exploratoire. Vous a-t-on donné quelque garantie que la chose aura lieu? Vous a-t-on donné quelque garantie quant à ce qui en résultera? Premièrement, pourriez-vous confirmer que vous ne voulez pas que nous modifiions le projet de loi comme vous l'avez suggéré? Ma question s'adresse en premier au congrès. Allez-y, je vous prie.

Mme Wilson-Raybould : Juste un petit éclaircissement : Je représente ici l'Assemblée des Premières Nations.

J'apprécie votre question. Je vais développer un peu ma déclaration en ce qui concerne l'avenir du projet de loi et vos délibérations plus tard aujourd'hui.

Pour être claire, nos chefs en assemblée, au moyen de diverses résolutions, ont cherché, et cherchent, l'élimination de toute la discrimination contenue dans les dispositions de la Loi sur les Indiens. Le projet de loi n'accomplit pas cela. Le projet de loi cherche simplement à corriger la discrimination sur laquelle s'est prononcée la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Je vous soumettrai par ailleurs que l'Assemblée des Premières Nations et nos chefs en assemblée s'intéressent à la discussion plus importante de la citoyenneté, reconnaissant les défis et l'effort énorme déployé par Mme McIvor dans ce dossier. La question du statut est différente de celle de la citoyenneté, et c'est à cette dernière que nos chefs en assemblée nous ont demandé d'œuvrer.

Comme je l'ai mentionné, nous avons, comme tout le monde, été informés du processus exploratoire. Nous avons eu certaines discussions avec le ministre, ainsi qu'avec son personnel, au sujet du processus exploratoire. Nous étions excités à l'idée de nous engager dans ce processus visant à faire avancer le dialogue distinct au sujet de la citoyenneté et de l'appui de la compétence de nos Premières nations relativement à la détermination de notre propre citoyenneté.

À notre grand déplaisir, ce processus n'a pas encore été sérieusement engagé, vu qu'il dépend de l'adoption du projet de loi C-3. Nous y voyons une discussion distincte et plus importante en regard et en faveur de notre droit inhérent de déterminer notre

As a national body, we want to assist our chiefs and support the autonomy of our First Nations in their communities in advancing this discussion individually. Wherever possible, if we can assist in this regard by bringing together a national forum that will explore the diversity of the issues and the interests, that is what we are hoping will be advanced by the federal government in this regard.

Senator Baker: I appreciate your information, but my main question is this: You said in your presentation — and I wrote it down — that you are suggesting we exercise caution. I gathered from that that you were saying that if this bill is amended, it will of course have to go back to the House of Commons. The Speaker of the House of Commons has already given a judgment on the amendments to the bill that are needed to satisfy the requirements of the witnesses here today. Am I correct that you are telling us to be very cautious and not to amend the bill if the chance would be there that the bill would not pass a final reading in the House of Commons?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you again for that clarification. I recognize that the court-imposed deadline has been abridged twice and is coming due on January 31 of next year. I understand the realities of sending amendments back to the house and that they were out of the scope of the bill, as initially expressed by various members.

What I stated in my submission, and what I will restate now, is that this bill is an interim step. It does not remedy all the discrimination, obviously. We would seek to remedy that. Having said that, I recognize that in order to remedy all the discrimination, the reality is that the deadline imposed by the court will be abridged again, leaving a vacuum in British Columbia and a challenge for those persons who choose to be registered as Indians under the Indian Act.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you. It is good to see everyone again. Some of you I have seen many times.

My first question is to the AFN. You mentioned that the bill should be passed as is, even though there are no amendments to it. Would it not cause the same problems in 20 years, the same discriminatory section for women?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you, Senator Lovelace Nicholas. I hear you on that, and I recognize the reality of the situation we are dealing with in trying to seek a remedy on a piecemeal basis under provisions that have sought to take away from our women and our communities. I recognize, as you rightfully point out, that this will not remedy all the discrimination under the Indian Act. Absolutely, I recognize that.

Senator Lovelace Nicholas: Would any of the witnesses propose that the discrimination section of the Indian Act should just be removed from the Indian Act altogether?

Ms. Corbiere Lavell: I would agree that, as Aboriginal women, we are always seeking equality according to our traditions. This is what we had within our communities, that sense of equality,

propre citoyenneté. En tant qu'organe national, nous voulons aider nos chefs et appuyer l'autonomie de nos Premières nations dans leurs collectivités aux fins d'une progression individuelle de cette discussion. Partout où cela est possible, si nous pouvons aider en la matière en organisant une tribune nationale qui examine la diversité des questions et des intérêts, c'est ce que nous espérons voir promouvoir à cet égard par le gouvernement fédéral.

Le sénateur Baker : Je vous remercie de ces informations, mais ma principale question est la suivante. Vous avez dit dans votre déclaration — et je l'ai écrit ici — que vous recommandez que nous fassions preuve de prudence. Je devine que ce que vous vouliez dire par là est que, si le projet de loi est modifié, il devra, bien sûr, être renvoyé à la Chambre des communes. Le Président de la Chambre des communes s'est déjà prononcé sur les amendements au projet de loi qui seraient nécessaires pour satisfaire les exigences des témoins ici présents. Ai-je raison de penser que vous êtes en train de nous dire d'être très prudents et de ne pas modifier le projet de loi s'il y a un risque que le projet de loi ne soit pas adopté en dernière lecture à la Chambre des communes?

Mme Wilson-Raybould : Merci encore pour cet éclaircissement. Je conviens que le délai imposé par la cour a, par deux fois, été écourté et que le délai est maintenant le 31 janvier de l'an prochain. Je comprends les réalités du renvoi d'amendements à la Chambre et je sais que les amendements dépassaient la portée du projet de loi, comme cela avait été déclaré au départ par différents membres.

Ce que j'ai dit dans ma déclaration, et ce que je vais répéter maintenant, est que le projet de loi est une étape provisoire. Il n'élimine bien sûr pas toute la discrimination. Nous chercherions à corriger cela. Cela étant dit, je conviens que, pour éliminer toute la discrimination, la réalité est que le délai imposé par la cour sera de nouveau abrégé, laissant un vide en Colombie-Britannique et un défi pour les personnes choisissant de se faire inscrire en tant qu'Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci. Il est bon de revoir tout le monde. J'ai vu certains d'entre vous de nombreuses fois.

Ma première question s'adresse à l'APN. Vous avez mentionné que le projet de loi devrait être adopté tel quel, même si aucun amendement n'y a été apporté. Cela ne causerait-il pas les mêmes problèmes dans 20 ans, la même discrimination à l'endroit des femmes?

Mme Wilson-Raybould : Merci, sénateur Lovelace Nicholas. Je vous entends bien, et je reconnais la réalité de la situation que nous essayons de corriger en apportant une solution partielle aux dispositions qui ont cherché à diminuer nos femmes et nos collectivités. Je conviens, comme vous le soulignez à juste titre, que ce projet de loi n'éliminera pas toute la discrimination renfermée dans la Loi sur les Indiens. Je reconnais parfaitement cela.

Le sénateur Lovelace Nicholas : L'un quelconque d'entre vous proposerait-il le simple retrait, de la Loi sur les Indiens, de l'article discriminatoire?

Mme Corbiere Lavell : Je conviendrais que, en tant que femmes autochtones, nous cherchons toujours l'égalité selon nos traditions. C'est ce que nous avons au sein de nos communautés, ce sentiment

respect and harmony. If we can influence any kind of legislation that would allow this to continue within legislation, by all means, that is what we should be seeking. The work that is going on and that has been going on is all steps to bring that about. What I can see happening now is that we are dealing with just more steps in the long-term process.

If this current bill could bring some of those members who have been excluded — not all of them, because we all know that cannot happen — back within our nations, that would be acceptable to many of our chiefs, our communities and our families, because they want their people to be back within our communities. This would recognize some of them. However, it still excludes many. There is another policy that excludes unstated paternity. That represents many of our people.

Within the Anishinabek Nation, we have set up our own governance structure. Within our governance structure, we set up a commission on citizenship. We call it the rule for those who belong. We have done our community consultation and it has been recognized. We are prepared to do it and we know who our people are. That would remove all the discriminatory sections that are there. That would be ideal.

Senator Lovelace Nicholas: We know who our people are, but INAC is always asking us to present documentation, for example, a birth certificate or something that says you are an Aboriginal person. Long before all this started, there were women who were taken off the list — and not just women. Some women have come to me and said, “What about us? We want to be recognized. We want the same rights. Why not us?” No one has ever mentioned those women who are still being refused in their communities. What about those women?

Ms. Wilson-Raybould: I appreciate your comments, and I recognize the importance of the comments that you make. I also recognize the importance of the opportunity that was provided to the Government of Canada to once and for all remedy all discrimination under the Indian Act. I know that evidence will be given later by Ms. McIvor with respect to the realities of how that could be possible. Those suggested amendments were ruled out of the scope of the bill. Some other key persons have given evidence before this committee that arguably could be within the scope of the bill. There was an opportunity to do it; it has not been done. Will the reality of not passing this bill further impact and penalize other persons in my region in British Columbia as well?

We are looking towards the broader question that we are looking to the Government of Canada to commit to substantive outcomes on supporting our First Nations, supporting our First Nations' inherent jurisdiction over citizenship and supporting our

d'égalité, de respect et d'harmonie. Si nous pouvions exercer une influence en obtenant que cela soit maintenu dans le cadre d'une loi, alors, absolument, c'est ce que nous devrions rechercher. Le travail qui est en cours et celui qui a été mené sont autant d'étapes pour amener cela. Ce que je vois se dessiner aujourd'hui est qu'il s'agit tout simplement d'étapes supplémentaires dans le processus à long terme.

Si le projet de loi dans son libellé actuel pouvait ramener certains de ces membres qui ont été exclus — pas tous, car nous savons tout que cela ne pourra pas se faire — dans nos nations, alors ce serait acceptable à nombre de nos chefs, de nos collectivités et de nos familles, car ils veulent que les leurs réintègrent nos communautés. Le projet de loi reconnaîtrait certains d'entre eux. Cependant, il continue d'en exclure d'autres. Il y a une autre politique qui exclut les personnes dont la paternité n'a pas été déclarée. C'est le cas de nombre des nôtres.

Au sein de la Nation anishinabek, nous avons établi notre propre structure de gouvernance. Dans le cadre de cette structure de gouvernance, nous avons créé une commission de la citoyenneté. Nous appelons cela la règle pour ceux qui ont leur place. Nous avons mené nos consultations communautaires et la chose a été reconnue. Nous sommes prêts à faire ce travail et nous savons quelles personnes sont des nôtres. Cela éliminerait tous les articles discriminatoires qui sont en place. Ce serait l'idéal.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Nous savons qui sont les vôtres, mais AINC nous demande toujours de présenter des documents, un certificat de naissance, par exemple, ou autre chose qui dit que vous êtes autochtone. Bien avant que tout cela ne soit enclenché, il y a des femmes qui ont été rayées de la liste — et pas seulement des femmes. Certaines femmes sont venues me voir et m'ont dit « Et qu'en est-il pour nous? Nous voulons être reconnues. Nous voulons les mêmes droits. Pourquoi pas nous? » Personne n'a jamais encore mentionné ces femmes qui continuent encore de se faire refuser dans leur communauté. Qu'en est-il pour elles?

Mme Wilson-Raybould : J'apprécie vos commentaires et j'en conviens de l'importance. Je reconnais également l'importance de l'occasion qui a été offerte au gouvernement du Canada d'éliminer une fois pour toutes toute la discrimination en vertu de la Loi sur les Indiens. Je sais que Mme McIvor va témoigner plus tard au sujet de la façon dont cela pourrait être possible, dans la réalité. Ces amendements proposés ont été jugés comme outrepassant la portée du projet de loi. D'autres intervenants clés qui ont comparu devant le comité lui ont dit qu'on pourrait soutenir que les amendements s'inscrivent à l'intérieur de la portée du projet de loi. Il y a eu une occasion de faire quelque chose, mais elle n'a pas été saisie. La réalité de la non-adoption du projet de loi aura-t-elle une plus forte incidence et pénalisera-t-elle encore davantage d'autres personnes dans ma région en Colombie-Britannique?

La plus vaste question que nous examinons est celle de savoir si le gouvernement du Canada va s'engager en vue de résultats conséquents à l'appui des Premières nations, à l'appui de la compétence inhérente de nos Premières nations en matière de

First Nations' governance. We look forward to commitments to moving forward on this exploratory process that will ultimately result in support for First Nation governance.

Senator Lovelace Nicholas: I very much understand the frustration. What about compensation for these women who have suffered? I do not think I have ever heard anyone raise that. I do not know whether it was brought up in the House of Commons. Human rights are not my particular area, but what about compensation and infrastructure for this influx of people coming into the communities? As Mr. Saulis has said, they will need infrastructure money to accommodate the people coming in.

Ms. Wilson-Raybould: I hear you on that question as well. The initial bill, as introduced, contained proposed section 9, which provided a shield to the Government of Canada against action or actions for compensation by various people. That was a suggested deletion, but it was reinstated in Bill C-3. Unfortunately, I cannot provide an answer in that regard.

Again, you reference the issue of resourcing. My friends here have also mentioned the challenges that our organizations will face in resourcing and responding to this bill and, more important, the challenges that our First Nations in our communities will face in welcoming back new registrants as part of our nation. The programs and service delivery that we are undertaking in our communities will be further taxed. Why will the programs that the Government of Canada offers to our communities be further taxed, like non-insured health benefits, and so on?

Senator Lovelace Nicholas: Anyone else?

Mr. Saulis: Thank you, Senator Lovelace Nicholas. With Bill C-31, there is an opportunity here for people to look back to 1985 and what happened in the decade following that, for example, the impact of so many people coming back to the communities and wanting to be able to benefit from having status, whether post-secondary education, housing, or any other thing that status accrues to First Nations.

We want to look back to that time and see what happened, both on-reserve and off-reserve as well in urban areas, because friendship centres did feel a big influx of people coming to the doors, which will happen again in this situation. There will be many people, many more than the projected 45,000. It will put a lot of strain on the friendship centres. We are definitely trying to prepare for it. That is why we are hoping the federal government will include a good and strong communications strategy that will provide training to our front-line staff so that they can adequately provide information and help to the people who come to our doors to seek information.

Yes, there will be a major economic impact on friendship centres in the coming months and years. However, there is also an opportunity here to look back at 1985 and shortly after. I would

citoyenneté et à l'appui de la gouvernance de nos Premières nations. Nous espérons des engagements en vue de faire avancer ce processus exploratoire et qui débouchent au bout du compte sur un appui en faveur de la gouvernance par les Premières nations.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je comprends tout à fait la frustration. Qu'en est-il du dédommagement de ces femmes qui ont souffert? Je ne pense pas avoir jamais entendu quelqu'un soulever cet aspect-là. J'ignore s'il en a été question à la Chambre des communes. Les droits de la personne ne sont pas mon domaine de spécialisation, mais qu'en est-il du dédommagement et de l'infrastructure pour cet afflux de personnes dans les collectivités? Comme l'a dit M. Saulis, les collectivités auront besoin d'argent pour l'infrastructure nécessaire à l'accueil de ces personnes.

Mme Wilson-Raybould : Je vous comprends sur cette question également. Le projet de loi initial, lors de son dépôt, contenait l'article proposé 9, qui protégeait le gouvernement du Canada contre toute poursuite ou demande de dédommagement de la part de certaines personnes. Il avait été proposé de retirer cet article, mais il a été rétabli dans le projet de loi C-3. Malheureusement, je ne peux pas fournir de réponse à ce sujet.

Encore une fois, vous évoquez la question des ressources. Mes amis ici ont également mentionné les défis auxquels se trouveront confrontées nos organisations en matière de ressources et de suivi par suite de l'adoption du projet de loi et, ce qui est plus important encore, les défis auxquels se trouveront confrontées nos Premières nations dans nos collectivités pour réintégrer chez elles les nouveaux inscrits. La prestation de programmes et de services que nous assumons dans nos collectivités sera encore davantage grevée. Pourquoi les programmes offerts par le gouvernement du Canada dans nos collectivités, comme les services de santé non assurés, et ainsi de suite, seront-ils encore davantage grevés?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Quelqu'un d'autre?

M. Saulis : Merci, sénateur Lovelace Nicholas. Avec le projet de loi C-31, les gens ont l'occasion de revenir sur l'année 1985 et sur ce qui s'est passé dans la décennie qui a suivi, par exemple les ramifications du fait qu'un si grand nombre de personnes ait voulu retourner dans les communautés et bénéficier du fait d'obtenir le statut d'Indien, qu'il s'agisse d'éducation postsecondaire, de logement ou de n'importe quel autre avantage que confère aux Premières nations le statut.

Nous voulons réexaminer cette époque et voir ce qui s'est passé, tant en réserve que hors réserve, ainsi qu'en région urbaine, car les centres d'amitié ont connu un énorme afflux de personnes venant frapper à leur porte, et c'est ce qui va se passer à nouveau avec cette situation. Il y aura beaucoup de gens, beaucoup plus que les 45 000 qu'on prédit. Cela va beaucoup en imposer aux centres d'amitié. Nous nous efforçons définitivement de nous y préparer. C'est pourquoi nous espérons que le gouvernement fédéral inclura une stratégie de communications saine et solide assurant de la formation à notre personnel de première ligne, afin que celui puisse bien renseigner et aider les gens qui se présenteront à notre porte à la recherche d'information.

Oui, il y aura une forte incidence économique sur les centres d'amitié dans les mois et les années à venir. Cependant, il se présente également ici une occasion de revoir ce qui s'est passé

like also to respond in terms of what other opportunities are in front of us to work together to look at gender discrimination, the Indian Act, and other pieces of legislation, wherever that may be, but definitely with the Indian Act, to seek some kind of unified perspectives on that. There is much to be gained by many people who will still be exempt from Bill C-3.

The Chair: Thank you both very much.

Senator Brazeau: Good afternoon to all of you and thank you for your presentations. I think we can certainly all agree that the Indian Act has been the biggest barrier, specifically with the registration provisions in the Indian Act.

I am sure we will also all agree that this proposed legislation is an answer to the B.C. Court of Appeal decision, which was narrower than the B.C. Supreme Court decision. However, it does answer to one part of the discrimination under the Indian Act. I fully agree with the comments that were made; I believe that First Nations should decide who their own members are. However, we also live in the sad reality called the Indian Act. Until that is eliminated, it will be difficult to get to those serious discussions on status, membership and perhaps citizenship.

Having said that, do you agree that at least passing this bill will give the right to 45,000 individuals, maybe more, maybe fewer, to be identified as who they truly are, and they deserve that, on the one hand? Also, with respect to the exploratory process, what level of confidence do you have that, if this bill is passed, this will give organizations and First Nation people the opportunity to consult their own constituents with respect to moving forward on these registration, status and citizenship issues in the future?

Ms. Corbiere Lavell: I will share a recent resolution from the Native Women's Association of Canada's annual assembly. Our women from across Canada have pointed out that we will support this current government's initiative to address some of those discriminatory practices within the Indian Act as what must be dealt with in the court decision. However, we would like to see the ongoing engagement of our communities, and I am sure that they will be there and be ready to work with the government on the broader issues to hopefully eliminate all those discriminatory sections within the Indian Act. In the meantime, once these people are accepted back when this is passed, there should be enough resources for our communities, our First Nations, to adequately provide for them. That will be crucial. We cannot just sort of say, "Okay, this will be passed," without the understanding that there will be an added impact and the recognition that more work will have to be done with the First Nations, with us as national organizations and with our women and families.

en 1985 et tout de suite après. J'aimerais également répondre en soulignant les autres possibilités qui s'offrent à nous de travailler ensemble pour examiner la discrimination sexuelle, la Loi sur les Indiens, et d'autres lois, où qu'elles se trouvent, mais c'est définitivement le cas de la Loi sur les Indiens, pour chercher en la matière des perspectives communes. Il reste encore beaucoup à gagner par certaines personnes qui continueront d'être exclues par le projet de loi C-3.

La présidente : Merci beaucoup à tous les deux

Le sénateur Brazeau : Bonjour à vous tous, et merci de vos déclarations. Je pense que nous pouvons certainement tous convenir que la Loi sur les Indiens a été le plus gros obstacle, surtout du fait des dispositions qu'elle renferme en matière d'inscription.

Je suis également certain que nous conviendrons tous également que ce projet de loi est une réponse à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, décision qui a été plus étroite que celle de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Cependant, le projet de loi répond à une partie de la discrimination renfermée dans la Loi sur les Indiens. Je suis tout à fait favorable aux commentaires qui ont été faits; je crois que les Premières nations devraient décider de leurs membres. Cependant, nous vivons en même temps une triste réalité qui s'appelle la Loi sur les Indiens. Tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas été éliminée, il sera difficile d'entamer ces sérieuses discussions sur le statut, l'appartenance et peut-être la citoyenneté.

Cela étant dit, conviendriez-vous qu'au moins l'adoption du projet de loi conférerait à 45 000 personnes, peut-être plus, peut-être moins, le droit d'être identifiées pour ce qu'elles sont véritablement, et qu'elles méritent cela, d'un côté? D'autre part, en ce qui concerne le processus exploratoire, quel est votre degré de confiance, advenant l'adoption du projet de loi, en ce qui concerne la possibilité pour les organisations et les peuples des Premières nations de consulter leurs propres membres en vue de progresser relativement à ces questions d'inscription, de statut et de citoyenneté à l'avenir?

Mme Corbiere Lavell : Je vais partager avec vous une récente résolution émanant de l'assemblée annuelle de l'Association des femmes autochtones du Canada. Nos femmes de partout au Canada ont souligné que nous appuierons l'initiative de l'actuel gouvernement pour corriger certaines de ces pratiques discriminatoires aux termes de la Loi sur les Indiens, comme ce qui doit être réglé du fait de la décision de la cour. Cependant, nous aimerions voir l'engagement continu de nos collectivités, et je suis certaine qu'elles seront là, prêtes à travailler avec le gouvernement sur les questions plus larges pour, nous l'espérons, éliminer toutes ces dispositions discriminatoires que renferme la Loi sur les Indiens. Dans l'intervalle, une fois ces personnes réintégrées, par suite de l'adoption du projet de loi, il devrait y avoir suffisamment de ressources pour nos collectivités, nos Premières nations, pour que nous puissions nous occuper comme il se doit de ces gens. Cet aspect sera critique. Nous ne pouvons pas tout simplement dire « Très bien, la chose va être adoptée »,

We hope this will be the first step in a good working relationship with the government to ensure that we eliminate discrimination within this legislation. It will also bring back some of our citizens who have been lost. We need to have them back. Our elders are saying that. In two years' time, some of our communities will have no more status Indians. That is really heartbreaking. We must recognize our people. It is our role and responsibility, as mothers and as grandmothers, to recognize our children and grandchildren.

Ms. Wilson-Raybould: Thank you, Senator Brazeau, for your questions. I repeatedly say that our nations are in a period of transition and wanting to move out from under the Indian Act. The reality is that there are some provisions within the Indian Act that our First Nations are currently using. Our First Nations are currently, in a bigger reality, having success in moving beyond the Indian Act and negotiating self-government arrangements or sectoral governance arrangements.

I am also on council in my home community, and we have looked at the realities of Bill C-3 and what impact potential new registrants will have on our community. We have estimated that potentially 300 new persons will be registered as Indians under the Indian Act and will come back to our community.

More important, my community is engaged in dialogue with our community and is working towards developing our own citizenship laws and putting that law in place. This is where the dialogue gets somewhat conflicted or confused. I do not find nor would I ever see my identity as having been attributed through a piece of legislation — in this case the Indian Act — nor would I imagine that the 300 persons coming back to my community would see their identity as being attributed through a status provision of the Indian Act.

We are moving to the exploratory process with the Government of Canada, which you indicated, wanting to do it in partnership to seek solid outcomes and commitment to move down the path of self-determination that empowers our communities and our citizens on the ground to act, as they are doing across the country, on their inherent right to self-determination. This is where our identity lies. This is how we will advance as First Nations. It is through our own laws, based upon our own customs, traditions and culture.

Mr. Saulis: I thank Senator Brazeau for the questions. We need to keep in mind the people beyond the 45,000 or 55,000 and try to work together to see what we can do to resolve the gender discrimination issue within the Indian Act with a focus toward

sans comprendre qu'il y aura un poids supplémentaire et sans reconnaître qu'il importera de faire davantage de travail avec les Premières nations, avec nous, qui sommes des organisations nationales, ainsi qu'avec nos femmes et nos familles.

Nous espérons que cette étape sera un premier pas dans une bonne relation de travail avec le gouvernement, pour veiller à l'élimination de la discrimination dans le cadre de cette loi. Cela ramènera également certains de nos citoyens qui ont été perdus. Il nous faut les récupérer. C'est ce que disent nos aînés. D'ici deux ans, certaines de nos collectivités ne compteront plus du tout d'Indiens inscrits. Cela fend réellement le cœur. Il nous faut reconnaître les nôtres. En tant que mères et grands-mères, nous avons pour rôle et pour responsabilité de reconnaître nos enfants et petits-enfants.

Mme Wilson-Raybould : Merci de vos questions, sénateur Brazeau. Je dis à répétition que nos nations vivent une période de transition et souhaitent se retrancher de la Loi sur les Indiens. La réalité est que la Loi sur les Indiens renferme certaines dispositions qu'utilisent à l'heure actuelle nos Premières nations. Nos Premières nations, dans une réalité plus large, sont en ce moment en train de s'aventurer au-delà de la Loi sur les Indiens et de négocier des arrangements d'autonomie gouvernementale ou de gouvernance sectorielle.

Je siège également au conseil dans ma collectivité, et nous nous sommes penchés sur les réalités du projet de loi C-3 et sur l'incidence potentielle des nouveaux inscrits sur notre collectivité. Selon nos estimations, quelque 300 personnes pourraient être inscrites en tant qu'Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens et revenir dans notre collectivité.

Plus important encore, ma communauté s'est engagée dans un dialogue avec notre communauté et œuvre en vue de l'élaboration et de l'instauration de nos propres lois en matière de citoyenneté. C'est là que le dialogue devient quelque peu conflictuel ou confus. Je ne considère, ni ne voudrais jamais voir, mon identité comme m'ayant été attribuée en vertu d'une loi — dans ce cas-ci, la Loi sur les Indiens —, et je ne peux pas non plus m'imaginer que les 300 personnes qui réintégreront ma communauté verraient leur identité comme ayant été attribuée par le biais d'une disposition en matière de statut de la Loi sur les Indiens.

Nous avançons vers le processus exploratoire avec le gouvernement du Canada, et dont vous avez fait état, désireux que nous sommes de mener cet exercice en partenariat, à la recherche de résultats solides et d'un engagement à emprunter le chemin de l'autodétermination de manière à habiliter nos collectivités et nos citoyens sur le terrain à agir, comme ils le font partout au pays, en vue d'exercer leur droit inhérent à l'autodétermination. C'est là que réside notre identité. C'est ainsi que nous avancerons en tant que Premières nations. Cela se fera par le biais de nos lois, fondées sur nos coutumes, traditions et cultures.

M. Saulis : Je remercie le sénateur Brazeau de ses questions. Il nous faut garder à l'esprit les personnes autres que les 45 000 ou 55 000, et essayer de travailler ensemble pour voir ce que nous pourrions faire pour résoudre la question de la discrimination

them. They want to have their status. They want to be First Nation people. They want to be able to say proudly that they are a member of a certain community or a certain nation.

I think the exploratory process may provide some opportunities along that way to begin the dialogue. I do not think it will necessarily resolve everything at the same time, but it is a step of the process. Through the dialogue, and with what I see, hopefully anyway, bridges will be built through the exploratory process. The people who are beyond the 45,000 — I will use that number because I do not know how many other thousands of people would be affected — I just want to keep them in mind. I want us to keep those people in mind because they have been left out, and they are still out there, living in this country.

I am also fearful that First Nation communities and friendship centres will be adversely affected because of the stresses on existing budgets. Those budgets are already put to the test, with more people coming back and wanting to be able to access various programs. Many more First Nation communities will be in very serious financial situations, I believe. There must be recognition that Bill C-3 must have fiscal attachments to it.

Senator Brazeau: My second question is more technical in nature. Looking back at 1985, the majority of the more than 100,000 individuals who regained status remained off-reserve for different reasons. I would imagine that of the 45,000 people who may regain status if this bill is passed, again the majority would be off-reserve. I understand some of the challenges in First Nation communities with the influx of people. After 1985 some communities did have difficulties, but again, the majority do live off-reserve.

If you do the quick math, 45,000 individuals divided by 615 communities is about 75 members per community who would go back to their own community. Obviously that might fluctuate, depending on the community. Some communities might be more affected than others. On average, 75 members potentially would go back to their communities, if they all went back.

Have any of your organizations done any research on where these potential 45,000 individuals may be, and do you have a sense of the balance between on-reserve and off-reserve?

Ms. Corbiere Lavell: The Anishinabek Nation in Northern Ontario has been working on developing its own governance structure, and determining our citizenship is just one of the facets it is dealing with. We are looking at the demographics, at the impact on our communities. The Anishinabek Nation did community consultations, and in those consultations all agreed that to keep our nations strong, to regain that sense of identity, culture and language, it would be up to our own communities to

sexuelle dans la Loi sur les Indiens en nous concentrant sur elles. Elles veulent avoir leur statut. Elles veulent être membres des Premières nations. Elles veulent pouvoir dire fièrement qu'elles sont membres d'une certaine collectivité ou d'une certaine nation.

Je pense que le processus exploratoire pourrait offrir quelques occasions en cours de route en vue d'entamer le dialogue. Je ne pense pas qu'il règle forcément tout en même temps, mais il s'agit d'une étape dans le processus. Grâce au dialogue, et d'après ce que je vois, en tout cas je l'espère, il sera possible d'ériger des ponts dans le cadre du processus exploratoire. Quant aux personnes autres que les 45 000 — je vais utiliser ce nombre, car j'ignore combien de milliers d'autres personnes seraient touchées —, je tiens simplement à les garder à l'esprit. J'aimerais que nous gardions à l'esprit ces personnes car elles ont été laissées de côté, et elles sont toujours là, vivant quelque part dans ce pays.

Je crains par ailleurs que les communautés des Premières nations et les centres d'amitié souffrent du fait que les budgets existants soient accablés. Ces budgets sont déjà mis à rude épreuve du fait des personnes qui reviennent et qui veulent bénéficier de différents programmes. Je pense qu'un bien plus grand nombre des communautés des Premières nations vont se trouver en très sérieuse difficulté financière. Il importe de reconnaître que le projet de loi C-3 doit être assorti de mécanismes financiers.

Le sénateur Brazeau : Ma deuxième question est de nature davantage technique. Si l'on songe à ce qui s'est passé en 1985, la majorité des plus de 100 000 personnes qui ont recouvré leur statut ont continué de vivre hors réserve pour diverses raisons. J'imagine qu'en ce qui concerne les 45 000 personnes pouvant recouvrer leur statut si le projet de loi est adopté, la majorité, encore une fois, serait hors réserve. Je comprends certains des défis auxquels se trouveront confrontées les collectivités des Premières nations du fait de l'afflux de personnes. Après 1985, certaines communautés ont en effet vécu des difficultés, mais, encore une fois, la majorité de ces personnes vivent à l'extérieur des réserves.

Pour faire un calcul rapide, 45 000 personnes divisées par 615 collectivités, cela donne environ 75 membres par collectivité qui réintégreraient leur communauté. Cela pourrait, bien sûr, fluctuer, selon la collectivité. Certaines pourraient être davantage touchées que d'autres. En moyenne, 75 membres par collectivité y retourneraient, si tout le monde réintégrait sa communauté.

L'une quelconque de vos organisations a-t-elle fait des recherches pour déterminer où se trouvent ces 45 000 candidats potentiels, et avez-vous une idée de l'équilibre entre ceux qui vivent en réserve et ceux qui vivent hors réserve?

Mme Corbiere Lavell : La Nation anishinabek, dans le Nord de l'Ontario, œuvre à l'élaboration de sa propre structure de gouvernance, et la détermination de notre citoyenneté n'est qu'une des facettes que celle-ci recouvrira. Nous nous penchons sur la démographie, sur l'incidence sur nos collectivités. La Nation anishinabek a mené des consultations communautaires, et, lors de ces consultations, tous ont convenu que, pour que nos nations demeurent fortes, pour que nous puissions recouvrer

determine who our citizens are and that we would follow the one-parent rule: As long as have you one parent, then you would be a member of that First Nation community. The Anishinabek Nation is also looking at the resourcing of the new members who would be entitled to come back. It was also recognized that many of them would not necessarily move back to the communities, but they would be living in places where they could get employment or education, et cetera. That was taken into consideration.

I would invite you to approach the Anishinabek Nation to visit and see the kind of work people there have done. The work is there. It has been documented.

Ms. Wilson-Raybould: Our nations are currently undertaking that research. I spoke specifically about my nation, and my nation's population is just shy of 1,000 people. The individual work that we have to do to estimate the numbers, which I said were 300, I imagine, would be reflective in each community across the country. That certainly far surpasses the 45,000, but these are just numbers, and we cannot estimate them to any great degree. We need a practical plan that will address these and the resources that will address the numbers of people who will come back into our communities. We are looking to the Government of Canada to participate in the development of this plan that will respond to the needs of each of our individual communities, and, certainly, the Assembly of First Nations would support that work.

The Chair: Thank you all for coming. You have made great presentations. It has been a great help.

Next, we welcome Sharon McIvor, the woman who has demonstrated so much courage in making this fight, and her lawyer Gwen Brodsky, both from the province of British Columbia. We would ask you to present, and we will give you a full hour.

Sharon McIvor, as an individual: My name is Sharon McIvor. I am a *Nlekepmux* from South Central British Columbia. My band is the Lower Nicola Indian Band, and we are situated just outside of Merritt, B.C. Seated to my right is my friend and colleague and probably one of the best Charter litigators in the country, Gwen Brodsky.

Ms. Brodsky and I have been on this journey together for a while, and it looks like it may not be ending any time soon. We were hoping that after the B.C. Supreme Court decision we were looking at the culmination of something really important happening.

However, I do want to acknowledge the history that goes along with the strong women that went before me. I want to acknowledge Mary Two-Axe Earley, Sandra Lovelace and Jeannette Corbiere for the work they have done to bring us to where we are. I also want to acknowledge women who were with the Indian Rights for Indian Women group: Nellie Carlson, Jenny

notre identité, notre culture et notre langage, il devrait revenir à nos propres collectivités de déterminer qui sont nos citoyens, et que nous suivrions la règle du parent unique : tant et aussi longtemps que vous y avez un parent, alors vous seriez membre de cette communauté des Premières nations. La Nation anishinabek s'emploie également à rechercher les personnes qui seraient admissibles à réintégrer nos rangs. Il a également été reconnu que nombre d'entre elles ne retourneraient pas forcément vivre dans les collectivités, mais se trouveraient dans des endroits où elles pourraient obtenir de l'emploi, de l'éducation, et cetera. Nous avons tenu compte de cela.

J'aimerais également vous inviter à prendre contact avec la Nation anishinabek pour lui rendre visite et y constater le genre de travail que les gens y ont fait. Le travail a été fait. Il a été documenté.

Mme Wilson-Raybould : Nos nations ont entrepris de faire cette recherche. J'ai parlé tout particulièrement de ma nation, dont la population est d'un tout petit peu moins de 1 000. Le travail individuel qu'il nous faut faire pour estimer les nombres, dont j'ai dit qu'il était pour nous de 300, j'imagine, refléterait la réalité de chaque collectivité au pays. Cela dépasserait certainement les 45 000, mais ce ne sont que des nombres, et nous ne pouvons pas en faire une estimation très précise. Il nous faut un plan pratique face à cela et les ressources nécessaires pour couvrir les personnes qui réintégreront nos collectivités. Nous comptons sur le gouvernement du Canada pour participer à l'élaboration de ce plan, qui réagira aux besoins de chacune de nos collectivités, et, clairement, l'Assemblée des Premières Nations appuierait ce travail.

La présidente : Merci à vous tous d'être venus. Vous avez fait d'excellents exposés. Votre participation nous a été d'une grande aide.

Nous accueillons maintenant Sharon McIvor, la femme qui a fait preuve de tellement de courage en menant ce combat, et son avocate, Gwen Brodsky, qui se trouvent toutes les deux en Colombie-Britannique. Nous vous invitons à vous présenter à nous, après quoi nous vous consacrerons une heure complète.

Sharon McIvor, à titre personnel : Je m'appelle Sharon McIvor. Je suis une *Nlekepmux* du Centre-Sud de la Colombie-Britannique. Ma bande est la bande indienne de la basse Nicola, qui se trouve tout à côté de Merritt, en Colombie-Britannique. Assise à ma droite est mon amie et collègue, et sans doute l'une des meilleures avocates spécialisées en contentieux fondé sur la Charte au pays, Gwen Brodsky.

Mme Brodsky et moi faisons ce voyage ensemble depuis quelque temps déjà, et il semble qu'il ne va peut-être pas se terminer de sitôt. Nous avons espéré qu'après la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, nous allions voir aboutir quelque chose de réellement important.

Cependant, je tiens à souligner l'histoire qui a été le fait des femmes fortes qui m'ont devancée. Je tiens à rendre hommage à Mary Two-Axe Earley, à Sandra Lovelace et à Jeannette Corbiere, pour le travail qu'elles ont fait pour nous amener là où nous nous trouvons aujourd'hui. J'aimerais également rendre hommage aux femmes qui ont participé au groupe Indian Rights

Margetts for the Native Women's Association of Canada that came out of Indian Rights for Indian Women; Jane Gottfriedson and Gail Stacey-Moore all have left without seeing what they have been fighting for. They are gone; they have moved on.

They fought for years and years and years to have equality for Indian women. It does not seem like a big thing in Canada, to have your basic human rights met, to have equality.

They and many others have died wishing that it happened, and it has not happened. The bill that you have before you that you are considering — and, I suspect, will just rubber-stamp — is a piece of garbage, to be frank; the chair asked us to speak in plain language. It does not do anything near what it should do.

We are talking about an exploratory process, and yet you have a bill that does not even address the part of the equality that we were demanding. It is not something that we should be asking to have recognized. It is our basic human right to be equal. It is our basic human right to be able to belong to our communities, and we are here begging that you do something about it.

It seems totally outrageous. What are we offered in return? It is not even I and my sisters, the ones who are being affected. We are not being offered anything. Some of us will be elevated to a different status, and some of our grandchildren will be added, and we left a whole lot behind, but what is being offered in exchange for the non-recognition of our basic human and equality rights? An exploratory process.

Where else in the world do you have to explore whether or not you can exercise your basic human and equality rights? It is bizarre. In Canada, one of the leading countries of the Western world, which goes and tells the rest of the world what a wonderful place it is to live and how their citizens are all being treated well, what are they offering? An exploratory process, so others — many of whom will not be affected directly — have a say in whether our basic human and equality rights are recognized. To my mind, it is totally bizarre.

Today I wanted to tell you a little bit about what I have been saying. A funny thing happened to me on my way in seeking equality. I was born at a time when the Indian Act regime was quite strict. When I was born in 1948, I was not entitled to status; I was not entitled because my mother was not entitled. My grandmother was an Indian woman who partnered with a non-Indian man, and my mother and her siblings were a product of that relationship.

I am the daughter of an Indian woman — not a recognized Indian woman — and an Indian man who was also not recognized. Therefore, when I was born, I was not entitled to be recognized as “status.”

for Indian Women : Nellie Carlson, Jenny Margetts, pour l'Association des femmes autochtones du Canada, qui est une émanation de Indian Rights for Indian Women; Jane Gottfriedson et Gail Stacey-Moore, qui nous ont toutes quittés sans avoir vu ce pour quoi elles combattaient. Elles sont parties; elles sont passées à autre chose.

Elles ont lutté pendant des années et des années pour obtenir l'égalité pour les femmes indiennes. Ce ne semble pas être une chose énorme, au Canada, que de voir respectés ses droits fondamentaux en tant que personne, de jouir de l'égalité.

Ces femmes et de nombreuses autres sont mortes en espérant que la chose se réalise, mais elle ne s'est pas réalisée. Le projet de loi que vous avez devant vous et que vous examinez — et dont je devine que vous allez simplement l'entériner automatiquement — est, pour être franche avec vous, bon pour la poubelle. La présidente nous a demandé de vous parler carrément. Le projet de loi est très loin de faire ce qu'il devrait faire.

Nous parlons d'un processus exploratoire; or, vous avez un projet de loi qui ne traite même pas de la partie de l'égalité que nous revendiquons. Il ne s'agit pas de quelque chose dont nous devrions avoir à demander la reconnaissance. C'est notre droit fondamental en tant qu'êtres humains d'être égales. C'est notre droit humain fondamental que de pouvoir appartenir à nos collectivités, et voici que nous sommes ici en train de vous supplier d'y faire quelque chose.

Cela paraît totalement scandaleux. Que nous offre-t-on en retour? Ce n'est même pas moi et mes sœurs, celles qui sont touchées. On ne nous offre rien du tout. Certaines d'entre nous seront élevées à un statut différent, et certains de nos petits-enfants seront ajoutés, et toute une foule d'autres personnes ont été laissées de côté, mais qu'est-ce qui est en train d'être offert en échange de la non-reconnaissance de nos droits humains fondamentaux et de nos droits à l'égalité? Un processus exploratoire.

Où d'autre dans le monde vous faut-il explorer la question de savoir si vous pouvez ou non exercer vos droits de la personne fondamentaux et vos droits à l'égalité? C'est bizarre. Au Canada, l'un des pays chefs de file du monde occidental, qui raconte partout à qui veut l'entendre combien il fait bon vivre ici et combien les citoyens y sont tous bien traités, que nous offre-t-on? Un processus exploratoire, afin que d'autres — dont bon nombre ne seront pas directement touchés — aient leur mot à dire quant à savoir si nos droits humains fondamentaux et nos droits à l'égalité sont en train d'être respectés. Cela est à mon sens tout à fait bizarre.

Aujourd'hui, j'aimerais vous entretenir un petit peu de ce que je raconte. Il m'est arrivé une chose étrange sur ma route vers l'égalité. Je suis née à une époque où le régime découlant de la Loi sur les Indiens était plutôt strict. Lorsque je suis née en 1948, je n'avais pas droit au statut d'Indien; je n'y avais pas droit du fait que ma mère n'y avait pas droit. Ma grand-mère était une femme indienne qui s'était liée à un homme non indien, et ma mère et ses frères et sœurs ont été le produit de cette relation.

Je suis la fille d'une femme indienne — une femme indienne non reconnue — et d'un homme indien qui lui non plus n'a pas été reconnu. En conséquence, lorsque je suis née, je n'étais pas admissible au « statut » d'Indien.

In 1985, when the law changed and I applied for status, they gave me 6(2) status, and they denied my children. They posthumously gave my mom 6(1)(c) status because my grandmother was registered and gave me 6(2) status. That was where I started my journey.

I and my siblings were all 6(2). Fast-forward — actually, it was not fast; it took a long time to get from 1989 to 2006, when we finally got to court. However, in July of 2006, we got a letter from the Department of Justice Canada that said it acknowledged that the registrar had made a mistake. What the registrar had said was that I and my siblings were all 6(2); in fact, we should have been 6(1)(c), so it upgraded my status.

Then my son is a 6(2). If you have been reading and listening, you know that 6(1) is the ability to pass it on at least to another generation. With 6(2), you cannot pass it on in your own right; you have to partner with somebody who also has status. Anyway, they upgraded my status, and all of a sudden in 2006, a whole lot of years later, they said that I should be a 6(1)(c) and my son should be a 6(2).

They did not tell us how that it was rearranged. Then they said, now your case is moot so we do not really have to go to trial. We thought about it for maybe 30 seconds and said, “No, my grandchildren are not eligible now and so we will not throw the case out the door at this point.”

We had a court date in October 2006. In September 2006, the Department of Justice made an application to court to have our case thrown out as moot because my son now had status.

One thing that we talked about is that we did not know what the court would do with the trial, so we said why not go into court and say that no, we do not agree that it is moot, but as a fallback, we would just ask the court and the Department of Justice by consent to give my son status, which is 6(2).

We went in September of 2006, and the Department of Justice would not consent to giving my son status. The Justice Canada people would not give a consent order, and they asked that the case be thrown out as moot. As you know, that did not happen, because we went to court in October.

En 1985, lorsque la loi a été modifiée et que j’ai revendiqué le statut d’Indien, on m’a accordé le statut en vertu du paragraphe 6(2), mais on a refusé le statut à mes enfants. Les autorités ont, de manière posthume, accordé à ma mère le statut en vertu de l’alinéa 6(1)c), du fait que ma grand-mère était inscrite, et m’ont accordé le statut en vertu du paragraphe 6(2). C’est là que j’ai entrepris mon voyage.

Moi et mes sœurs avons toutes été reconnues comme Indiennes en vertu du paragraphe 6(2). Avance rapide — cela n’a en vérité pas été rapide; il a fallu longtemps pour passer de 1989 à 2006, lorsque nous nous sommes enfin retrouvés devant les tribunaux. Cependant, en juillet 2006, nous avons reçu une lettre du ministère de la Justice du Canada disant qu’il convenait que le registraire s’était trompé. Ce que le registraire avait dit était que moi et mes frères et sœurs étions tous des Indiens inscrits au titre du paragraphe 6(2); en fait, nous aurions dû être inscrits au titre de l’alinéa 6(1)c), alors on a rehaussé mon statut.

Mon fils, lui, est un Indien au titre du paragraphe 6(2). Si vous avez lu et écouté, vous savez qu’un Indien au titre du paragraphe 6(1) est habilité à transmettre le statut à au moins une autre génération. Dans le cas des Indiens en vertu du paragraphe 6(2), vous ne pouvez pas, seul, transmettre le droit; il vous faut avoir comme conjoint une personne qui jouit de ce statut. Quoi qu’il en soit, on a surclassé mon statut et, tout d’un coup, en 2006, bien des années plus tard, on m’a dit que je devrais jouir d’un statut d’Indien en vertu de l’alinéa 6(1)c) et que mon fils devrait être un Indien inscrit en vertu du paragraphe 6(2).

On ne nous a pas dit comment cela avait été réarrangé. Puis, on nous a dit, votre grief est maintenant vide de sens, alors il n’est pas vraiment nécessaire d’aller de l’avant avec le procès. Nous y avons réfléchi pendant, peut-être, 30 secondes, et avons dit « Non, mes petits-enfants ne sont en ce moment pas admissibles, alors nous n’allons pas abandonner la contestation à ce stade-ci ».

La date prévue pour l’audience était en octobre 2006. En septembre 2006, le ministère de la Justice a demandé au tribunal de rejeter notre grief comme étant sans intérêt du fait que mon fils avait obtenu le statut d’Indien.

Une chose dont nous avons discuté était le fait que nous ignorions ce que le tribunal ferait quant au procès, et c’est ainsi que nous nous sommes dit, pourquoi ne pas comparaître devant le tribunal et dire que non, nous ne convenons pas que la question est sans intérêt, mais notre position de repli allait être de tout simplement demander au tribunal et au ministère de la Justice d’accorder par consentement le statut à mon fils, ce qui correspond à l’inscription en vertu du paragraphe 6(2).

Nous y sommes allés en septembre 2006, et le ministère de la Justice n’a pas consenti à accorder l’inscription à mon fils. Les gens du ministère de la Justice ont refusé de donner une ordonnance d’accord et ont demandé que notre prétention soit rejetée comme étant sans intérêt. Comme vous le savez, ce n’est pas ce qui s’est passé, car nous avons plaidé devant la cour en octobre.

However, when we went to court in October, we also asked for a consent order that my son could get status. I could not figure out why he was entitled after all of this time. The Department of Justice actually argued our motion for us, because we could not figure out how they had determined my son's status.

They said I was entitled to status when I was born. Because my mother was an illegitimate daughter of an Indian woman and I was the illegitimate daughter of an Indian woman, I was actually entitled to status when I was born. I lost that status when I married my husband in 1970, and then I was reinstated.

I thought for a minute, and I thought this is really bizarre because my brother, who was also entitled at birth, did absolutely nothing to upgrade his status. He was just merrily doing whatever he was doing and never put his mind to it. He had better status than I did at that moment when they made that ruling.

I will tell you how that works. If you look at this stuff, they call him my hypothetical brother, but my hypothetical brother's name is Ernest Bernard McIvor. He was born May 28, 1953. His mother is Susan Blankinship and his father is Ernest Dominic McIvor. He got married. His first wife, Audrey, was a White woman, and he has a son Jody McIvor who was born in 1974. His second wife was also a White woman, Kim, and they have a daughter, Jenée, who was born in 1980, and a son, Ernest, who was born in 1983.

He was entitled at birth. He is entitled to 6(1)(a) status. His wife is entitled to 6(1)(a) status. His sons and his daughter are entitled to 6(1)(a) status. I got 6(1)(c) and my son has 6(2), and all of my brothers' grandchildren are entitled to status just with that finding.

Jody has Samantha and Gemma. They have status. Jenée has Maria Wyatt and Chelsea. They have status. Darcy has Kaydance and Kale. They have status at that moment.

Finally, in August of 2010, I got my brother's stuff together and we applied, and so he has 6(1)(a) status. We got the letter a month later. He has got 6(1)(a) status. His wife has 6(1)(a) status. His first wife is entitled to 6(1)(a) status even though they divorced. His children all have 6(1)(a) status, and his grandchildren have status.

I was born in 1948 and my mother is Susan Blankinship and my father is Ernest Dominic McIvor. I have 6(1)(c) status, and my son has 6(2) status and my grandchildren do not have status.

Cependant, lors de notre pourvoi en justice en octobre, nous avons également demandé une ordonnance de consentement pour que mon fils obtienne son inscription. Je ne parvenais pas à comprendre pourquoi il était admissible après tout ce temps. Le ministère de la Justice a, en vérité, défendu notre motion pour nous, car nous ne parvenions pas à comprendre comment on avait déterminé le statut de mon fils.

On a dit que j'avais été admissible à l'inscription à ma naissance. Du fait que ma mère était la fille illégitime d'une femme indienne et que j'étais la fille illégitime d'une femme indienne, j'avais en vérité droit au statut d'Indienne à ma naissance. J'avais perdu ce statut en épousant mon mari en 1970, puis je l'avais récupéré.

J'ai réfléchi un instant, et je me suis dit que cela était réellement étrange, car mon frère, qui avait lui aussi été admissible au statut d'Indien à la naissance, n'avait strictement rien fait pour améliorer son statut. Il avait tout simplement vécu gaiement sa vie et n'avait jamais réfléchi à la chose. Il avait un statut supérieur au mien au moment où cette décision a été rendue.

Je vais vous expliquer comment cela fonctionne. Si vous regardez toute cette documentation, on dit de lui qu'il est mon frère hypothétique, mais le nom de mon frère hypothétique est Ernest Bernard McIvor. Il est né le 28 mai 1953. Sa mère est Susan Blankinship, et son père est Ernest Dominic McIvor. Il s'est marié. Sa première femme, Audrey, était une femme blanche, et il a un fils, Jody McIvor, qui est né en 1974. Sa seconde épouse était Kim, elle aussi une femme blanche, et ils ont eu une fille, Jenée, qui est née en 1980, et un fils, Ernest, qui est né en 1983.

Il était admissible à la naissance. Il est admissible au statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Son épouse est admissible au statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Ses fils et sa fille sont admissibles au statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Moi, j'ai obtenu le statut en vertu de l'alinéa 6(1)c), et mon fils est un Indien en vertu du paragraphe 6(2), et tous les petits-enfants de mes frères sont admissibles au statut d'Indien du simple fait de cette décision.

Jody a Samantha et Gemma. Ils ont le statut d'Indien. Jenée a Maria Wyatt et Chelsea. Elles ont le statut d'Indien. Darcy a Kaydance et Kale. Ils ont le statut automatiquement.

Enfin, en août 2010, je réunis les papiers de mon frère et nous faisons une demande, et c'est ainsi qu'on lui reconnaît le statut en vertu de l'alinéa 6(1)a). Nous avons reçu la lettre un mois plus tard. Il a obtenu le statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Sa femme jouit du statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 6(1)a). Sa première épouse a droit au statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 6(1)a) bien qu'ils aient divorcé. Ses enfants ont tous le statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a), et ses petits-enfants ont le statut d'Indien.

Moi, je suis née en 1948, et ma mère est Susan Blankinship et mon père est Ernest Dominic McIvor. J'ai le statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)c), et mon fils a le statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2), et mes petits-enfants n'ont pas le statut d'Indien.

It is quite bizarre that my brother, who as I said did absolutely nothing, is all of a sudden in a better place only because he is a male. I have two brothers. They are not really hypothetical brothers. They keep saying they are hypothetical. They are real brothers, and they have real families.

I could say that for me it was quite a funny thing that happened when I was seeking equality: All of a sudden my male siblings got better equality than I did, or they got better status than I did, and I have no equality.

On the issue of 6(1) status, I believe that in order to fully address the issue, I am entitled to 6(1)(a) status, and my son is entitled to 6(1)(a) status. That is the only thing that will bring full equality to my situation.

I know that you have heard a lot of input from others. All I am saying is that when I am listening to the other presenters and what they are talking about — well, let us do this exploratory process and, okay, when are we going to get the money to do that? Let us talk about the impact on the communities. In relation to recognition and the right to belong to the community, I heard, “You get education, you get this, and you get that.” It is the right to belong to a community. It is the absolute right to be recognized as part of your community, and it is not something that someone should be able to say, “You do, and you do not.” It is a birthright. It is a birthright that I had when I was born. It is a birthright that my children have and my grandchildren have, and this exploratory process, I believe, is a red herring.

I know they offered that for the Meech Lake Accord to pass. They said, “Okay, if you get your chiefs to agree, and we can pass the Meech Lake Accord, we will give you the Royal Commission on Aboriginal Peoples.” Those of you who followed the process know that the Royal Commission on Aboriginal Peoples’ report is sitting on the shelf. Nothing has happened, and I believe that is what will happen with the exploratory process.

The Assembly of First Nations, the Native Women’s Association of Canada, other groups, will get huge chunks of money. We women on the ground have done all of the groundwork. I can tell you I have done all of the work to get here. The Assembly of First Nations did not help me, and for the most part the Native Women’s Association of Canada did not help me, and the Congress of Aboriginal Peoples did not help me. I brought it this far, and now they have all jumped on board and have said, “Okay, whatever little piece of legislation you want to put through because of the time frame, we agree with that. You can go ahead and do it, but give us the money.”

I am outraged, as you can tell. I am outraged about what has been going on.

Il est plutôt étrange que mon frère, qui, comme je l’ai dit, n’a strictement rien fait, se trouve tout d’un coup mieux placé, du simple fait d’être du sexe masculin. J’ai deux frères. Ils ne sont en réalité pas des frères hypothétiques. Ils continuent de dire qu’ils sont hypothétiques. Ils sont des vrais frères, et ils ont des vraies familles.

Je pourrais dire que, pour moi, il s’est réellement passé quelque chose d’étrange lorsque j’ai cherché à obtenir l’égalité. Tout d’un coup, mes frères ont joui d’une égalité supérieure à la mienne, ou ont obtenu un meilleur statut que moi, et je ne jouis d’aucune égalité.

En ce qui concerne la question du statut d’Indien en vertu du paragraphe 6(1), je crois que pour vider réellement la question, j’ai droit au statut d’Indien en vertu de l’alinéa 6(1)a) et mon fils a droit au statut en vertu de l’alinéa 6(1)a). C’est la seule possibilité qui puisse amener, dans ma situation, la pleine égalité.

Je sais que vous avez entendu beaucoup de choses de la bouche d’autres personnes. Tout ce que je suis en train de dire est que, en écoutant les autres intervenants et ce dont ils parlent — eh bien, entamons ce processus exploratoire et, bon, quand allons-nous recevoir l’argent pour faire cela? Parlons de l’incidence sur les communautés. Au sujet de la reconnaissance et du droit d’appartenance à la communauté, j’ai entendu dire « Vous obtenez une éducation, vous obtenez ceci, vous obtenez cela ». Il s’agit du droit d’appartenance à une communauté. Il s’agit du droit absolu d’être reconnu comme faisant partie de votre communauté, et ce n’est pas quelque chose dont quelqu’un devrait pouvoir dire « Vous y avez droit mais vous, vous n’y avez pas droit ». C’est un droit de naissance. C’est un droit que j’ai acquis lorsque je suis née. C’est un droit de naissance qu’ont mes enfants et mes petits-enfants, et j’estime que ce processus exploratoire est une esquivé.

Je sais qu’ils ont offert cela en vue de la ratification de l’Accord du lac Meech. Ils ont dit « D’accord, si vous obtenez que vos chefs donnent leur aval, et si nous réussissons à adopter l’Accord du lac Meech, nous vous donnerons la Commission royale sur les peuples autochtones ». Ceux d’entre vous qui ont suivi le processus savent que le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones est resté sur l’étagère. Il ne s’est rien passé, et je crois que c’est le sort qui sera réservé au processus exploratoire.

L’Assemblée des Premières Nations, l’Association des femmes autochtones du Canada et d’autres groupes obtiendront d’énormes montants d’argent. Nous autres, les femmes sur le terrain, avons fait tout le travail préparatoire. Je peux vous dire que j’ai fait tout le travail pour en arriver là. L’Assemblée des Premières Nations ne m’a pas aidée, et l’Association des femmes autochtones du Canada ne m’a pas non plus aidée, pour la plupart, et le Congrès des Peuples Autochtones ne m’a pas aidée non plus. J’ai fait avancer le dossier jusqu’ici, et maintenant, ils ont tous sauté dans le train et ont dit « D’accord, peu importe le petit projet de loi que vous voulez mettre en place du fait du délai, nous serons d’accord. Vous pouvez y aller, mais donnez-nous l’argent ».

Je suis scandalisée, comme vous l’aurez compris. Je suis scandalisée par ce qui est en train de se faire.

I also want to say that there are people who are being missed. All of the people who were born pre-September 4, 1951, are totally out of the picture now. Those are the grandchildren born before that.

The illegitimate daughters of Indian men are being missed, and I do not know whether you understand that concept. There was a court case in the late 1950s or early 1960s that said if you are a male descendant of an Indian man and you are illegitimate, you are entitled to status. If you are the female descendant, you are not entitled.

I have a niece and a nephew, the boy born in April of 1979 and the girl born in June of 1980. The mother is non-Indian; the father is status Indian. My nephew got status at birth. My niece did not get status until after April 17, 1985, Bill C-31. She has 6(2) status and he has 6(1)(a) status. They have identical parents; the only difference is male and female. It stays that way. She cannot pass her status on her own right like her brother can, because she is female.

The children of status women who partnered with non-Indian men or non-status men are in the same situation.

The unstated paternity is there. Of course, with Bill C-3, even if you are born before 1985, if you are a grandchild, you only get 6(2) status. There are about 2,000 children in the double-mother situation who lost their status prior to 1985. There are about 2,000 of them. They get 6(1) status, and those are the second-generation grandchildren that my situation was compared to. The grandchildren in my situation, if they were born before April 17, 1985, get 6(2) status.

You can do something about that. I think you should do something about that. They should get 6(1) status if they were born before April 17, 1985. It is bizarre that they did not even follow the B.C. Court of Appeal's decision: If my grandchildren were born April 17, 1985, they will not give them 6(1) status like the double-mother counterparts. They are giving them 6(2) status.

The last thing I want to say before I turn it over to Ms. Brodsky is that you have said several times that you are the sober second thought. I do not want you to let this opportunity pass for you to fulfill your responsibility to us as Indian women, as Aboriginal women.

I cannot believe that with a clear conscience you can pass this piece of proposed legislation, which is flawed and regressive, and leave out so many women who are entitled and their descendants who are entitled. I cannot see how you can do this because you have the responsibility, as part of the Parliament of Canada, to fulfill the obligations under our legislation.

Je tiens également à dire qu'il y a des gens qui ont été laissés de côté. Toutes les personnes nées avant le 4 septembre 1951 sont maintenant tout à fait écartées. Ce sont les petits-enfants nés avant cette date.

Les filles illégitimes d'hommes indiens ont été laissées de côté, et j'ignore si vous comprenez ce concept. Il y a eu une affaire dont les tribunaux ont été saisis à la fin des années 1950 ou au début des années 1960, et l'arrêt de la cour a décidé que si vous êtes un descendant du sexe masculin d'un homme indien et que vous êtes illégitime, vous avez droit au statut. Si vous en êtes un descendant du sexe féminin, alors vous n'y avez pas droit.

J'ai une nièce et un neveu. Le garçon est né en avril 1979 et la fille en juin 1980. Leur mère est non-Indienne; le père est Indien inscrit. Mon neveu a eu le statut d'Indien à sa naissance. Ma nièce ne l'a obtenu qu'après le 17 avril 1985, avec le projet de loi C-31. Elle a le statut en vertu du paragraphe 6(2), alors que le garçon a le statut en vertu de l'alinéa 6(1)a. Ils ont les mêmes parents; la seule différence est que l'un est un garçon et l'autre est une fille. Cela ne change pas. La fille ne pourra pas transmettre son statut de son propre droit, au contraire de son frère, du fait de son sexe.

Les enfants d'Indiennes inscrites dont le conjoint est un homme non indien ou non inscrit se trouvent dans la même situation.

La paternité non déclarée est là. Bien sûr, avec le projet de loi C-3, même si vous êtes né avant 1985, si vous êtes un petit-enfant, vous n'obtenez que le statut en vertu du paragraphe 6(2). Il y a près de 2 000 enfants visés par la règle mère grand-mère qui ont perdu leur statut avant 1985. Ils sont au nombre d'environ 2 000. Ils obtiennent le statut en vertu du paragraphe 6(1), et ce sont là les petits-enfants de deuxième génération auxquels a été comparée ma situation. Les petits-enfants dans ma situation, s'ils sont nés avant le 17 avril 1985, obtiennent le statut en vertu du paragraphe 6(2).

Vous pouvez y faire quelque chose. Je pense que vous devriez y faire quelque chose. Ces personnes devraient obtenir le statut en vertu du paragraphe 6(1) si elles sont nées avant le 17 avril 1985. Il est étrange que l'on n'ait même pas appliqué la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique : si mes petits-enfants sont nés avant le 17 avril 1985, on ne leur accordera pas le statut au titre du paragraphe 6(1), comme c'est le cas pour les personnes visées par la règle mère grand-mère. On leur accorde le statut en vertu du paragraphe 6(2).

La dernière chose que j'aimerais dire avant de céder la parole à Mme Brodsky est que vous avez plusieurs fois souligné que ceci est un exercice de second examen objectif. Je ne veux pas vous voir laisser passer cette occasion de vous acquitter de votre responsabilité envers nous, femmes indiennes, femmes autochtones.

Je ne peux pas croire que vous puissiez adopter, la conscience tranquille, ce projet de loi défectueux et régressif, écartant ainsi un si grand nombre de femmes ayant droit, ainsi que leurs descendants ayant droit. Je ne parviens pas à comprendre comment vous pouvez faire cela, car vous avez pour responsabilité, en tant que participants au Parlement du Canada, d'exécuter vos obligations en vertu de la loi.

I am asking you to think about it. The incremental changes are not good enough. They did an incremental change in 1985. We are in 2010 now, and they are doing a tiny little incremental change, and goodness knows what will happen. I can tell you that if this passes in its form, that is it. That is all we will get until somebody comes along and takes another 20 years to try to get a little bit of a change.

The last thing I want to say is that this is our birth right, our human equality right. We should be allowed to exercise it fully, and it is your responsibility to help us do that.

Gwen Brodsky, Barrister and Solicitor, as an individual: Bill C-3 and the exercise we are engaged in today make me very ashamed as a Canadian. It seems that we are having a conversation about whether it is acceptable for Parliament to put its seal of approval on discriminatory legislation. Is this Canada in 2010?

It is a fundamental principle of international human rights law that the right to be free from sex discrimination and the attendant obligations on governments is a right of immediacy, and the obligations are obligations of immediacy. Sex equality is not something to be realized incrementally. Incrementalism is not a defence to sex discrimination. It is a right of immediacy.

As I understand it, this committee is about to return to the Senate something that will result in the rubber-stamping of legislation that violates fundamental principles of international human rights law, including the Covenant on Civil and Political Rights, of which Canada has been a signatory since 1976, which guarantees equality to men and women, including the equal enjoyment of their culture.

To shift gears slightly, let us entertain the possibility that there could be something good about an incremental approach to ending sex discrimination. I wish to put the lie to that suggestion on a strictly empirical basis. This has been going on for 150 years. How long are Aboriginal women and their descendants expected to wait? There are people dying without the equal recognition of their status as Aboriginal people, which the federal government chooses to confer as part of its special relationship with Aboriginal individuals. How long are people supposed to wait? It has been 150 years.

It was 1857 when the first piece of discriminatory legislation was introduced conferring second-class status on Aboriginal women. Aboriginal women who were wives of Aboriginal men who became enfranchised lost their status, not by virtue of any act of their own but merely by virtue of their association with men who enfranchised. In 1869, the marrying-out rule was introduced, which applied only to Aboriginal women and not to Aboriginal men.

Je vous demande d'y réfléchir. Des changements cumulatifs ne suffisent pas. Il a été apporté un changement marginal en 1985. Nous sommes aujourd'hui en 2010, et voici qu'on apporte encore un tout petit changement marginal, et personne ne sait ce qui va se passer. Je peux vous dire que si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, ce sera tout. C'est tout ce que nous obtiendrons jusqu'à ce que quelqu'un se présente et prenne encore 20 ans pour essayer d'obtenir quelque petit changement.

La dernière chose que je tiens à dire est que nous parlons ici de notre droit de naissance, de notre droit fondamental à l'égalité. Nous devrions être autorisées à l'exercer pleinement, et vous avez pour responsabilité de nous aider à le faire.

Gwen Brodsky, avocate-procureure, à titre personnel : Le projet de loi C-3 et l'exercice auquel nous nous adonnons aujourd'hui me font avoir très honte en tant que Canadienne. Il semble que nous soyons en train d'avoir une conversation quant à la question de savoir s'il est acceptable pour le Parlement d'apposer son sceau d'approbation sur une loi discriminatoire. Sommes-nous bien au Canada en 2010?

Il est un principe fondamental du droit international en matière de droit de la personne que le droit d'être libre de discrimination fondée sur le sexe, et d'être protégé par les obligations conséquentes revenant aux gouvernements, est un droit immédiat, et que les obligations sont des obligations immédiates. Le gradualisme n'est pas une défense en matière de discrimination selon le sexe. Nous parlons ici d'un droit immédiat.

D'après ce que je comprends, le comité est sur le point de renvoyer au Sénat quelque chose qui résultera en l'adoption automatique d'un texte de loi qui violera les principes fondamentaux du droit international en matière de droits de la personne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le Canada est, depuis 1976, signataire, et qui garantit l'égalité aux hommes et aux femmes, y compris la jouissance égale de leur culture.

Pour changer quelque peu de vitesse, envisageons la possibilité qu'il y ait quelque chose de positif quant à une approche graduelle à l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe. J'aimerais réfuter cette suggestion sur une base strictement empirique. La situation perdure depuis 150 ans. Pendant combien de temps s'attend-on à ce que les femmes autochtones et leurs descendants patientent? Il y a des gens qui meurent sans jamais jouir d'une reconnaissance égale de leur statut d'Autochtone, chose que le gouvernement fédéral a choisi de conférer dans le cadre de sa relation spéciale avec les Autochtones. Pendant combien de temps les gens sont-ils censés attendre? Cela fait 150 ans déjà.

C'est en 1857 qu'a été introduite la première loi discriminatoire, conférant un statut de seconde classe aux femmes autochtones. Les femmes autochtones épouses d'hommes autochtones qui choisissaient l'émancipation perdaient leur statut, non pas du fait de quelque acte de leur part, mais du simple fait de leur relation avec un Indien affranchi. En 1869, l'on a instauré la règle sur les mariages mixtes, qui ne s'appliquait qu'aux femmes autochtones, et non pas aux hommes autochtones.

By 1906 there was explicit provision in successive Indian Acts defining Indian as “male,” “wife of male,” “child of male.” There have been calls for reform since as early as 1872. As Judge Ross of the B.C. Supreme Court noted, Aboriginal organizations protested this discrimination as early as 1872. By 1970 the Royal Commission on the Status of Women decried the discrimination against women in the Indian Act. By 1978 and through the 1980s, the federal government had acknowledged the sex discrimination. By 1981 there was the *Lovelace* decision — and I pay my humble respects to Senator Lovelace Nicholas, who is with us today — of the International Human Rights Committee, which adjudicates complaints under the International Covenant on Civil and Political Rights, that the rights of Indian women to the equal enjoyment of their culture were being violated by the Indian Act.

Partly in response to the *Lovelace* decision, the government promised, and Minister Crombie said upon introducing the 1985 act, that the new legislation would be totally non-discriminatory. Well, it was not. It was a failed promise. The 1985 act, which is the act in force today, was failed remedial legislation. It triggered a new round of criticism, including the 1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Since then there has been criticism from international human rights bodies of the continuing sex discrimination, including the body that presides over the Covenant on Civil and Political Rights, the committee responsible for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, all those instruments to which Canada is a signatory.

How long does Canada need to eliminate the discrimination against Aboriginal women and their descendants once and for all? If passed in its present form, Bill C-3 will be further failed remedial legislation.

That brings us to the petition of which Ms. McIvor has spoken publicly in the media. This is a petition submitted to the United Nations Human Rights Committee, the same committee that heard Sandra Lovelace’s complaint, under the International Covenant on Civil and Political Rights. It was submitted to the petitions office in Geneva on November 27, 2010. Receipt was acknowledged on November 30, 2010. It is with heavy hearts that we have filed this petition, which is, in so many ways, like Sandra Lovelace’s petition — déjà vu all over again. We do this with heavy hearts because we know it is unnecessary and not the way we want it to be done.

This should be dealt with properly at home in Canada by our Parliament. It differs from the *Lovelace* case in that it does not involve band membership or band citizenship, as some of the speakers have talked about and as was acknowledged by the

À partir de 1906, des dispositions explicites ont été inscrites dans des lois successives sur les Indiens, définissant un Indien comme étant « mâle », « épouse de mâle », « enfant de mâle ». Des réformes ont été revendiquées aussi tôt qu’en 1872. Comme l’a souligné le juge Ross de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, des organisations autochtones ont protesté contre cette discrimination dès 1872. En 1970, la Commission royale d’enquête sur la situation de la femme au Canada a décrié la discrimination à l’endroit des femmes dans la Loi sur les Indiens. Dès 1978, et tout au long des années 1980, le gouvernement fédéral a reconnu que cette discrimination sexuelle existait. En 1981, est intervenu l’arrêt *Lovelace* — et je rends humblement hommage au sénateur Lovelace Nicholas, qui est ici avec nous aujourd’hui — du Comité des droits de l’Homme des Nations Unies, qui tranche les plaintes en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et qui a statué que la Loi sur les Indiens violait le droit des femmes autochtones à la jouissance égale de leur culture.

En partie en réponse à la décision *Lovelace*, le gouvernement a promis, et le ministre Crombie l’a déclaré lors du dépôt du projet de loi en 1985, que la nouvelle loi serait libre de toute discrimination. Eh bien, tel n’a pas été le cas. La promesse faite n’a pas été tenue. La Loi de 1985, celle qui est en vigueur aujourd’hui, a échoué en tant que loi réparatrice. Elle a déclenché une nouvelle ronde de critiques, dont celles de la Commission royale sur les peuples autochtones en 1996.

Depuis, des critiques à l’égard de la discrimination sexuelle persistante ont émané d’organismes internationaux de défense des droits de la personne, dont celui qui surveille l’application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le comité responsable du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes, tous instruments dont le Canada est signataire.

Combien de temps faut-il au Canada pour qu’il élimine une fois pour toutes la discrimination à l’égard des femmes autochtones et de leurs descendants? Si le projet de loi C-3 est adopté dans sa forme actuelle, il ne sera qu’une autre loi réparatrice ratée.

Cela nous amène à la pétition dont Mme McIvor a parlé publiquement dans les médias. Il s’agit d’une pétition soumise au Comité des droits de l’Homme des Nations Unies, celui-là même qui a entendu la plainte de Sandra Lovelace, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette pétition a été déposée auprès du bureau des pétitions à Genève, le 27 novembre 2010. Il en a été accusé réception le 30 novembre 2010. C’est le cœur lourd que nous avons déposé cette pétition, qui, à tellement d’égards, ressemble à celle de Sandra Lovelace — c’est de nouveau du déjà vu. Nous l’avons fait le cœur lourd, car nous savons que cela aurait pu être évité et aurions voulu que les choses se passent autrement.

Le problème devrait être réglé convenablement chez nous, au Canada, par notre Parlement. Cette situation diffère de celle dans l’affaire *Lovelace*, en ce qu’il n’y intervient pas l’appartenance à la bande ou la citoyenneté dans une bande, comme l’ont dit certains

representative of the AFN. That is a different issue. Sharon McIvor's case is solely concerned with registration status, that which Minister Crombie explained refers to the special relationship between persons of Aboriginal descent and the federal government.

In other ways, it is the same issue all over again. It is the same struggle of Aboriginal women and their descendants trying to use the processes to which Canada has agreed to enforce their right to be free from sex discrimination. As I said, under the International Covenant on Civil and Political Rights, women have a right to equality. Sex discrimination is prohibited. Under that covenant, Canada, as a state party, also has an obligation to provide an effective remedy for violations of the covenant.

Sharon McIvor and her son, Jacob Grismer, have been trying to obtain an effective remedy in Canada for over two decades. Bill C-3 does not provide it.

Therefore, we are still looking for an effective remedy. Sharon McIvor has told you the only effective remedy that will eliminate sex discrimination is one that puts the Aboriginal women and their descendants on exactly the same footing as the Aboriginal men and their descendants. That means conferring full section 6(1)(a) status on the Aboriginal women and the female line. This committee should endorse nothing less.

Senator Kochhar: Thank you, chair and panel. Ms. McIvor, I admire your courage and passion to continue your fight, but there is absolutely no bill that is a perfect bill. I have not seen one yet. Most bills get compromised to please the many sides for whom the bill is drafted.

In the very beginning, you said Bill C-3 is a piece of garbage. In your opinion, how far do you think you can go? I do not mean the gender equality here. How far do you think your status can go?

Senator Brazeau is my mentor when it comes to Indian affairs, although I am more pure Indian than he is. Having said all that, I want to know how far you think the status should go. If a pure Indian marries a non-Indian, then that non-Indian marries another non-Indian, and that non-Indian marries another non-Indian, how far do you think you can take the status?

Never mind about the gender equality. I agree there should be gender equality in all cases. However, when I left my country, I lost the citizenship of that country. I became Canadian, and I am very happy to be a Canadian.

In your particular case, I want to know how far the Indian status should continue. Also, if you have any thoughts on the amendment that was introduced in the house and was overruled by the Speaker, can you make any comments on that? No one has spoken on those particular amendments.

intervenants et comme cela a été reconnu par la représentante de l'APN. Il s'agit d'une question autre. La cause de Sharon McIvor ne concerne que le statut d'Indien inscrit, qui renvoie, comme l'a expliqué le ministre Crombie, à la relation spéciale entre les personnes de descendance autochtone et le gouvernement fédéral.

À d'autres égards, c'est exactement la même chose, une fois de plus. C'est le même combat mené par les femmes autochtones et leurs descendants tentant d'utiliser les processus que le Canada a entérinés pour faire respecter leur droit d'être libres de discrimination fondée sur le sexe. Comme je l'ai dit, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les femmes ont droit à l'égalité. La discrimination selon le sexe est interdite. En vertu de ce pacte, le Canada, en tant qu'État partie à la convention, a également pour obligation d'assurer un redressement effectif en cas de violation du pacte.

Sharon McIvor et son fils, Jacob Grismer, essaient depuis plus de deux décennies d'obtenir un redressement effectif au Canada. Le projet de loi C-3 n'en offre pas.

En conséquence, nous sommes toujours à la recherche d'un redressement effectif. Sharon McIvor vous a dit que le seul redressement effectif pour éliminer la discrimination selon le sexe serait de mettre sur un pied d'égalité les femmes autochtones et leurs descendants et les hommes autochtones et leurs descendants. En d'autres termes, il s'agirait d'accorder aux femmes autochtones et à la lignée féminine le plein statut au sens de l'alinéa 6(1)a). Le Comité ne devrait appuyer rien de moins que cela.

Le sénateur Kochhar : Merci, madame la présidente, et merci aux témoins. Madame McIvor, j'admire votre courage et votre passion dans la poursuite de votre combat, mais cela n'existe pas, un projet de loi qui soit parfait. Je n'en ai encore jamais vu un seul. La plupart des projets de loi font l'objet de compromis de manière à contenter les nombreux intéressés pour lesquels ils ont été rédigés.

Au tout début, vous avez dit que le projet de loi C-3 est bon pour la poubelle. Selon vous, jusqu'où pensez-vous pouvoir aller? Je ne parle pas ici de l'égalité entre les sexes. Jusqu'où pensez-vous que puisse aller votre statut?

Le sénateur Brazeau est mon mentor en matière d'affaires indiennes, bien que je sois un Indien plus pur que lui. Tout cela étant dit, j'aimerais savoir jusqu'où vous pensez que le statut puisse aller. Si un Indien pur épouse un non-Indien, et que ce non-Indien épouse un autre non-Indien, et que ce non-Indien épouse un autre non-Indien, jusqu'où pensez-vous pouvoir transmettre le statut?

Laissons de côté l'égalité entre les sexes. Je conviens qu'il devrait y avoir égalité des sexes dans tous les cas. Cependant, lorsque j'ai quitté mon pays, j'en ai perdu la citoyenneté. Je suis devenu Canadien, et je suis très heureux d'être un Canadien.

Dans votre cas particulier, j'aimerais savoir jusqu'où devrait se perpétuer le statut d'Indien. D'autre part, si vous avez des réflexions au sujet de l'amendement qui a été déposé à la Chambre et qui a été jugé irrecevable par le Président de la Chambre, j'aimerais que vous nous en fassiez part. Personne n'a parlé de ces amendements particuliers.

The Chair: Just before the witnesses start, senators, we have five minutes each both for question and answer. Therefore, I am sure these questions or these issues will come up again. I am not sure how we will handle this. We can either put all questions on the table first, and let you two come back, if you wish.

Do senators have a comment about this? Do members want to go five minutes each, or do you want to pool the questions? Okay, it is five minutes each.

I will acknowledge that you have not left your country. This is your country.

Ms. McIvor: That would have been my first comment. I was born not only in my country and in my territory, but I live and work within a half a mile from the spot I was born. I was born at home, as my mom was, as my grandmother was, as far back as we know. My children and my grandchildren were also born there. I have not gone very far.

The issue we are talking about here today is not how far forward we are going to maintain this recognition. We are talking about the sex inequality that denies the descendants of women equal status to their male counterparts. That is the only thing we are talking about today. This bill does not do that. This bill does not get even close to it.

The amendments that were put in the House of Commons and that were ruled out of order would have brought it a lot closer. However, I am saying today that upgrading the status of those born between 1951 and 1985 to 6(1)(a) or 6(1) status is doable. That would address a little chunk of it, though not a big chunk of it.

I do not like the bill, and I do not think it should pass as it is because it is a piece of garbage, as far as I am concerned. It just does not address the issue.

Senator Jaffer: Before I ask my question, I want to acknowledge Ms. McIvor's work on behalf of all women. You have done tremendous work. Both of us being from British Columbia, I pay tribute to both Ms. McIvor and Ms. Brodsky for the tremendous work you have done on discrimination against women. I do not know where you get the strength to do this, but thank you for doing it on behalf of all of us.

I have so many questions but I will ask just the one. I believe the Supreme Court went quite a way toward what you wanted. The Court of Appeal narrowed it. I would like to know what the Court of Appeal did that hurt your position.

Ms. McIvor: I will turn that to Ms. Brodsky.

La présidente : Avant que les témoins ne commencent, sénateurs, chacun disposera de cinq minutes pour les questions et réponses. Et je suis certaine que ces questions ou aspects seront soulevés à nouveau. J'ignore comment nous allons faire. Nous pourrions encore commencer par mettre toutes les questions sur la table, et vous laisser toutes deux revenir, si vous voulez.

Les sénateurs auraient-ils quelque commentaire à faire à ce sujet? Les membres du comité souhaitent-ils disposer chacun de cinq minutes, ou bien préféreriez-vous regrouper toutes les questions. Bien, ce sera cinq minutes chacun.

Je soulignerai que vous n'avez pas quitté votre pays. Ceci est votre pays.

Mme McIvor : Ç'aurait été là mon premier commentaire. Non seulement je suis née dans mon pays et dans mon territoire, mais je vis et je travaille à moins d'un demi-mille du lieu même où je suis née. Je suis née à la maison, comme cela a été le cas de ma mère, de ma grand-mère et ainsi de suite en remontant aussi loin en arrière que nous le pouvons. Mes enfants et mes petits-enfants sont également nés là. Je ne suis pas partie très loin.

La question dont nous discutons ici aujourd'hui n'est pas celle de savoir jusqu'où nous allons maintenir cette reconnaissance. Nous sommes en train de parler de l'inégalité entre les sexes, qui refuse aux descendants de femmes un statut égal à leurs pendants du sexe masculin. C'est la seule chose dont nous discutons ici aujourd'hui. Le projet de loi ne fait rien en la matière. Ne s'en approche même pas.

Les amendements qui ont été déposés à la Chambre des communes et qui ont été déclarés irrecevables nous auraient beaucoup rapprochés du but. Cependant, ce que je suis en train de dire aujourd'hui est qu'il est tout à fait faisable de rehausser le statut des personnes nées entre 1951 et 1985 pour qu'elles jouissent du statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a) ou du paragraphe 6(1). Cela réglerait, sinon un gros morceau du problème, au moins un petit.

Je n'aime pas le projet de loi, et je ne pense pas qu'il devrait être adopté tel quel, car, en ce qui me concerne, il est bon pour la poubelle. Il ne règle tout simplement pas le problème.

Le sénateur Jaffer : Avant de poser ma question, je tiens à saluer le travail de Mme McIvor, au nom de toutes les femmes. Vous avez fait du merveilleux travail. Étant toutes les deux de la Colombie-Britannique, je rends hommage à Mme McIvor et à Mme Brodsky pour le merveilleux travail que vous avez fait à l'égard de la discrimination envers les femmes. J'ignore d'où vous prenez la force pour faire cela, mais je vous en remercie, au nom de nous tous.

J'aurais tellement de questions, mais je ne vais vous en poser qu'une seule. Je pense que la Cour suprême a beaucoup fait dans le sens que vous souhaitez. La Cour d'appel a resserré la chose. J'aimerais savoir ce qu'a fait la Cour d'appel qui a nui à votre position.

Mme McIvor : Je vais demander à Mme Brodsky de répondre à cette question.

Ms. Brodsky: I would commend the Supreme Court of British Columbia decision to you. The remedy of Justice Carol Ross, if adopted by Parliament, would remedy the sex discrimination.

The Court of Appeal provided the government with an out that it is apparently very eager to take, but I put it to you it is not a legitimate out. The Court of Appeal found that the registration provisions of the Indian Act discriminate and, therefore, are not consistent with section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. They discriminate based on the ground of sex. However, the court accepted the defence put forward by the government to the effect that the discrimination was justified in the name of protecting the previously acquired rights of men and their descendants.

I submit to you that the reasoning is terribly flawed in that the *McIvor* case was not and is not any challenge whatsoever to the previously acquired rights of Aboriginal men and their descendants, as Judge Ross recognized. The claim in the *McIvor* case, for which Judge Ross crafted an appropriate and effective remedy, was simply that women and their descendants should be entitled to the same rights, not that anything be taken away from anyone.

In effect, one is left with an argument that somehow Canada is justified in maintaining a sex-based hierarchy of privilege for Aboriginal men and their descendants. That cannot be right and ought not to be an out that Parliament would want to take.

I try to explain to colleagues and audiences in international settings what is happening in Canada now and how this continuing discrimination against Aboriginal women and their descendants can be considered justified. They really find it quite incomprehensible and very worrisome.

Senator Jaffer: All of us are aware of 6(1) and 6(2). We have had the benefit of being briefed properly. However, there are many people watching us today who are not as familiar with it. Therefore, I would ask you to explain what sections 6(1) and 6(2) are, so that the audience following in debate understands them.

Ms. McIvor: The regime is that you are registered under either section 6(1) or section 6(2) of the Indian Act today. Section 6(1) is what we call the Cadillac. It is the section where everyone who was registered or entitled to be registered prior to April 17, 1985, receives section 6(1)(a) status. That is the grandfathering clause. That is the clause they gave my brother after they changed their mind about the registration. He has got the Cadillac now. I do not have that.

That means that if you are registered under section 6(1), you can actually pass your status on to your descendants, regardless of who the other parent is. If you are registered under

Mme Brodsky : Je vous recommanderais la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. La solution proposée par la juge Carol Ross, si elle était adoptée par le Parlement, réglerait la question de la discrimination sexuelle.

La Cour d'appel a offert au gouvernement une porte de sortie qu'il est, semble-t-il, très désireux d'emprunter, mais je vous soumettrai qu'il ne s'agit pas d'une porte de sortie légitime. La Cour d'appel considère que les dispositions en matière d'inscription de la Loi sur les Indiens sont discriminatoires et, qu'en conséquence, elles ne cadrent pas avec l'article 15 de la Charte des droits et libertés. Elles sont discriminatoires selon le sexe. La Cour a cependant accepté la défense mise de l'avant par le gouvernement, à l'effet que la discrimination était justifiée dans l'intérêt de la protection des droits antérieurement acquis par les hommes et leurs descendants.

Je vous soumettrai que le raisonnement est terriblement défectueux en ce que la cause *McIvor* ne conteste aucunement les droits antérieurement acquis des hommes autochtones et de leurs descendants, comme l'a reconnu la juge Ross. Le grief dans l'affaire *McIvor*, pour laquelle la juge Ross a élaboré un redressement approprié et effectif, était simplement que les femmes et leurs descendants devraient se voir reconnaître les mêmes droits, sans qu'il soit question d'enlever quelque chose à autrui.

En définitive, l'argument qui ressort est que le Canada est de quelque manière justifié dans son maintien d'une hiérarchie de privilège fondé sur le sexe pour les hommes autochtones et leurs descendants. Cela ne peut pas être justifié et ne devrait pas être une porte de sortie que veuille choisir le Parlement.

Je m'efforce d'expliquer à des collègues et aux auditoires lors de rencontres internationales ce qui est en train de se passer au Canada à l'heure actuelle et comment cette discrimination continue à l'endroit des femmes autochtones et de leurs descendants peut être considérée comme étant justifiée. Les gens trouvent la situation parfaitement incompréhensible et tout à fait troublante.

Le sénateur Jaffer : Nous tous connaissons les paragraphes 6(1) et 6(2). Nous avons eu le bénéfice de bons breffages. Cependant, il y a beaucoup de gens qui nous regardent aujourd'hui qui sont moins au courant. C'est ainsi que je vous demanderais d'expliquer ce que sont les paragraphes 6(1) et 6(2), afin que ceux et celles qui nous écoutent puissent comprendre.

Mme McIvor : Le régime est tel qu'à l'heure actuelle, vous êtes inscrit ou en vertu du paragraphe 6(1) ou en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur les Indiens. L'inscription en vertu du paragraphe 6(1) est ce que nous appelons la version Cadillac. Cet article établit que quiconque était inscrit ou admissible à l'inscription avant le 17 avril 1985 jouit du statut d'Indien au sens de l'alinéa 6(1)a). Il s'agit de la clause des droits acquis. C'est cette disposition qui a été appliquée à mon frère après qu'ils aient changé d'avis au sujet de l'inscription. Il jouit aujourd'hui d'une inscription Cadillac. Pas moi.

Ce que cela veut dire est que, si vous êtes inscrit en vertu du paragraphe 6(1), vous pouvez en vérité transmettre votre statut à vos descendants, quel que soit l'autre parent. Si vous êtes inscrit

section 6(2), it means that you have to partner with another registered Indian to pass on your status; otherwise your status ends with you. It is quite a simple concept, actually.

Senator Baker: I want to congratulate the witnesses for their determination over the years. Ms. McIvor, are you a lawyer?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: You teach law, do you not, on occasion?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: You are a professor of law. Are you a litigator as well?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Have you ever litigated section 11(b) of the Charter?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Section 11(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms says that a case shall come to a conclusion within a reasonable period of time. Granted, it is in the criminal law, and guidelines are laid down.

Ms. McIvor: It is called the *R. v. Askov* decision.

Senator Baker: You have litigated *R. v. Morin*, and did you win in any recent litigation?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Here you are; this has taken you two decades, on a case of discrimination. Justice delayed is justice denied. It has taken you two decades to get a decision that was rational and well put, struck down in part by the Court of Appeal. The government turns around and agrees with the Court of Appeal and not the original decision. Now we have a ruling by the Speaker that says that if you vary any amount from what is in Bill C-3, it is out of order in the House of Commons. Not only did the Speaker say that if it is contrary to the Court of Appeal ruling, but also if it is at variance with anything in Bill C-3 today, then it is out of order in the House of Commons.

I want to ask you this question. Every time I hear your name mentioned, this is on my mind. I know you are a litigator and a professor of law. What is wrong with the system? You are up against the Department of Justice Canada, not the department of injustice. I imagine that when you lose cases, they go after you for costs.

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Is it true that they have intentionally set out to put barriers in your path every time you try to litigate on the question of discrimination?

en vertu du paragraphe 6(2), il vous faut avoir pour conjoint un autre Indien inscrit pour pouvoir transmettre votre statut, sans quoi celui-ci s'arrête avec vous. Il s'agit en vérité d'un concept plutôt simple.

Le sénateur Baker : Je tiens à féliciter les témoins pour la détermination dont elles ont fait preuve au fil des ans. Madame McIvor, êtes-vous avocate?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Vous donnez à l'occasion des cours de droit, n'est-ce pas?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Vous êtes professeure de droit. Êtes-vous également avocate plaidante?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Avez-vous jamais plaidé devant les tribunaux relativement au paragraphe 11(b) de la Charte?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Le paragraphe 11(b) de la Charte canadienne des droits et libertés dit qu'un jugement doit être rendu dans un délai raisonnable. Je concède qu'il est question d'affaires pénales, et des lignes directrices sont bien établies.

Mme McIvor : Il s'agit de la décision *R. c. Askov*.

Le sénateur Baker : Vous avez plaidé dans l'affaire *R. c. Morin*, et avez-vous récemment remporté des victoires au tribunal?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Vous voici ici; cela vous aura demandé deux décennies, pour une affaire de discrimination. Justice différée est justice refusée. Il vous aura fallu deux décennies pour obtenir un jugement qui était rationnel et bien étayé, pour ensuite le voir en partie cassé par la Cour d'appel. Le gouvernement se retourne et se range du côté de la Cour d'appel et non pas de la décision originale. Et maintenant, nous avons une décision du Président de la Chambre qui dit que si l'on s'écarte un tant soit peu du contenu du projet de loi C-3, alors la chose sera considérée comme irrecevable à la Chambre des communes. Le Président de la Chambre des communes a dit que tout amendement serait irrecevable à la Chambre des communes, non seulement s'il est contraire à la décision de la Cour d'appel mais même s'il diverge de ce que renferme à l'heure actuelle le projet de loi C-3.

J'aimerais vous poser la question que voici. Chaque fois que j'entends citer votre nom, cela me vient à l'esprit. Je sais que vous êtes avocate plaidante et professeure de droit. Qu'y a-t-il qui ne tourne pas rond dans le système? Vous avez en face de vous le ministère de la Justice du Canada, et non pas le ministère de l'injustice. J'imagine que, lorsque vous perdez une cause, on court après vous pour que vous payiez les coûts.

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Est-il vrai que le ministère a délibérément érigé des barrières devant vous chaque fois que vous avez essayé de porter en justice la question de la discrimination?

Ms. McIvor: Our experience is that we did have many motions to adjourn, and we had to then get a strategy together so that we could get past the adjournments and into the preparation for court. When we finally got the case management judge appointed so that each time we went to court, we would go in front of the same judge, she said, “Enough of the adjournments; we are going to go to trial.”

The Department of Justice lawyer who had been asking for the adjournments disappeared from the file and another woman came to start preparing for trial. It seemed to me that the strategy was to adjourn. The man who was the original lawyer, this was his only job. We always said that he went off to adjourn someone else's trial.

Senator Baker: This is the B.C. Supreme Court. You did not go through the Federal Court.

Ms. McIvor: No.

Senator Baker: Is there a reason? Of course, that process is even more stretched out.

Ms. McIvor: I think I filed my appeal in July of 1989. The legislation said that I had to appeal to county court. Our county court was dissolved in B.C., and then the Supreme Court of B.C. was the default court after that.

Senator Baker: Is anyone who now claims discrimination or who wants to rectify a discrimination based upon sexual grounds, or whatever grounds they are, facing the same prospect of an indeterminate period of time of another 10 or 20 years? Has any change been made in that regard?

When we pass bad laws, we depend upon the court process to bring it to our attention. However, if it is not brought to our attention, how can any of this be corrected? Do you have any suggestions for the long term for anyone else who is in your situation?

Ms. McIvor: I had several barriers; of course, cost is one. We estimated that to get us to the B.C. Court of Appeal, the overall cost was about a quarter of a million dollars. That is a big cost for anyone who wants to litigate. There is no support. I went across the country begging for money to bring us forward.

The strategy has not changed at all with the Department of Justice. I know the other litigators who are there are saying that they are getting the same thing. They say, “Wait for the *McIvor* decision.” We finally got a *McIvor* decision, but it is the same thing: the gathering of documents and all sorts of things.

No, I do not think it has changed. I am getting old now, and I am thinking that the next change may not be in my lifetime.

Mme McIvor : Notre expérience a été qu'il y a bel et bien eu de nombreuses motions d'ajournement, et il nous fallait alors monter une stratégie de manière à pouvoir surmonter l'ajournement et entamer les préparatifs pour la cour. Lorsque nous avons fini par obtenir que soit nommée la juge responsable de la gestion de l'instance, afin que chaque fois que nous allions en cour, nous nous trouvions en face de la même juge, elle a dit « Il y en a assez des ajournements; nous allons en justice ».

L'avocat du ministère de la Justice qui avait demandé les ajournements a disparu du dossier, et une autre femme est venue pour commencer à se préparer pour le procès. Il m'avait semblé que la stratégie visait l'ajournement. L'homme qui avait été l'avocat au départ avait cela pour seule tâche. Il disait toujours qu'il partait ajourner le procès de quelqu'un d'autre.

Le sénateur Baker : Vous parlez de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Vous n'êtes pas passée par la Cour fédérale.

Mme McIvor : Non.

Le sénateur Baker : Y a-t-il une raison à cela? Bien sûr, ce processus est encore plus étiré.

Mme McIvor : Je pense que j'ai déposé mon appel en juillet 1989. La loi disait que je devais faire appel auprès de la cour de comté. Notre cour de comté en Colombie-Britannique a été dissoute, et c'est la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui est devenue par la suite la cour par défaut.

Le sénateur Baker : Toute personne alléguant aujourd'hui qu'il y a discrimination ou souhaitant faire corriger une discrimination selon le sexe, ou pour quelque autre motif, se trouvera-t-elle confrontée à la même perspective de devoir attendre pendant encore une autre période indéterminée de 10 ou 20 ans? Des changements ont-ils été apportés en la matière?

Lorsque nous adoptons de mauvaises lois, nous comptons sur les tribunaux pour que la chose soit portée à l'attention des gens. Cependant, si la chose n'est pas portée à notre attention, comment donc la situation peut-elle être corrigée? Auriez-vous quelques suggestions pour le long terme pour quiconque se trouverait dans la même situation que vous?

Mme McIvor : Je me suis trouvée confrontée à plusieurs barrières, dont l'une, bien sûr, a été le facteur coût. Nous avons estimé qu'il nous en aura coûté au bout du compte environ un quart de million de dollars pour en arriver à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. C'est un coût énorme pour quiconque lance une contestation. Il n'existe aucun appui. J'ai parcouru le pays suppliant les gens de nous donner de l'argent pour que nous puissions aller de l'avant.

La stratégie n'a pas du tout changé au ministère de la Justice. Je sais que les autres avocats plaidants qui sont là disent qu'on leur sert la même chose. Ils disent « Attendez l'arrêt *McIvor* ». Nous avons finalement obtenu un arrêt *McIvor*, mais c'est la même chose : la compilation de documents et quantité de choses.

Non, je ne pense pas que la situation ait changé. Je commence à me faire vieille maintenant, et je me dis que le changement suivant ne se fera peut-être pas de mon vivant.

Senator Baker: There is such a thing as a Crown policy manual when you deal with Crowns in the provinces. Is any instruction given in the Department of Justice for litigators to encourage them to bring these cases of discrimination to a conclusion based on their merits? Is there any such document, rule, or standard of behaviour that applies to lawyers in the Department of Justice, as applies to Crowns in provincial jurisdictions under the Criminal Code cases?

Ms. McIvor: I have no knowledge of one.

Senator Baker: Would you suggest that we have one?

Ms. McIvor: Absolutely. That has not been our experience. Our experience has been quite bad. You would think that it would be ethical to bring it forward. Of course, anything that will help justice to be served in a timely way would be beneficial.

Ms. Brodsky: May I add a quick point? It is unrealistic to think that the outstanding sex discrimination in the Indian Act, if not addressed by Parliament, will be addressed by the courts. In addition to the problems of delay, identified by Senator Baker and confirmed by Ms. McIvor, the Court of Appeal decision is a rather impenetrable decision because the court has said that preserving a sex discriminatory hierarchy is, when it comes to Aboriginal women and their descendants, justified. That increases the burden on this committee to register its disapproval of this discriminatory bill in the strongest ways that it knows how.

Senator Baker: You know what the Speaker's decision is in the House of Commons, though?

Ms. Brodsky: I know the government sought a decision constraining itself from agreeing to amendments. Without reviewing the Speaker's decision, I cannot say that I agree that the Speaker's decision went as far as you say, though I grant that you may have read it more recently than I have.

I would like to add one more point. I keep reading submissions by governmental representatives to the effect that it is urgent that we move to fill this legislative gap that is looming. This is a red herring. This is a government-imposed deadline. It is not a court imposed deadline. From the beginning, the government has been going to court to say how much time it will need. If the government has not provided enough time to repair the legislation properly, then it is up to the government to indicate to the court that it needs more time. The government has been holding a gun to the heads of parliamentarians of good conscience from the beginning; and it is a complete phoney. There we are.

Senator Andreychuk: I am sure Senator Baker did not mean to say that lawyers at the Department of Justice Canada are consciously delaying the case as some government policy. I am not aware of it. If he is, I would like him to file it.

Le sénateur Baker : Il existe un manuel des politiques de la Couronne lorsque vous traitez avec des procureurs de la Couronne dans les provinces. Donne-t-on au ministère de la Justice des conseils pour que les avocats plaidants soient encouragés à régler ces affaires de discrimination sur la base de leurs mérites? Existe-t-il ce genre de documents, de règles ou de normes de conduite qui s'appliquent aux avocats du ministère de la Justice, comme il s'en applique aux procureurs de la Couronne, au niveau provincial, pour les affaires pénales?

Mme McIvor : Je n'en connais pas.

Le sénateur Baker : Recommanderiez-vous qu'il en soit adopté?

Mme McIvor : Absolument. Cela n'a pas été notre expérience. Notre expérience a été assez mauvaise. L'on aurait tendance à croire que l'éthique le voudrait. Bien sûr, tout ce qui pourrait faciliter le processus pour que justice soit rendue en temps opportun serait bénéfique.

Mme Brodsky : Puis-je ajouter un point, rapidement? Il n'est pas réaliste de croire que la discrimination sexuelle résiduelle dans la Loi sur les Indiens, si elle n'est pas réglée par le Parlement, le sera par les tribunaux. Outre les problèmes des reports, identifiés par le sénateur Baker et confirmés par Mme McIvor, la décision de la Cour d'appel est une décision plutôt impénétrable, la cour ayant dit que le maintien d'une hiérarchie discriminatoire selon le sexe est, en ce qui concerne les femmes autochtones et leurs descendants, justifié. Cela ne vient qu'augmenter le fardeau du comité pour ce qui est d'exprimer son rejet de ce projet de loi discriminatoire du moyen le plus ferme qu'il connaisse.

Le sénateur Baker : Mais vous connaissez la décision du Président de la Chambre des communes, n'est-ce pas?

Mme Brodsky : Je sais que le gouvernement a cherché à obtenir une décision l'empêchant d'accepter les amendements. Sans revoir la décision du Président de la Chambre, je ne peux pas dire que je conviens que sa décision soit allée aussi loin que vous le dites, mais je vous accorde que vous l'avez peut-être lue plus récemment que moi.

J'aimerais ajouter encore un point. Je ne cesse de lire les déclarations de porte-parole du gouvernement à l'effet que le besoin est urgent et que nous agissions pour combler le fossé législatif qui menace. C'est une esquivé. C'est un délai imposé par le gouvernement. Ce n'est pas un délai imposé par un tribunal. Depuis le début, le gouvernement recourt aux tribunaux pour dire combien de temps il lui faut. Si le gouvernement n'a pas prévu suffisamment de temps pour réparer comme il se doit la loi, alors il lui incombe de dire au tribunal qu'il lui faut davantage de temps. Le gouvernement tient un pistolet à la tempe des parlementaires de bonne conscience depuis le tout début, et c'est du pur artifice. Et nous voilà.

Le sénateur Andreychuk : Je suis certaine que le sénateur Baker n'a pas voulu dire que les avocats du ministère de la Justice du Canada retardent délibérément l'affaire au titre de quelque politique gouvernementale. Je n'en connais pas de telle. Si c'est ce qu'il dit, alors j'aimerais qu'il en fasse le dépôt.

Equally, lawyers on defence teams and opposition ask for adjournments often. It is for the court to determine when a delay is just or unjust. They can deny adjournments. However, that is to be continued between Senator Baker and me and all our legal cases.

Senator Baker: Let the record show she is a former judge.

Senator Andreychuk: Sometimes less so lawyers; but it is for the court to sort it out in each case, I would hope.

Ms. McIvor, you have made your case. You are indicating that with or without the amendments to the bill in the House of Commons, Bill C-3 falls short of what you expect. Your case is quite clear.

Ms. Brodsky, I also understand your case. You disagree with the Court of Appeal. You preferred and accepted the reasoning in the court initially as opposed to the Court of Appeal. That is fair. Lawyers do that. You also disagree with the parameters of the Speaker; and I agree with that.

Therefore, it leads me to the following: You say that we cannot approach the equality issue incrementally. However, I think that is just what we do, except that my interpretation of “incrementally” is different than yours. It is not to say that all of a sudden everything that is unfair, unjust and unequal has to be remedied quickly, because we have different opinions of what is just, what is fair and what is equal. Therefore, there was an application to a court. The court said certain things at one level. At the second level, it said that you have to remedy this category, and they narrowed the scope of what the inequality was for that purpose.

Bill C-3 addresses that, and it does not preclude other issues. I would simply say that it is not incremental. They dealt fully but with a narrowed issue. Am I correct?

Ms. Brodsky: Thank you for your comment. We do not agree that the proposed legislation satisfies the requirements of the Court of Appeal decision. As Ms. McIvor indicated, there remains an asymmetry that is a formal inequality in the way that Bill C-3 treats the grandchildren on the male side born before April 17, 1985 as compared with the grandchildren on the female side born before April 17, 1985.

The grandchildren on the male side will have full 6(1)(a) status, which is conferred on those who are generally recognized as fully Indian — the “real Indians.” That is what the denotation implies socially and culturally. However, the grandchildren on the female side born prior to April 17, 1985 will receive 6(2) status. As you know, 6(2) status is an inferior status in that it cannot be transmitted by the person on their own. On the male side, there will be no 6(2)s born prior to April 17, 1985. Even in a narrowed

D’autre part, les avocats, tant de la défense que de la poursuite, demandent souvent des ajournements. C’est à la cour qu’il revient de déterminer quand un report est juste ou injuste. Les tribunaux peuvent refuser les ajournements. Cependant, cela devrait être poursuivi entre le sénateur Baker et moi-même et avec toutes nos causes de droit.

Le sénateur Baker : Qu’il figure au compte rendu que le sénateur Andreychuk est une ancienne juge.

Le sénateur Andreychuk : C’est parfois moins le propos des avocats; mais c’est à la cour qu’il revient, j’ose espérer, d’en décider dans chaque cas.

Madame McIvor, vous avez livré votre argumentation. Vous nous dites qu’avec ou sans les amendements au projet de loi à la Chambre des communes, le projet de loi C-3 ne répond pas à vos attentes. Votre position est très claire.

Madame Brodsky, je comprends également votre argumentation. Vous n’êtes pas d’accord avec la Cour d’appel. Vous avez préféré et accepté le raisonnement initial de la cour, par opposition à la décision de la Cour d’appel. Je veux bien. C’est ce que font les avocats. Vous contestez par ailleurs les paramètres du Président de la Chambre des communes, et je vous appuie là-dessus.

Cela m’amène en conséquence à ceci : vous dites que nous ne pouvons pas traiter graduellement de la question de l’égalité. Pourtant, je pense que c’est exactement ce que nous faisons, sauf que mon interprétation de « graduellement » est différente de la vôtre. Il ne s’agit pas de dire que, tout d’un coup, tout ce qui est inéquitable, injuste ou inégal doit être corrigé rapidement, car nous avons des opinions différentes de ce qui est équitable, de ce qui est juste et de ce qui est égal. C’est pourquoi il y a eu demande à la cour. La cour a dit certaines choses à un niveau. Au deuxième niveau, elle a dit qu’il fallait régler le problème pour telle catégorie, et elle a resserré la portée de l’inégalité à cette fin.

Le projet de loi C-3 traite de cet aspect, et n’écarte pas les autres questions. Je dirais simplement que ce n’est pas graduel. On a traité pleinement du problème, mais dans un contexte étroit. Ai-je raison?

Mme Brodsky : Merci de vos remarques. Nous ne convenons pas que le projet de loi satisfait aux exigences de la décision de la Cour d’appel. Comme l’a indiqué Mme McIvor, il demeure une asymétrie qui est une inégalité formelle dans la façon dont le projet de loi C-3 traite les petits-enfants de la lignée masculine nés avant le 17 avril 1985, comparativement aux petits-enfants de la lignée féminine nés avant le 17 avril 1985.

Les petits-enfants patrilinéaires jouiront du plein statut d’Indien inscrit en vertu de l’alinéa 6(1)a), et qui est conféré à ceux qui sont généralement reconnus comme étant pleinement Indiens — les « vrais Indiens ». Voilà ce que cela dénote implicitement, sur le plan social et culturel. Cependant, les petits-enfants matrilinéaires nés avant le 17 avril 1985 recevront le statut d’Indien au titre du paragraphe 6(2). Comme vous le savez, le statut en vertu du paragraphe 6(2) est un statut inférieur en ce qu’il ne peut pas être

reading of the Court of Appeal's narrow decision, a formal inequality remains.

On the incrementalism point, I understand in a general way that we could agree that society can advance incrementally in its consciousness of what is discrimination, but here we have something else happening: it is acknowledged discrimination. As a society, we are at the point of full consciousness. I put it to you that you all understand at this table. Unless there is some technicality about the way the scheme works that you do not understand, you understand viscerally at least that this is a discriminatory piece of proposed legislation. We cannot say that in the name of incrementalism we can endorse that which we have acknowledged to be discriminatory, in particular where, as here, there are no countervailing interests. There is no one to be hurt by the complete, full, final elimination of the sex discrimination. There are no contending interests. It is just plain old fashioned formal discrimination, practically unprecedented elsewhere in Canadian law today.

Senator Andreychuk: That point we could continue to debate. I take Senator Baker's point of how long it takes you to go through court. Are we not in the position where the court has issued a challenge to the government to change the law? The government has changed the law, although it may be found wanting; that happens. The government has responded to this issue by saying that we need to sit down at the table so that we do not go case by case and issue by issue and that we will do it by a full consultation. Do you see the Aboriginal leadership organizations and others as appropriate parties to negotiate with the Government of Canada?

Ms. Brodsky: There is a matter of discussing apples and oranges that creates confusion in the conversation, I believe. Band membership, also known as citizenship in Aboriginal communities, is getting mixed up with registration status. When the 1985 act was passed, the federal government separated these two things and made them distinct. There are no issues with respect to sex discrimination and Indian registration status that can be legitimately the subject of consultation, negotiation or debate. It is just plain old sex discrimination.

Issues around increasing the size of band membership are separate and apart from the Indian registration status issue, which is the sole issue raised by this case; and it can be dealt with cleanly and completely. It is improper to consult anyone about whether that is the right thing to do. That has been decided in Canada. We do not discriminate. We have committed to that.

transmis par la personne seule. Du côté masculin, il n'y aura pas d'Indiens en vertu du paragraphe 6(2) nés avant le 17 avril 1985. Même avec une interprétation étroite de la décision étroite de la Cour d'appel, il demeure une inégalité formelle.

Pour ce qui est de l'aspect gradualisme, je comprends, de manière générale, que nous pourrions convenir que la société peut avancer graduellement dans sa prise de conscience de ce qu'est la discrimination, mais nous avons, en l'espèce, autre chose qui se passe : il y a une reconnaissance qu'il s'agit de discrimination. En tant que société, nous en sommes arrivés au stade de la pleine et entière prise de conscience. Je vous sou mets que nous tous autour de cette table comprenons. À moins qu'il n'y ait quelque détail technique quant à la façon dont fonctionne le régime que vous ne comprenez pas, vous comprenez, viscéralement en tout cas, que ce projet de loi est discriminatoire. Nous ne pouvons pas dire, au nom du gradualisme, que nous pouvons appuyer ce que nous avons reconnu comme étant discriminatoire, surtout lorsque, comme c'est le cas ici, il n'y a pas d'intérêts compensateurs. Il ne sera fait de tort à personne du fait de l'élimination complète, entière et finale de la discrimination selon le sexe. Il n'y a pas d'intérêts contraires. Il s'agit tout simplement de discrimination formelle ordinaire à l'ancienne, et qui est presque sans précédent ailleurs aujourd'hui dans la loi canadienne.

Le sénateur Andreychuk : Nous pourrions continuer de débattre de ce point. J'accepte le propos du sénateur Baker quant au temps qu'il faut pour passer par le cheminement à la cour. N'en sommes-nous pas rendus au stade où la cour a lancé au gouvernement le défi de changer la loi? Le gouvernement a changé la loi, même si le résultat pourrait laisser à désirer; cela arrive. Le gouvernement a réagi à la situation en disant qu'il nous faut nous asseoir à la table de manière à ne pas procéder cas par cas, dossier par dossier, et intervenir par voie de pleine consultation. Considérez-vous que les organisations de leadership autochtone et d'autres seraient des parties appropriées pour négocier avec le gouvernement du Canada?

Mme Brodsky : Lorsqu'on mélange les torchons et les serviettes, cela sème la confusion dans la conversation, je pense. L'appartenance aux bandes, aussi connue sous l'appellation citoyenneté des collectivités autochtones, est en train d'être assimilée à l'inscription et au statut d'Indien inscrit. Lors de l'adoption de la loi de 1985, le gouvernement fédéral avait séparé ces deux choses, pour en faire des éléments distincts. Il n'est aucune question relative à la discrimination fondée sur le sexe et au statut d'inscription des Indiens qui puisse légitimement faire l'objet de consultation, de négociation ou de débat. Il s'agit purement et simplement de discrimination selon le sexe.

Les questions concernant l'augmentation du nombre de membres des bandes sont tout à fait autres et distinctes de celles du statut d'inscription, qui est la seule question soulevée dans cette cause; et celle-ci pourrait être réglée proprement et complètement. Il est inapproprié de consulter quiconque quant à la question de savoir si c'est la bonne chose à faire. La question a été décidée au Canada. Nous ne faisons pas de discrimination. C'est un engagement que nous avons pris.

Senator Brazeau: I have one quick comment and two questions. I would like to commend you, Ms. McIvor, for the work, patience, heartaches and headaches you have endured through this process. I was asked to thank you by many First Nations people across the country who will be affected by this and your work if this bill passes.

I agree that Bill C-3 does not rectify all the gender inequalities in the Indian Act, but I will get back to that second part of the question. First, I would like to hear from you, Ms. McIvor, specifically what the exploratory process should look like from your vantage point and from the vantage point of the women who would be left out if this bill were passed. You talked about tons of money being thrown to Aboriginal organizations; but what do you think should be done?

Ms. McIvor: I do not believe the exploratory process should be used in exchange for full recognition of equality and human rights. I do not think they have done that with anyone else except for Indian women. They have done it over and over again for Indian women. We cannot have our equality rights recognized for matrimonial property because we have to consult with the bands about it. We cannot have full recognition of equality rights because we have to consult. Where else in Canada do you have to consult to see if it is okay for a specific group to exercise their full equality and human rights? I just do not understand what is happening with the exploratory process. I do not understand it. We are talking about human rights and equality rights. No one should be able to say to me, "Well, we have consulted, and they do not think you should be able to exercise your equality rights."

I cannot understand what you mean when you talk about an exploratory process when we are looking at pure equality and human rights. In section 67 of the Canadian Human Rights Act, 2008, it was taken out. What are we talking about with the Canadian Human Rights Commission now? For Indian women on-reserve, maybe we need to ensure that they are able to exercise their rights as other Canadian women.

Why do we, as Indian women, have to be subject to an exploratory process so that other people can say, "Yes, you can exercise your rights" or, "No, you cannot exercise your rights"? We are talking about exercising equality rights. Go ahead, explore all sorts of things; membership — go explore it. That is not part of this case. We were very specific. Membership in communities is not part of this case. It is only my relationship and my Aboriginal sisters' relationship with the federal government. It has nothing to do with the communities.

Le sénateur Brazeau : J'aurais un rapide commentaire et deux questions. J'aimerais vous rendre hommage, madame McIvor, pour le travail, la patience, la souffrance et les ennuis que vous avez endurés tout au long de ce processus. De nombreux membres des Premières nations de partout au pays, qui seront touchés par ceci et par votre travail si le projet de loi est adopté, m'ont demandé de vous remercier.

Je conviens que le projet de loi C-3 ne corrige pas toutes les inégalités fondées sur le sexe qui sont renfermées dans la Loi sur les Indiens, mais je reviendrai là-dessus dans la deuxième partie de la question. J'aimerais tout d'abord que vous me précisiez, madame McIvor, à quoi le processus exploratoire devrait, de votre point de vue et de celui des femmes qui seraient laissées de côté par le projet de loi s'il était adopté, ressembler. Vous avez parlé de tonnes d'argent que l'on jette aux organisations autochtones; mais qu'est-ce qui, selon vous, devrait être fait?

Mme McIvor : Je ne pense pas que le processus exploratoire devrait être utilisé en échange d'une pleine reconnaissance des droits à l'égalité et des droits de la personne. Je ne pense pas que cela ait été fait dans le cas de quiconque, sauf les femmes indiennes. C'est ce qui a été fait à répétition dans le cas des femmes indiennes. Nous ne pouvons pas faire reconnaître nos droits à l'égalité en ce qui concerne les biens matrimoniaux, car il nous faut consulter à ce sujet les bandes. Nous ne pouvons pas obtenir la pleine reconnaissance de nos droits à l'égalité, parce qu'il nous faut consulter. Où d'autre au Canada est-il nécessaire de consulter pour déterminer s'il est acceptable qu'un groupe donné de personnes exercent pleinement ses droits à l'égalité et ses droits en tant qu'êtres humains? Je ne comprends pas pourquoi c'est ce qui se passe avec le processus exploratoire. Je ne comprends pas. Nous parlons de droits de la personne et de droits à l'égalité. Personne ne devrait pouvoir me dire : « Eh bien, nous avons consulté, et ils ne pensent pas que vous devriez pouvoir exercer vos droits à l'égalité ».

Je ne parviens pas à comprendre ce que vous voulez dire lorsque vous parlez d'un processus exploratoire alors qu'il est question, purement, de droits à l'égalité et de droits de la personne. Cela a été enlevé à l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 2008. De quoi parlons-nous en ce moment avec la Commission canadienne des droits de la personne? Pour les femmes indiennes vivant en réserve, peut-être qu'il nous faut veiller à ce qu'elles puissent exercer leurs droits au même titre que les autres femmes canadiennes.

Pourquoi nous autres femmes indiennes devons-nous nous soumettre à un processus exploratoire afin que d'autres puissent dire : « Oui, vous pouvez exercer vos droits » ou, « Non, vous ne pouvez pas exercer vos droits »? Nous parlons d'exercer des droits à l'égalité. Allez-y, explorez toutes sortes de choses; l'appartenance — explorez la question. Cela ne fait pas partie de cette cause. Nous avons été très précis. L'appartenance aux collectivités ne fait pas partie de cette cause. Celle-ci se limite à ma relation et à celle de mes sœurs autochtones avec le gouvernement fédéral. Cela n'a rien à voir avec les communautés.

The federal government chose, despite the ruling of Madam Justice Ross that separated those out, to put membership in here and shove all of the people they will recognize onto bands without any consultation with the bands. It is a red herring, and it is apples and oranges. Full equality rights and full human rights exercised now; that is what I want, and anything short of that is not acceptable to me.

Senator Brazeau: I appreciate that. My short second question is to Ms. Brodsky. You mentioned that Bill C-3 is discriminatory. I think it is important to distinguish between a wish list, which I certainly understand because this bill does not encapsulate all the discriminatory provisions or gender inequality provisions, and the specific decision from the B.C. Court of Appeal that deals specifically with Ms. McIvor's case and her family's situation. The government's response in this bill was specifically with respect to that and not the entire gamut of issues that are found under the Indian Act. Still you mentioned that Bill C-3 is discriminatory.

Would you agree that perhaps it is the Indian Act that is discriminatory as opposed to Bill C-3?

Ms. Brodsky: I do not think we can separate those two, Senator Brazeau. Bill C-3 purports to amend a discriminatory scheme. The Indian Act discriminates based on sex. Bill C-3, as an add-on to that, will allow the discriminatory regime to continue. It is part and parcel of a discriminatory regime. It discriminates against Aboriginal women and their descendants.

Ms. McIvor: Very specifically, it also gives descendants of Aboriginal women, the grandchildren of Aboriginal women born prior to April 17, 1985, lesser status than the grandchildren of Aboriginal men. The descendants of Aboriginal women receive 6(2) status. All they will get is 6(2) status, so that is discriminatory right on the face of it. I still think it is not in compliance with the B.C. Court of Appeal's decision.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you again. It is a pleasure to see you here.

Do you agree that Bill C-31 and Bill C-3 are "take it or leave it" legislation? Is it a case of you take it or you leave it, or they will just pass what they want without the input of the women?

Ms. Brodsky: I think that is a question that I really have to put back to you and your colleagues on this committee, Senator Lovelace Nicholas. We are not here to negotiate about sex discrimination. We are not a player in this. The government is doing what it is doing, and it is our obligation to tell you in the most persuasive way we know how that it is wrong, that it is a

Le gouvernement fédéral a choisi, en dépit de la décision de madame la juge Ross, qui a séparé ces choses, d'inscrire l'appartenance ici et de renvoyer toutes ces personnes auxquelles il reconnaîtra le statut aux bandes, sans consultation aucune de ces dernières. C'est une esquivé, et on est en train de mélanger des torchons et des serviettes. Le plein exercice, maintenant, des pleins droits en matière d'égalité et des droits de la personne, voilà ce que je veux, et rien de moins que cela ne sera acceptable par moi.

Le sénateur Brazeau : Je comprends cela. Ma deuxième courte question s'adresse à Mme Brodsky. Vous avez dit que le projet de loi C-3 est discriminatoire. Je pense qu'il est important de faire la distinction entre une liste de choses que l'on souhaiterait avoir, et que je comprends parfaitement, car le projet de loi n'englobe pas toutes les dispositions discriminatoires ou toutes les dispositions qui traitent les gens différemment selon le sexe, et la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui traite expressément du cas de Mme McIvor et de la situation de sa famille. La réponse du gouvernement dans le cadre du projet de loi visait particulièrement cela, et non pas toute la gamme de questions renfermées dans la Loi sur les Indiens. Or, vous déclarez malgré tout que le projet de loi C-3 est discriminatoire.

Convendriez-vous que peut-être que c'est la Loi sur les Indiens qui est discriminatoire, par opposition au projet de loi C-3?

Mme Brodsky : Je ne pense pas que nous puissions séparer les deux choses, sénateur Brazeau. Le projet de loi C-3 prétend modifier un régime discriminatoire. La Loi sur les Indiens fait de la discrimination en fonction du sexe. Le projet de loi C-3, en tant qu'ajout à cela, permettra le maintien du régime discriminatoire. Il s'inscrit à l'intérieur d'un régime discriminatoire. Il fait de la discrimination contre les femmes autochtones et leurs descendants.

Mme McIvor : Pour être très précise, le projet de loi confère également aux descendants de femmes autochtones, aux petits-enfants de femmes autochtones nés avant le 17 avril 1985, un statut inférieur à celui accordé aux petits-enfants d'hommes autochtones. Les descendants de femmes autochtones se voient accorder le statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2). Ces personnes ne se verront accorder que le statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2), ce qui est donc, a priori, discriminatoire sur le plan des droits. Je considère que cela ne cadre pas avec la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci encore. Je suis très heureuse de vous voir ici.

Convenez-vous que le projet de loi C-31 et le projet de loi C-3 sont des projets de loi du genre « c'est à prendre ou à laisser »? C'est à prendre ou à laisser, ou alors le gouvernement adoptera ce qu'il veut sans entendre le point de vue des femmes?

Mme Brodsky : Je pense que c'est là une question qu'il me faut en réalité vous renvoyer à vous, ainsi qu'à vos collègues au comité, sénateur Lovelace Nicholas. Nous ne sommes pas ici pour négocier au sujet de la discrimination selon le sexe. Nous ne sommes pas des joueurs dans ce jeu-là. Le gouvernement fait ce qu'il fait, et il nous incombe à nous de vous dire, de la manière la

profound violation of Canada's obligations with respect to women's equality rights. That is all we can do for you, and now it is your job as democratic leadership to exercise your consciences.

Senator Lovelace Nicholas: To your knowledge, are First Nations women in this country the only women who have lost status, their birthright?

Ms. McIvor: To my knowledge, Senator Lovelace Nicholas, Aboriginal women have always had a lesser place than other Canadian women. As far as I know, we are the only group that has experienced the loss of our right to our communities, as you know from your experience and we also know from ours. We are the only group that is still at a loss to exercise our full rights because the legislation is lagging behind.

Ms. Brodsky: It also occurs to me that the current Speaker of the Senate may have some memory for what is wrong in Bill C-3. In preparing to come here, I read the official United Nations file of your case, the *Lovelace* case from the late 1970s through the 1980s, Senator Lovelace Nicholas. I noticed that Noël Kinsella, the current Speaker of the Senate, prepared the documents for you to submit to the UN some 30 years ago now as the Commissioner of the New Brunswick Human Rights Commission. I wonder how he feels about the fact that we are here doing it all over again. Can we not learn and do better than this as Canadians?

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for your answers.

The Chair: Thank you both very much for coming. It has been quite some testimony.

We are delighted this evening to welcome representation from the Chiefs of Ontario, Quebec Native Women Inc. and the Federation of Saskatchewan Indian Nations via video conference.

We will start with Angus Toulouse. Welcome back.

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario: Thank you and thanks for having me. Good evening, senators. I am from the Anishnabek on the north shores of Lake Huron.

[Mr. Toulouse spoke in his native language.]

I am here today on behalf of the Chiefs of Ontario. I want to thank you for the invitation to appear before you on this important matter.

Let me begin by stating that the chiefs within Ontario are not against equality. In fact, pre-contact, our societies enjoyed a balance of responsibilities between the genders and a reverence and respect for women that far exceeds what exists in today's society. I know it is probably the norm for witnesses to focus on

plus convaincante possible, en quoi le projet de loi est une erreur, en quoi il est une sérieuse violation des obligations du Canada relativement aux droits à l'égalité des femmes. C'est tout ce que nous pouvons faire pour vous, et votre travail à vous, en tant que dirigeants démocratiques, est maintenant d'exercer votre devoir selon votre conscience.

Le sénateur Lovelace Nicholas : À votre connaissance, les femmes autochtones dans ce pays sont-elles les seules femmes à avoir perdu leur statut, leur droit de naissance?

Mme McIvor : À ma connaissance, sénateur Lovelace Nicholas, les femmes autochtones ont toujours eu une moindre place que celle des autres femmes canadiennes. Que je sache, nous sommes le seul groupe à avoir vécu la perte de notre droit à l'égard de nos communautés, comme vous le savez, du fait de votre expérience, et comme nous, nous le savons, du fait de la nôtre. Nous sommes le seul groupe à nous trouver encore dans l'impossibilité d'exercer nos pleins droits, du fait que la loi traîne derrière.

Mme Brodsky : Je suis par ailleurs en train de me dire que l'actuel Président du Sénat a peut-être quelques souvenirs en ce qui concerne ce qui ne va pas avec le projet de loi C-3. Pendant que je me préparais à venir ici, j'ai lu le dossier officiel des Nations Unies sur votre cas, l'affaire *Lovelace*, de la fin des années 1970 jusque dans les années 1980, sénateur Lovelace Nicholas. J'ai constaté que Noël Kinsella, l'actuel Président du Sénat, avait préparé pour vous les documents à soumettre aux Nations Unies, il y a de cela 30 ans maintenant, alors qu'il était commissaire de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick. Je me demande comment il se sent face au fait que nous soyons ici en train de refaire tout cela à nouveau. Ne pouvons-nous pas apprendre et faire mieux que cela en tant que Canadiens?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci de vos réponses.

La présidente : Merci beaucoup à toutes les deux d'être venues. Nous avons entendu tout un témoignage de la part de vous deux.

Nous sommes ravis ce soir d'accueillir des représentants des Chiefs of Ontario, des Femmes Autochtones du Québec Inc. et de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, qui comparaissent par vidéoconférence.

Nous allons commencer avec Angus Toulouse. Nous sommes heureux de vous revoir.

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chiefs of Ontario : Merci, et merci de me recevoir. Bonsoir, sénateurs. Je viens de la Nation anishnabek, sur la rive nord du lac Huron.

[Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.]

Je comparais ici aujourd'hui au nom des Chiefs of Ontario. Je tiens à vous remercier de l'invitation qui nous a été faite de venir comparaître devant vous au sujet de cette question importante.

Permettez-moi de commencer par dire que les chefs en Ontario ne s'opposent pas à l'égalité. De fait, avant le contact avec les Blancs, nos sociétés jouissaient d'un équilibre dans les responsabilités entre les sexes et avaient une révérence et un respect pour les femmes dépassant de loin ce qui existe dans la

specific sections of the bill under study, but I will talk about some broader issues that are of equal importance and that need to be addressed.

I am referring, in particular, to the government's continuing intrusive and paternalistic approach to the identities of indigenous peoples within Canada. Thus far the testimony provided on this bill at the house and to this committee has touched on this issue but has not specifically addressed the context within which this situation is occurring. That context is colonization. Our identities, and by this I am referring to all aspects whether they be political, psychological, individual or collective, have been severely damaged over the last few centuries. Although we never gave up our right to identify ourselves, foreign definitions and concepts such as Indian status and band membership have been forced upon us.

Sadly, these definitions have almost completely usurped our own traditional, indigenous ways of identifying ourselves as individuals and as nations. I understand the federal government deems this terminology necessary to determine who can receive rights and benefits owed to us within treaties, the Constitution and other legislation.

However, the negative impacts this approach has had on our basic collectivity, the human right to identify ourselves, remain ignored by Canada. I am here to inform this committee that First Nations are in the process of rebuilding, revitalizing and healing, and Canada's continuing paternalistic and colonial approach is not helpful at this time.

Canada should, at a minimum, act in accordance with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, particularly given its recent so-called endorsement of this important document. Specifically, I am suggesting that Canada acknowledge the negative impacts of the Indian Act and other legislation on First Nations identity, and commit to fully respecting the basic human right possessed by other indigenous people to determine their own citizenship.

When the Minister of Indian Affairs and Northern Development appeared before this committee a week ago, he stated that an engagement process led by the five national Aboriginal organizations would occur should Bill C-3 pass and that the government would just be there to observe. The problem with the engagement proposal on broader issues is that its underlying premise still reflects a deeply ingrained paternalism. Unfortunately, engagement strategies do not work, and I use the matrimonial real property, MRP, endeavour as an example.

At the end of the day, the federal government proceeds with their preferred approach, despite having different and often dissenting views of a few First Nations or individuals. First Nations then find themselves in a compromised situation for having agreed to participate. With the federal government now

société d'aujourd'hui. Je sais que c'est sans doute la norme pour les témoins de se concentrer sur certains articles du projet de loi à l'étude, mais je vais, pour ma part, vous entretenir de certaines questions plus vastes qui sont d'importance égale et qui méritent d'être examinées.

Je veux parler, tout particulièrement, de l'approche intrusive et paternaliste continue du gouvernement en ce qui concerne les identités des peuples autochtones du Canada. Les témoignages entendus jusqu'ici au sujet du projet de loi, du côté de la Chambre et devant le comité sénatorial, ont évoqué cette question, mais n'en ont pas traité dans le contexte dans lequel s'inscrit cette situation. Ce contexte est celui de la colonisation. Nos identités, et j'entends par là tous les aspects, qu'ils soient politiques, psychologiques, individuels ou collectifs, ont été sérieusement entamées au cours des derniers siècles. Bien que nous n'ayons jamais cédé notre droit de nous identifier nous-mêmes, des définitions et des concepts étrangers, comme le statut d'Indien et l'appartenance à une bande, nous ont été imposés.

Tristement, ces définitions ont presque complètement usurpé nos propres façons autochtones traditionnelles de nous identifier nous-mêmes, en tant qu'individus et en tant que nations. Je comprends que le gouvernement fédéral considère cette terminologie nécessaire pour déterminer qui peut bénéficier des droits et avantages qui nous sont dus en vertu de traités, de la Constitution et d'autres textes de loi.

Cependant, les effets néfastes qu'a eus cette approche sur notre collectivité, sur notre droit humain à l'auto-identification, demeurent ignorés par le Canada. Je suis ici pour informer le comité que les Premières nations sont en train de se rebâtir, de se revigorer et de guérir, et que l'approche paternaliste et coloniale continue du gouvernement ne nous aide pas dans ce processus en cours.

Le Canada devrait, au minimum, agir conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies, étant donné surtout sa récente soi-disant adhésion à cet important document. Plus précisément, je suggère que le Canada reconnaisse les effets néfastes de la Loi sur les Indiens et d'autres lois visant l'identité des Premières nations, et s'engage à respecter pleinement le droit humain fondamental de déterminer leur propre citoyenneté, que possèdent d'autres peuples indigènes.

Lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a comparu devant le comité il y a une semaine, il a déclaré qu'il interviendrait un processus d'engagement, dirigé par cinq organisations nationales autochtones, si le projet de loi C-3 était adopté, et que le gouvernement ne serait là qu'à titre d'observateur. Le problème avec ce projet d'engagement sur des questions plus larges est que la prémisse sous-tendante reflète toujours un paternalisme très enraciné. Malheureusement, les stratégies d'engagement ne fonctionnent pas, et j'utiliserais, à titre d'exemple, l'initiative en matière de BIM, ou biens immobiliers matrimoniaux.

Au bout du compte, le gouvernement fédéral va de l'avant avec son approche préférée, en dépit des vues différentes, et souvent dissidentes, de plusieurs Premières nations ou individus. Les Premières nations se trouvent alors compromises, du fait d'avoir accepté de participer. Le gouvernement fédéral ayant qualifié leur

labelling their participation as “consultation,” it should not be surprising that the First Nations in Ontario again refused to participate to avoid false consultation and also to avoid tacit acceptance of Canada’s supposed jurisdiction over determining who is and who is not an indigenous person.

Due to the intrinsic nature of restoring political identity, these issues are best dealt with at the grassroots level from the people themselves. Expecting this work to be done within an engagement process dependent on parliamentary or fiscal time frames of a few months is unreasonable. It took centuries to colonize us. It will take time to heal this damage.

It should also be noted that even after a lengthy process of decolonization, it is unlikely that the many culturally and linguistically diverse First Nations would reach a consensus on the broader issues on anything beyond key principles.

I will now provide you with a further explanation of the context First Nations are currently struggling with in regard to their identities and how this relates to the Indian Act and Canada’s continuing lack of respect for our basic human right to determine who belongs to our nations.

Issues of indigenous identity and membership in Canada cannot be looked at without first acknowledging the context of the colonialism that continues to exist within Canada and continues to negatively affect First Nations. We have, individually and collectively, experienced the intrusion of the Indian Act upon our lives daily for the past few generations. Not only has our cultural sense of belonging been undermined by the definitions imposed upon us by Canada, but our psychologies, spiritualities and political structures have always been impacted.

A situation that has served to assist the breakdown of our collective identities has been our economic dependence upon the Government of Canada, a situation arising from the wilful ignorance of our treaty rights, deprivation from our lands and resources, and paternalistic legislation.

This unfortunate reality serves to demonstrate, in part, how we have come to rely upon definitions of “Indian,” “band,” “band member” and “Aboriginal” that are always attached to the rights and benefits we need to be able to live. These rights and benefits most often relate to our ability to access our traditional way of life in connection to the land.

Prior to colonization, it was the very connection to the land that assisted us in forming our identities. The interconnection between our pre-colonized identities and the land is such that any interference in this relationship will cause us great harm. This is why we cannot look at isolating one piece of the problem at a time. Canada has endorsed the UN declaration, and now is the time to follow up with the concrete action.

participation de « consultation », ce ne devrait étonner personne que les Premières nations en Ontario aient, encore une fois, refusé de participer, pour éviter une fausse consultation, ainsi que pour éviter une acceptation tacite de la prétendue compétence du Canada dans la détermination de qui est et de qui n’est pas un Autochtone.

Étant donné la nature intrinsèque du rétablissement de l’identité politique, il est préférable que ces questions soient traitées, à la base, par les intéressés eux-mêmes. Il est déraisonnable de s’attendre à ce que ce travail se fasse à l’intérieur d’un processus d’engagement, fonction d’un échéancier parlementaire ou financier de quelques mois. Cela a pris des siècles pour nous coloniser. Il faudra du temps pour guérir les dommages causés.

Il importe également de souligner que, même après un long processus de décolonisation, il est peu probable que les nombreuses Premières nations très diversifiées dans leurs langues et leurs cultures en arrivent à un consensus sur autre chose que des principes clés dans le contexte des questions plus vastes.

Je vais maintenant vous expliquer encore davantage le contexte des Premières nations, qui sont à l’heure actuelle aux prises avec des difficultés en ce qui concerne leurs identités, et la façon dont cela est lié à la Loi sur les Indiens et au manque continu de respect par le Canada de notre droit humain fondamental de déterminer qui appartient à nos nations.

Les questions d’identité et d’appartenance autochtones au Canada ne peuvent pas être examinées sans reconnaître au préalable le contexte de colonialisme qui continue d’exister au Canada et d’avoir une incidence néfaste sur les Premières nations. Nous avons, individuellement et collectivement, vécu l’intrusion de la Loi sur les Indiens dans nos vies quotidiennes, et ce depuis plusieurs générations. Non seulement notre sentiment d’appartenance culturelle a été miné par les définitions imposées à nous par le Canada, mais nos psychologies, spiritualités et structures politiques en ont toujours ressenti les effets.

Une situation qui a servi à appuyer l’effritement de nos identités collectives a été notre dépendance économique à l’égard du gouvernement du Canada, situation qui a découlé de l’ignorance délibérée de nos droits des traités, de notre privation de nos terres et de nos ressources, et de lois paternalistes.

Cette malheureuse réalité sert à illustrer, d’une part, à quel point nous sommes devenus dépendants de l’utilisation de définitions d’« Indiens », de « bandes », de « membres de bande » et d’« Autochtones » qui sont toujours liées aux droits et aux avantages dont nous avons besoin pour vivre. Ces droits et avantages sont souvent rattachés à notre capacité d’accéder à notre mode de vie traditionnel, en lien avec la terre.

Avant la colonisation, c’est ce lien avec la terre qui nous a aidés à forger nos identités. L’interconnexion entre nos identités d’avant la colonisation et la terre est telle que toute ingérence dans cette relation nous causera énormément de tort. C’est pourquoi nous ne pouvons pas envisager d’isoler un morceau du problème à la fois. Le Canada a endossé la Déclaration des Nations Unies, et il est maintenant temps de prendre des mesures concrètes.

As a reminder of the specific rights related to identity found within the declaration, I would point specifically to Article 9 and Article 8.2(a). Article 9 states the following:

Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned. No discrimination of any kind may arise from the exercise of such a right.

Article 8 states:

1. Indigenous peoples and individuals have the right not to be subjected to forced assimilation or destruction of their culture.

2. States shall provide effective mechanisms for prevention of, and redress for:

(a) Any action which has the aim or effect of depriving them of their integrity as distinct peoples, or of their cultural values or ethnic identities;

In conclusion, I would ask this committee to make the following recommendations to the federal government about Bill C-3 and the proposed engagement process on citizenship. First, Canada needs to provide concrete recognition and respect for the right of First Nations to determine and have jurisdiction over our own identities and membership. Second, Canada should acknowledge its colonial history and commit to a process of decolonization. This should serve as the foundation for all other efforts to help First Nations people. Third, Canada should comply with the human rights standards described in international law relating to indigenous peoples, in particular the indigenous right to determine identity and membership, as well as the right to free, prior and informed consent.

Finally, Canada, working together with First Nations, should focus on addressing fiscal relations to move away from the existing unsatisfactory contribution arrangements and to address the reality that cost implications are a key interest underlying the government's insistence on controlling status.

One last point for further contextual information, I would recommend that people read *First Nation Perspectives on Political Identity*, written by Dr. Taiaiake Alfred for the Assembly of First Nations. I have left a copy of this paper for distribution.

Thank you.

The Chair: Thank you very much.

Now from Quebec Native Women Inc., we have Madame Audette.

À titre de rappel des droits spécifiques en matière d'identité qui se trouvent renfermés dans la déclaration, je vous renverrais à l'article 9 et à l'alinéa 8.2a). L'article 9 dit ceci :

Les autochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

L'article 8 dit ceci :

1. Les autochtones, peuples et individus ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.

2. Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant :

a) Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les Autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles, ou leur identité ethnique;

En conclusion, je demanderais au comité de faire les recommandations suivantes au gouvernement fédéral au sujet du projet de loi C-3 et du processus d'engagement proposé en matière de citoyenneté. Premièrement, le Canada doit assurer une reconnaissance et un respect concrets pour le droit des Premières nations de déterminer et de contrôler leurs propres identités et règles d'appartenance. Deuxièmement, le Canada devrait reconnaître son passé colonial et s'engager à mener un processus de décolonisation. Cela devrait servir de fondement pour tous les autres efforts destinés à aider les peuples des Premières nations. Troisièmement, le Canada devrait se plier aux normes en matière de droits de la personne énoncés en droit international relativement aux peuples autochtones, notamment le droit autochtone de déterminer identité et appartenance, ainsi que le droit à un consentement libre, antérieur et éclairé.

Enfin, le Canada, œuvrant aux côtés des Premières nations, devrait se concentrer sur les relations financières en vue de s'écarter des arrangements de contribution insatisfaisants actuels et de traiter de la réalité selon laquelle les ramifications sur le plan du coût sont un intérêt clé sous-tendant l'insistance par le gouvernement pour contrôler le statut.

Enfin, dans l'intérêt d'une information contextuelle plus complète, je recommanderais aux gens de lire *First Nation Perspectives on Political Identity*, de Taiaiake Alfred, de l'Assemblée des Premières Nations. Je vous en ai remis une copie aux fins de distribution.

Merci.

La présidente : Merci beaucoup.

Nous allons maintenant entendre Mme Audette, qui comparait au nom des Femmes Autochtones du Québec Inc.

[Translation]

Michèle Audette, President, Quebec Native Women Inc.:

[Ms. Audette spoke in her native language.]

I wish to thank the Anishinabe Nation for welcoming me on its land. If I stumble a bit in my presentation, it is because I am delighted to be here with you.

Ladies and gentlemen, committee members, Quebec Native Women is very pleased to have this opportunity to once again outline to the government the historic discrimination that Aboriginal women, and especially our children, have been victims of, an injustice that, unfortunately, was not corrected in 1985, with Bill C-31.

We recognize that it is necessary to change the archaic nature of the Indian Act. This paternalistic, obsolete and, I would even say, backward-looking act stipulates that control of the lands granted to Aboriginals falls under the government of Canada and places Indians under legal guardianship, thus rendering us rather inept to sign a will or to administer our property. The act defines who is Indian and who is not.

It even controls who enters and who leaves a reserve. I am free to try all of the anti-wrinkle creams I wish, but, legally, I am 17 years old. But in real life, my body is 39 years old. As is the case of all registered Indians falling under the Indian Act, we are recognized as minors.

It is in this specific context that systemic discrimination towards Aboriginal women has taken shape. Today, the Canadian government is bringing forward Bill C-3, a bill that aims at promoting gender equity in the provisions of the act governing registration.

Not very long ago, more specifically on May 4 last, a group of women, one of the spokespersons of which is here with us, Ms. Viviane Michel, from Marche Amun, marched from Wendake, near Quebec City, all the way to Ottawa, covering 500 kilometres to come and tell the government that we are demanding a bill to correct all the forms of discrimination flowing from the Indian Act.

Despite all of the efforts on the part of Aboriginal and non-Aboriginal groups, experts, lawyers and leaders, to date, our recommendations have not been taken into account. But is Canada not recognized as a country that champions justice and fairness?

I would say to you, honourable senators, that yet again, it has succeeded in dividing us as a people on this issue. You will hear complex positions, positions rejecting outright the bill, if not positions espoused by people who believe that this bill, despite its great weaknesses, must be adopted in order to finally recognize our grandmothers, our mothers, our fathers, our brothers, our sisters and our grandchildren, those who have been discriminated against.

Let me be clear: Quebec Native Women supports Bill C-3. However, we deplore the fact that there was no consultation on the part of the federal government with regard to this important

[Français]

Michèle Audette, présidente, Femmes Autochtones du Québec Inc. :

[Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.]

Je remercie la nation Anishinabe de m'accueillir dans son territoire. J'ai un peu bafoué lors de ma présentation, c'est parce que je suis heureuse de me retrouver ici parmi vous.

Mesdames, Messieurs et membres du comité, Femmes autochtones du Québec apprécie grandement cette occasion qui lui est donnée de présenter, encore une fois, au gouvernement, la discrimination historique dont sont victimes les femmes autochtones, et surtout nos enfants, une injustice qui, malheureusement, n'a pas été corrigée, en 1985, avec le projet de loi C-31.

Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de modifier la nature archaïque de la Loi sur les Indiens. Cette loi paternaliste, désuète et je dirais même passéiste, stipule que le contrôle des terres allouées aux Autochtones revient au gouvernement canadien et met en tutelle juridique les personnes indiennes, ce qui nous rend d'ailleurs inaptes à signer un testament ou à administrer nos biens. Elle définit qui est Indien, qui ne l'est pas.

Elle contrôle même l'entrée et la sortie des gens dans la réserve. J'ai beau essayer toutes les crèmes anti-rides, légalement j'ai 17 ans. Mais dans la vraie vie, mon corps a 39 ans. Comme tous les Indiens inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens, nous sommes reconnues comme des mineures.

C'est dans ce contexte particulier que s'est formée une discrimination systémique envers les femmes autochtones. Aujourd'hui, le gouvernement canadien présente le projet de loi C-3; un projet de loi qui vise à renforcer l'équité des sexes dans les dispositions de la loi qui régit l'inscription.

Il n'y a pas très longtemps de cela, plus précisément le 4 mai dernier, un groupe de femmes, dont une des porte-paroles est ici avec nous, Mme Viviane Michel de la Marche Amun, ont marché de Wendake, près de Québec, jusqu'à Ottawa; 500 kilomètres pour dire au gouvernement que nous exigeons un projet de loi qui corrigerait toutes les formes de discrimination découlant de la Loi sur les Indiens.

Malgré tous les efforts des groupes autochtones et non autochtones, des experts, des juristes et des leaders, nos recommandations n'ont pas été retenues jusqu'à ce jour. Pourtant, le Canada n'est-il pas reconnu comme étant un pays où on est champion de la justice ou de l'équité?

Je vous dirais, honorables sénateurs, qu'encore une fois il a réussi à nous diviser en tant que peuple sur cette question. Vous entendrez des positions complexes, des positions qui rejettent du revers de la main le projet de loi, sinon des positions qui croient que ce projet de loi, malgré ses grandes faiblesses, doit être adopté pour reconnaître enfin nos grand-mères, nos mères, nos pères, nos frères, nos sœurs et nos petits-enfants; ceux qui ont été discriminés.

Que les choses soient claires aussi; Femmes Autochtones du Québec appuie le projet de loi C-3. Cependant, nous déplorons le fait qu'il y ait eu absence de consultation de la part du

issue. We are concerned by the absence of a historic and institutionalized recognition of the discrimination women and their children have been subjected to.

What hurts, is the fact that this discrimination has been allowed under the Indian Act, since its imposition in 1876, and not just since 1951 as it is inferred in the decision of the Court of Appeal for British Columbia.

We also deplore the fact that administrative practices, such as those relating to undeclared paternity, have not been resolved. If I bring a child into the world following a rape, or simply if my spouse decides to take away his own life or is a man who does not want to assume responsibility, do you know that, here in Ottawa, the Father in Trust for all Indians, our famous father, also known as the Department of Indian Affairs, presumes that the father of my child is non-Aboriginal? And so, as a mother falling under section 6(2) of the act, you know the rest of the story.

We are also concerned by the social and political problems related to the integration, both on and off reserve, of newcomers to communities and the problems regarding the financial capability of these communities to integrate all of these new people and, in particular, to provide them with the programs and services they are entitled to.

We want to have guarantees that, once the bill is adopted, the concerns and recommendations expressed by Aboriginal organizations with regard to the bill will be duly taken into account. We want to see a group of experts mandated with resolving the outstanding issues that go beyond the specifics of the *McIvor* decision.

We wish to remind honourable senators present here that this discrimination does not just affect women, but also our men and our children. In my own words, this is not just a women's issue, but an issue for society.

This discrimination flies in the face of the Canadian Charter of Rights and Liberties, as well as of several international instruments that Canada is a signatory to, such as the Covenant on Civil and Political Rights, the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the Universal Declaration of Human Rights, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, the Convention on the Rights of the Child and, most recently, the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

In conclusion, our organization, Quebec Native Women, wishes to restate its support in favour of the passage of Bill C-3, given the fact that, according to Department of Indian Affairs' estimates, approximately 45,000 individuals will acquire Indian status if this bill is adopted.

We are asking for the creation of a group of experts. And I insist on the fact that it be a group of experts mandated to find solutions to the outstanding issues, rather than simply an exploratory process.

gouvernement fédéral sur cette question très importante. Nous sommes préoccupées par l'absence de reconnaissance historique et institutionnalisée de la discrimination subie par les femmes et leurs enfants.

Ce qui fait mal, c'est une discrimination permise en vertu de la Loi sur les Indiens, depuis son imposition en 1876, et non seulement depuis 1951 comme le laisse entendre la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Nous déplorons aussi que des pratiques administratives, telles que celles qui ont trait à la paternité non-déclarée, ne seront pas réglées. Si je mets au monde un enfant suite à un viol ou tout simplement parce que mon conjoint décide de s'enlever la vie ou que c'est un homme qui ne veut pas reconnaître sa responsabilité, saviez-vous qu'ici à Ottawa, le Father in Trust For all Indians, notre fameux père, connu aussi sous le nom du ministre des Affaires indiennes, présume que le père de mon enfant est non autochtone? Alors en tant que maman tombant sous le coup de l'article 6(2) de la loi, vous connaissez la suite de l'histoire.

Nous sommes aussi préoccupées par les problèmes d'ordre sociaux et politique reliés à l'intégration sur et hors réserve des nouveaux arrivants dans les communautés et les problèmes reliés à la capacité financière de ces communautés d'intégrer tout ce nouveau monde et surtout de leur fournir des programmes et des services auxquels ils et elles ont droit.

Nous voulons des garanties selon lesquelles, une fois le projet de loi adopté, les préoccupations et recommandations exprimées par les organismes autochtones sur ledit projet de loi seront dûment prises en considération. Nous voulons un groupe d'experts ayant pour mandat de résoudre les questions laissées en suspens qui vont au-delà des spécificités de la décision *McIvor*.

Nous voulons rappeler aux honorables sénateurs ici présents que cette discrimination ne touche pas seulement les femmes, mais touche aussi nos hommes, nos enfants. Dans mes mots à moi, ceci n'est pas seulement qu'une question de femmes, mais une question de société.

Cette discrimination va à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi qu'à l'encontre de plusieurs instruments internationaux dont le Canada est signataire, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme; la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; la Convention relative aux droits de l'enfant et, tout récemment, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

En conclusion, l'organisation Femmes Autochtones du Québec souhaite réitérer son appui à l'adoption du projet de loi C-3, considérant le fait que selon des estimations du ministère des Affaires indiennes, environ 45 000 personnes acquerront le statut d'Indien avec l'adoption de ce projet de loi.

Nous vous demandons la création d'un groupe d'experts. Je dis bien un groupe d'experts ayant pour mandat de trouver des solutions sur les questions laissées en suspens plutôt qu'un simple processus exploratoire.

I am tired of being explored. We are intelligent. We are capable. We are those who are experiencing the problems. We have the solutions. Place your trust in us. We wish to be part of a group of experts, and not of an exploration process without any time frame, as put forward by the government, and that would be limited to national Aboriginal organizations only. In other words, all Aboriginal organizations, communities and individuals wishing to participate in this important process, such as The Assembly of First Nations of Quebec and Labrador, Quebec Native Women Inc., Marche Amun, or people from the grassroots.

We have had the support of the leaders in Quebec. Yes, Bill C-3 has its weaknesses, but the Chiefs have supported us in this approach. We have also received commitments from the chief of staff of the minister for Indian Affairs, stating that the exploratory group could rather become a group of experts, in accordance with the usual jargon.

In closing, I am telling you that, as the mother of five children, I have difficulty accepting that my sons, that I brought into this world, like all of the sons of First Nations mothers, have more rights than us. For me, that is a definition of what injustice is. My equality rights are not negotiable. We want to work with you and we can prove to you that we will do so in good faith.

[English]

The Chair: We will now go to Saskatchewan to Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission. Let us test this video-conferencing machinery.

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Thank you for the opportunity. I am from Okanese First Nation, Treaty 4 territory, and I represent the Saskatchewan First Nations Women's Commission from the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

First, can you hear me?

The Chair: Yes, and we can hear the static, too, so some senators were wondering what it is. However, I understand it is a technical problem that we cannot solve; like other technical problems.

Ms. Day Walker-Pelletier: I will do my best. First, it is important to note that the Federation of Saskatchewan Indian Nations is supportive of efforts that promote gender equality. In fact, gender equality is traditionally a significant cornerstone of First Nation communities. While any effort to address discriminatory practices is appreciated, it is important to note that Bill C-3 does not fully address the central issues of jurisdiction and First Nations' inherent right over citizenship.

Je suis fatiguée de me faire « explorer ». Nous sommes intelligents. Nous sommes capables. Nous sommes ceux et celles qui vivons les problèmes. Nous avons les solutions. Ayez confiance en nous. Nous voulons faire partie d'un groupe d'experts; et non un processus exploratoire sans calendrier, tel que présenté par le gouvernement, qui serait restreint qu'aux seules organisations nationales autochtones. L'ensemble des organisations autochtones, des communautés et des individus désirants devraient pouvoir participer à cet important processus, tels que l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador, Femmes Autochtones du Québec; Marche Amun; ou des gens de la base.

Nous avons eu l'appui des leaders au Québec. Oui, le projet de loi C-3 a ses faiblesses, mais les chefs nous ont appuyées dans cette démarche. Nous avons eu aussi des engagements du chef de Cabinet du ministre des Affaires indiennes disant que le groupe exploratoire pourrait devenir plutôt un groupe d'experts au niveau du jargon.

En terminant, je vous dis qu'en tant que mère de cinq enfants, j'ai de la difficulté à croire que mes fils que j'ai mis au monde, comme tous les fils des mères des Premières nations ont plus de droits que nous. Pour moi, c'est une définition d'injustice. Mes droits à l'égalité ne sont pas négociables. Nous voulons travailler avec vous et nous pouvons vous prouver que nous allons le faire de bonne foi.

[Traduction]

La présidente : Nous allons maintenant nous rendre en Saskatchewan, pour entendre le chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission. Faisons d'abord une vérification de l'équipement aux fins de la vidéoconférence.

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations : Merci de l'occasion qui m'est ici donnée de comparaître. Je viens de la Première nation okanese, du territoire du Traité 4, et je représente la Saskatchewan First Nations Women's Commission de la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Pour commencer, m'entendez-vous?

La présidente : Oui, et nous entendons également un bruit de friture, et certains sénateurs sont en train de se demander ce qui se passe. Je comprends cependant qu'il s'agit d'un problème technique que nous ne pouvons pas résoudre, comme c'est le cas d'autres problèmes techniques.

Mme Day Walker-Pelletier : Je ferai de mon mieux. Premièrement, il est important de souligner que la Federation of Saskatchewan Indian Nations est en faveur d'efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes. De fait, l'égalité entre les sexes est, traditionnellement, une importante pierre angulaire des communautés des Premières nations. Bien que tout effort en vue de corriger des pratiques discriminatoires soit apprécié, il importe de souligner que le projet de loi C-3 ne traite pas des questions centrales que sont la compétence et le droit inhérent des Premières nations de déterminer la citoyenneté.

Clearly, Bill C-3, an act to promote gender equity in Indian registration is narrow and limited as it only addresses the wrong against a select group of people. The federal government will continue to unilaterally define status through provisions of the Indian Act, an act that maintains discriminatory classifications of Indians.

Currently, the Indian Act is facing approximately 300 *McIvor v. Canada* like challenges. Undoubtedly, the federal government's response will continue to be narrow and limited. Specifically, opposition will persist with respect to the residual discrimination in section 6(1) and the second-generation cut-off rule in section 6(2). Both remaining sections limit the number of Indians and the fiscal responsibility for programs and services delivered under the Indian Act.

Since 1876, the Indian Act and various policies have been used to determine who is an Indian and who is owed fiduciary responsibility. Rather than implementing the provisions of treaty, including the treaty right to education, health and housing, the Indian Act has been exclusively used to determine Canada's fiduciary responsibility. This is an obvious conflict of interest and a serious breach of the nation-to-nation treaty relationship.

With the implementation of Bill C-3, it is estimated that the number of registered Indians will increase anywhere from 20,000 to 40,000. First Nation communities currently have no assurance for commitment of increased resources to meet this growing demand. Considering the potential population increase, post-secondary education will likely face an increased demand, with no additional funding projected.

Currently, health care has a 3 per cent funding cap that already needs serious attention. Housing is also underfunded, and pressure to meet the demands of our even bigger population is imminent.

All of the issues I have noted are a daily struggle for First Nation communities. While we assert our sovereignty, the fiduciary responsibility of the federal government cannot be forgotten.

Recently, Canada endorsed the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Canada now has a moral obligation to be informed and guided by the declaration. Interestingly, Article 33 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples acknowledges First Nations' inherent right to determine our own identity and membership. Such a right, which is an inherent gift bestowed by the Creator, is integral to our sovereignty.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations is eager to work with our treaty partner, Canada, to create the longer-term solutions that are fair and just for all people. A long-term

Clairement, le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, est étroit et limité, en ce qu'il ne vise que le tort fait à un groupe de personnes bien déterminé. Le gouvernement fédéral continuera de définir unilatéralement le statut par le biais des dispositions de la Loi sur les Indiens, une loi qui maintient une classification discriminatoire des Indiens.

La Loi sur les Indiens fait présentement l'objet d'environ 300 contestations du genre *McIvor v. Canada*. La réaction du gouvernement fédéral sera sans aucun doute de continuer d'être étroit et limité. Plus précisément, il maintiendra son opposition en ce qui concerne la discrimination résiduelle au titre du paragraphe 6(1) et la règle d'interruption après la deuxième génération en vertu du paragraphe 6(2). Ces deux dispositions, qui demeurent, limitent le nombre d'Indiens ainsi que la responsabilité financière en ce qui concerne les programmes et services livrés en vertu de la Loi sur les Indiens.

Depuis 1876, la Loi sur les Indiens et diverses politiques ont été utilisées pour déterminer qui est un Indien et à qui est due une responsabilité fiduciaire. Plutôt que de mettre en œuvre les dispositions de traités, y compris le droit, émanant des traités, en matière d'éducation, de santé et de logement, la Loi sur les Indiens a été utilisée exclusivement pour déterminer la responsabilité fiduciaire du Canada. Il s'agit manifestement là d'un conflit d'intérêt et d'un manquement grave dans la relation de traités de nation à nation.

Avec la mise en œuvre du projet de loi C-3, il a été estimé que le nombre d'Indiens inscrits augmentera d'entre 20 000 et 40 000. Les communautés des Premières nations n'ont à l'heure actuelle aucune assurance d'engagement à augmenter les ressources face à cette demande accrue. Étant donné l'augmentation potentielle de la population, les services d'éducation postsecondaire vivront vraisemblablement une demande accrue, sans pour autant que ne soient prévus des fonds supplémentaires.

À l'heure actuelle, les services de soins de santé sont assujettis à un plafond de financement de 3 p. 100, qui mérite déjà qu'on s'y penche sérieusement. Le logement est encore une autre rubrique qui est sous-financée, et les exigences d'une population encore plus importante sont imminentes.

Tous les aspects que j'ai évoqués sont une lutte au quotidien pour les communautés des Premières nations. Même si nous affirmons notre souveraineté, la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral ne peut pas être oubliée.

Récemment, le Canada a endossé la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le Canada a maintenant une obligation morale d'être informé et guidé par la déclaration. Chose intéressante, l'article 33 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît aux Premières nations le droit inhérent de déterminer notre propre identité et nos propres règles d'appartenance. Ce droit, qui est un don inhérent conféré par le Créateur, fait partie intégrante de notre souveraineté.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations est impatiente de travailler avec notre partenaire au traité, le Canada, pour élaborer des solutions à long terme qui soient équitables et justes

sustainable solution that transitions away from the status provisions of the Indian Act must be developed to address all outstanding constitutional issues.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations has developed a draft citizenship framework that is a viable longer-term alternative to the Indian Act status provisions. We would like the federal government to take a second look at this framework and identify a strong support system for us to work toward a practical implementation process.

We would also like to call for a special parliamentary committee that can look at the issues relevant to First Nations, including citizenship, matrimonial real property and the injection of the Canadian Human Rights Act in our communities. In all three areas, either legislation has passed, is being passed or may pass shortly, which will require information and education to our First Nations about the necessary changes in our communities.

We would like this committee to focus on developing a process to disburse information to our First Nation leadership and membership, to identify a draft budget to secure resources and to discuss the proposed framework. We will continue to press for broader changes because leaving a lasting legacy for our children to inherit is fundamental to our existence.

The Chair: Thank you very much. We will start our questions with Senator Brazeau.

[Translation]

Senator Brazeau: I will begin by congratulating you, Ms. Audette, for your election to this new position of president. I also wish to thank you for your presentation.

You mentioned that Quebec Native Women supports the bill, but that you were disappointed that there was no consultation process — I understand that —, but, if we look at another bill that was passed in 1999, pursuant to the *Corbière* decision, a Supreme Court decision dealing with voting rights for off-reserve Aboriginals as the elections process was set out in the Indian Act, the Court set out a timeframe for the government of the day to study a bill to correct the situation, because there was discrimination with regard to voting rights.

Today, many communities enjoy a balloting system that they call “the custom,” but are still allowed to discriminate amongst the members of their First Nation. The bill has not completely corrected this discrimination problem.

Bill C-3, which we have before us, will it too not correct all of the discrimination problems, but it will correct everything relating specifically to Ms. McIvor’s case.

pour tous. Il importe d’élaborer une solution durable à long terme, qui assure la transition à partir des dispositions en matière de statut de la Loi sur les Indiens, ce afin de régler toutes les questions constitutionnelles en souffrance.

La Fédération of Saskatchewan Indian Nations a élaboré une ébauche de cadre de citoyenneté qui est une solution de rechange viable à plus long terme aux dispositions en matière de statut de la Loi sur les Indiens. Nous aimerions que le gouvernement fédéral jette un deuxième coup d’œil sur ce cadre et identifie pour nous un solide système de soutien afin que nous puissions tendre vers un processus de mise en œuvre pratique.

Nous aimerions également plaider en faveur d’un comité parlementaire spécial qui puisse examiner les questions pertinentes aux Premières nations, dont la citoyenneté, les biens immobiliers matrimoniaux et l’injection dans nos communautés de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Dans ces trois domaines, des lois qui nécessiteront la fourniture d’information et d’éducation à nos Premières nations au sujet des changements nécessaires dans nos communautés ont été adoptées, sont en train de l’être ou le seront sous peu.

Nous aimerions que ce comité se concentre sur l’élaboration d’un processus pour distribuer de l’information aux leaders et aux membres de notre Première nation, pour établir un projet de budget pour asseoir les ressources et pour discuter du cadre proposé. Nous continuerons de revendiquer des changements plus vastes, car laisser en héritage à nos enfants un legs durable est essentiel à notre existence.

La présidente : Merci beaucoup. Nous allons commencer les questions avec le sénateur Brazeau.

[Français]

Le sénateur Brazeau : Je vais commencer par vous féliciter, madame Audette, de votre élection à ce nouveau poste de présidente. Je vous remercie également pour votre présentation.

Vous avez mentionné que Femmes Autochtones du Québec appuyait le projet de loi, mais que vous étiez déçue qu’il n’y ait pas eu un processus de consultation — je comprends cela —, cependant, si on regarde un autre projet de loi promulgué en 1999, sous l’arrêt *Corbière*, une décision de la Cour suprême qui avait à faire avec le droit de vote pour les Autochtones habitant hors réserve et prescrit selon la Loi sur les Indiens quant au processus d’élection, la cour a donné des échéanciers au gouvernement du jour afin qu’il étudie un projet de loi qui devait rectifier la situation, parce qu’il y avait discrimination par rapport au droit de vote.

Aujourd’hui, beaucoup de communautés jouissent d’un scrutin qu’ils appellent « la coutume », mais où subsiste toujours le droit de faire de la discrimination au sein des membres de leur Première nation. Le projet de loi n’a pas corrigé totalement ce problème de la discrimination.

Le projet de loi C-3 que nous avons devant nous ne corrigera pas non plus tous les problèmes de discrimination, par contre, il corrigera tout ce qui est lié spécifiquement au code de Mme McIvor.

As a start, would you have comments in that regard? Secondly, I very much like your suggestion regarding a group of experts, but where would its members come from and what would their objective be?

Ms. Audette: Thank you, Senator Brazeau. With regard to the way I see things, I would like to say that, having been a student of Ms. McIvor when I was very young, for having seen her wage battle, I would have liked to have had the privilege to say to you today: it is all or nothing! It is Bill C-3 with all its amendments or nothing at all.

I would like to have that privilege, but I cannot. Why? Because there are women who fought for Bill C-31, in 1985, women who worked alongside Ms. Lovelace, who are breathing their final breaths and who are telling us: this must be passed. It is hard to swallow, but it must be passed.

We have had to renegotiate, to look at our affairs again, because not everyone is in agreement with the bill. However, we do agree in saying that it will resolve, in part, at least a small portion of the problem. We view this exercise in the following way: not everyone can sit down at the same table. What is required is an action plan with various types of expertise, some people charged with talking about status, others about membership, others about funding problems. The idea is not to gather all of us around the table, because the groups are enormous, and as for discrimination, there is a lot of that!

We must be very methodical in our approach and ensure that, given the various failures, we be dealing with experts, not just at the academic level, but also based on their life experience, on the ground. And how must we go about these things? Our national organizations are prepared to work with the assembly of chiefs of Quebec. I trust our political organizations. I however do not purport to speak on behalf of all of the women of Quebec, but I am trying to staunchly defend their interests.

Quebec Native Women cannot do everything, but there is a way of approaching things that consists in sitting down together to find the best solutions. Already, in its early days, Marche Amun, which is now called Course Amun, was there to tell the government that we also needed people from grassroots organizations, even if our organizations are important. Does that answer your question?

Senator Brazeau: Absolutely. That being said, if the bill is adopted, if there is an exploratory process funded by the federal government, that will subsidize the process for the national organizations, would your position be to hold out your hand to the other organizations in order to do exactly what you have just said, in other words work together to specifically study status, citizenship and membership, and to do so by working with the other organizations that would receive the funding? Is that the aim?

Ms. Audette: I cannot speak on behalf of the other organizations or existing entities, but, yes, we will have to work together. Perhaps it is utopian, perhaps it is just wishful thinking, but there are interesting possibilities, and I believe that solutions do exist. I think we all have the same objective, but we must examine our approach and our strategies.

Dans un premier temps, avez-vous des commentaires à ce sujet? Dans un deuxième temps, j'aime beaucoup votre suggestion d'avoir un groupe d'experts, mais d'où proviendraient ces membres et quel serait leur objectif?

Mme Audette : Merci, sénateur Brazeau. Par rapport à la façon dont je vois les choses, je tiens à dire que pour avoir été une élève de Mme McIvor dans mon plus jeune temps, de la voir aller et lutter, j'aurais aimé avoir le privilège aujourd'hui de vous dire : c'est tout ou rien! C'est le projet de loi C-3 avec tous ses amendements ou rien du tout.

J'aimerais avoir ce privilège, mais je ne peux pas. Pourquoi? Parce qu'il y a des femmes qui ont lutté pour C-31, en 1985, des femmes qui travaillaient côte à côte avec Mme Lovelace, qui en sont à leur dernier souffle aujourd'hui et qui nous disent : il faut que cela passe. Cela passe mal, mais il faut que cela passe.

Nous avons dû renégocier, revoir nos affaires, parce que tout le monde n'est pas d'accord avec le projet de loi. Par contre, on s'entend pour dire que cela règle en partie un petit bout de problème. Nous voyons cet exercice ainsi : on ne peut pas mettre tout le monde à la même table. Il faudrait, dans un plan d'action, avoir différentes expertises où les gens parleraient de statut, d'autres de membership, d'autres des problèmes de financement. Il ne s'agit pas de tous nous réunir autour de la table, parce que les groupes sont énormes et que de la discrimination, il y en a en masse!

Il faut être très méthodique dans la façon de faire et s'assurer que dans ces manquements, on fasse à des gens experts pas juste au plan académique, mais ayant du vécu, de l'expérience sur le terrain. Comment faire ces choses? Nos organisations nationales sont prêtes à travailler avec l'assemblée des chefs du Québec. J'ai foi en nos organisations politiques. Je n'ai toutefois pas la prétention de parler au nom de toutes les femmes au Québec, mais j'essaie de défendre ardemment les intérêts de celles-ci.

Femmes Autochtones du Québec ne peut pas tout faire, mais il y a une façon de faire qui consiste à s'asseoir ensemble pour trouver les meilleures solutions. Déjà, à ses débuts, Marche Amun, dénommée maintenant Course Amun, existait pour dire au gouvernement qu'on avait besoin aussi des gens faisant partie des organisations de base, même si nos organisations sont importantes. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Brazeau : Absolument. Cela dit, si le projet de loi est adopté, qu'il y a un processus exploratoire financé par le gouvernement fédéral, qui subventionne ce processus pour les organisations nationales, est-ce votre position de tendre la main aux autres organisations pour faire exactement ce que vous venez de dire, travailler ensemble pour étudier spécifiquement le statut, la citoyenneté et le membership, et de le faire en travaillant avec les autres organismes qui recevront des fonds? Est-ce le but?

Mme Audette : Je ne peux pas parler au nom des autres organisations ou entités existantes, mais oui, on devra travailler ensemble. C'est peut-être utopique, je rêve peut-être en couleurs, mais il y a des possibilités intéressantes, et je crois que des solutions existent. Je pense qu'on a tous le même objectif, mais nous devons examiner notre façon de faire et nos stratégies.

I believe it will be important to respect the diversity of First Nations throughout Canada, the political diversity within the different groups. But we must also respect each other in the work that must be done in order to attain a better justice.

[English]

Senator Lovelace Nicholas: Do you agree that Bill C-3 is only a Band-Aid solution? If you agree, why? If you do not, why? Please explain.

Ms. Audette: For a number of reasons, as I explained in my presentation, Bill C-3 is a Band-Aid solution because many other forms of discrimination will not be solved in Bill C-3. However, it will recognize my son. It will recognize many sons and many daughters across Canada. It will also forget many women and their children. It is a Band-Aid solution, and it is not a Band-Aid solution. I am just frank, sorry.

Senator Lovelace Nicholas: That is fine.

What input do you expect to have on the work of the internal financial impact of Bill C-3? Do you expect to have an input in the discussion?

[Translation]

Ms. Audette: I believe that our concerns, our life experience and our expertise have their place with regard to funding. As you know, the women who returned to their communities, in 1985, did not just suffer from discrimination under the act, but also in comparison with their own brothers and sisters. And often, the pretext was a money issue.

Therefore, are we going to subject to this same injustice all of these men and all of these women who will recover their status and ask for their membership? And, as you know, in the communities, the employment situation is rather difficult. We are under-funded, we are in an economic crisis. Therefore, yes, I believe it is important that we participate in the discussions, as equals, with regard to the economy and funding.

[English]

Senator Lovelace Nicholas: Thank you.

Senator Jaffer: Ms. Audette, I appreciate your candidness. You said that it is good and bad. What happens to the people who are left out? When will they have their turn to be recognized? In the next steps, what happens? It took 20 years for Sharon McIvor. I think you were in the room when she said she will not be around. We do not know that, but for the next 20 years, what happens? Who will speak for the women and children who are left out, and when does their turn come?

Je pense qu'il sera important de respecter la diversité des Premières nations à travers le Canada, la diversité politique au sein des groupes. Mais il faut aussi se respecter dans le travail qu'on doit faire pour atteindre une meilleure justice.

[Traduction]

Le sénateur Lovelace Nicholas : Conviezdriez-vous que le projet de loi C-3 n'est qu'une solution symbolique, revenant à mettre un emplâtre sur une jambe de bois? Si vous êtes d'accord, pourquoi? Et si vous ne l'êtes pas, pourquoi? Expliquez-nous cela.

Mme Audette : Pour plusieurs raisons, comme je l'ai expliqué dans ma déclaration, le projet de loi C-3 est une solution symbolique, car de nombreuses autres formes de discrimination ne seront pas réglées par le projet de loi C-3. Cependant, le projet de loi assurera une reconnaissance à mon fils. Il assurera également une reconnaissance à de nombreux fils et à de nombreuses filles d'un bout à l'autre du Canada. Il laissera également de côté de nombreuses femmes et leurs enfants. Il s'agit d'une solution symbolique, et en même temps, il ne s'agit pas d'une solution symbolique. Je veux simplement être franche avec vous. Mes excuses.

Le sénateur Lovelace Nicholas : C'est très bien.

Quelle contribution comptez-vous faire quant au travail sur les conséquences financières internes du projet de loi C-3? Comptez-vous participer à la discussion?

[Français]

Mme Audette : Je pense que nos préoccupations, notre vécu et notre expertise ont leur place au niveau du financement. Comme vous le savez, les femmes qui sont retournées dans leur communauté, en 1985, n'ont pas subi seulement de la discrimination avec la loi, mais aussi envers leurs propres frères et sœurs. Et souvent, le prétexte était une question d'argent.

Alors, allons-nous refaire subir cette même injustice à tous ces hommes et à toutes ces femmes qui vont être réinscrits, et demander leur membership? Et vous le savez, dans les communautés, la question d'emploi est plutôt difficile. On est en sous-financement, on est en crise économique. Donc oui, je pense qu'il est important que l'on fasse partie des discussions, d'égal à égal, en matière d'économie et de financement.

[Traduction]

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci.

Le sénateur Jaffer : Madame Audette, j'apprécie votre franchise. Vous avez dit que c'est à la fois bon et mauvais. Que se passera-t-il pour les personnes qui seront laissées de côté? Quand leur tour d'être reconnues viendra-t-il? Dans le cadre des étapes suivantes, que se passera-t-il? Cela aura demandé 20 ans dans le cas de Sharon McIvor. Je pense que vous étiez dans la salle lorsqu'elle a dit qu'elle ne sera plus de ce monde. Nous savons cela, mais que va-t-il se passer au cours des 20 prochaines années? Qui va parler au nom des femmes et des enfants laissés à l'écart, et quand leur tour viendra-t-il?

[Translation]

Ms. Audette: Senator, I cannot do it alone. I do not have the financial means to challenge the government, and the situation is made even worse by the fact that the Court Challenges Program no longer exists, which is unfortunate. And our thinking, our line of attack was very firm, at the time, in saying that we wanted a bill that would cover all of the problems and eliminate all discrimination.

What brought us to thinking was one of our meetings with members of the Conservative Party, the Bloc Québécois, the NDP and the Liberal Party, the elected representatives in Canada. They all said, to me and to the people who were with me, that we would have to wait for another decision of the Court of Appeal, of the Supreme Court or of the Upper Court. We no longer have the means to wait. However, the daily mandate of our women's groups and our organizations, such as the assembly of chiefs — be it national, regional or territorial — is to defend our interests.

And that is what I am going to do for as long as I have oxygen in my lungs; I will fight in order that my daughters have the same right to equality as their brothers, and to ensure that all of those left out of Bill C-3 are able to finally say that they have been recognized.

[English]

Senator Andreychuk: I have one quick question to the Federation of Saskatchewan Indian Nations. Will you participate at all in the consultation process if it is set up?

Ms. Day Walker-Pelletier: I said in my statement that we recognize and support the efforts of gender equality. Certainly, if there is an opportunity to be involved with consultation, it should be done within the framework of what we established in Saskatchewan through the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Senator Andreychuk: Thank you.

The Chair: Thank you all for coming. You have been very kind to wait so long, and we certainly appreciate it. We are done.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

The Chair: Honourable senators, on page 1 of the bill, clause 2(2)(a) has the date written as April 17 in English and April 16 in French.

Was it not April 17, 1985 that the Charter came into effect?

Senator Baker: The Charter came into effect in 1983, but section 15 was delayed for two years, was it not?

The Chair: There was a three-year moratorium. April 17 is Law Day.

Senator Jaffer: There is an explanation.

[Français]

Mme Audette : Sénateur, je ne peux pas le faire seule. Je n'ai pas les moyens financiers pour défier le gouvernement avec le système judiciaire, d'autant plus que le Programme de contestation judiciaire n'existe plus, c'est malheureux. Et les réflexions que nous avons faites, nous avons une ligne très ferme, à l'époque, en disant que nous voulions un projet de loi qui couvrirait l'ensemble des problématiques et qui réglerait l'ensemble des discriminations.

Ce qui nous a fait réfléchir c'est une de nos rencontres avec les membres du Parti conservateur, du Bloc québécois, du NPD et du Parti libéral, les élus du Canada. Ils nous ont tous dit, à moi et aux personnes qui étaient avec moi, que nous devrions attendre une autre décision de la Cour d'appel, la Cour suprême ou la Cour supérieure. Nous n'avons plus les moyens d'attendre. Par contre, c'est le mandat quotidien de nos groupes de femmes et de nos organisations telles que l'Assemblée des chefs — qu'elle soit nationale, régionale ou territoriale — de défendre nos intérêts.

Et c'est ce que je vais faire tant et aussi longtemps que j'aurai de l'oxygène dans les poumons, je vais me battre pour que mes filles aient le droit à l'égalité autant que leurs frères, et m'assurer que tous ceux qui sont oubliés dans le projet de loi C-3 puissent enfin dire qu'ils sont reconnus.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : J'aurais une petite question rapide pour la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Participerez-vous au processus de consultation s'il est mis en place?

Mme Day Walker-Pelletier : J'ai dit dans ma déclaration que nous reconnaissons et appuyons les efforts visant l'égalité des sexes. Certainement, s'il y avait moyen d'intervenir dans la consultation, cela devrait se faire dans le contexte de ce que nous avons établi en Saskatchewan par le biais de la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Le sénateur Andreychuk : Merci.

La présidente : Merci à tout le monde d'être venu. Cela a été très gentil à vous d'attendre si longtemps, et nous vous en sommes très reconnaissants. C'est terminé.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

La présidente : Honorables sénateurs, à l'alinéa 2(2)a) du projet de loi, à la page 1, la date, en anglais, est le 17 avril, et la date, en français, est le 16 avril.

N'est-ce pas le 17 avril 1985 que la Charte est entrée en vigueur?

Le sénateur Baker : La Charte est entrée en vigueur en 1983, mais l'article 15 a été retardé pendant deux ans, n'est-ce pas?

La présidente : Il y a eu un moratoire de trois ans. Le 17 avril est la Journée du droit.

Le sénateur Jaffer : Il y a une explication.

Martin Reiher, Senior Counsel, Department of Justice Canada: The dates are correct. The confusion arises due to the wording. Clause 2(2)(a) in English says the following:

that person was registered or entitled to be registered immediately prior to April 17, 1985;

The French version says the following:

elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;

In other words, the person was registered on April 16, 1985 or was entitled to be. It is worded differently.

The Chair: Thank you for that clarification.

Is there anything else that anyone wants to check on with the Department of Justice Canada?

Senator Baker: I would like to make an observation on the ruling of the Speaker of the House of Commons as it pertains to amendments to this bill. Should I do that now or wait until we begin clause-by-clause consideration?

The Chair: Can we add observations after we complete clause-by-clause consideration?

Senator Andreychuk: I would say that a comment is in order now. It is not an observation but an explanation.

The Chair: Is it an observation?

Senator Baker: Yes, it is an observation. It concerns potential amendments to this bill. We should be alerted to a fact about which several of us have had discussions. In his ruling, the Speaker of the House of Commons said that amendments are inadmissible:

Individuals, whose status is not affected in any way by Bill C-3 as adopted at second reading, would have a different status as a result of this amendment.

The Speaker went on to say the following:

... it is not addressing the specific inequality identified by the Court and initially targeted by Bill C-3. Consequently, the amendment exceeds the scope of the bill as set by the House at second reading and is therefore inadmissible.

We have discussed this outside the meeting. It is very clear that the Speaker restricted amendments to the bill that add anything to what was approved at second reading in the House of Commons.

I wanted to mention this because, as many witnesses have said, if we were to amend the bill, it would go back to the House of Commons, and it is clear from the Speaker's ruling that it would be out of order there.

Martin Reiher, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada : Les dates sont justes. La confusion est le fait du libellé. L'alinéa 2(2)(a), en anglais, est le suivant :

that person was registered or entitled to be registered immediately prior to April 17, 1985;

La version française dit ceci :

elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;

En d'autres termes, la personne a été inscrite le 16 avril 1985 ou avait le droit de l'être. La chose est exprimée différemment.

La présidente : Merci de cet éclaircissement.

Y a-t-il autre chose que quelqu'un souhaiterait vérifier auprès du représentant du ministère de la Justice Canada?

Le sénateur Baker : J'aimerais faire une observation au sujet de la décision du Président de la Chambre des communes au sujet des amendements proposés au projet de loi. Devrais-je faire cela maintenant, ou bien attendre que nous entamions l'étude article par article du projet de loi?

La présidente : Pourrait-on ajouter les observations une fois que nous en aurons terminé avec l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Andreychuk : Je dirais qu'un commentaire serait recevable maintenant. Il ne s'agit pas d'une observation, mais d'une explication.

La présidente : Il s'agit d'une observation?

Le sénateur Baker : Oui, c'est une observation. Elle concerne les amendements possibles au projet de loi. Nous devrions être avisés d'un fait au sujet duquel plusieurs d'entre nous ont eu des discussions. Dans sa décision, le Président de la Chambre des communes a dit que les amendements sont inadmissibles, et je cite :

Certaines personnes, dont le statut n'est aucunement touché par le projet de loi C-3 adopté à l'étape de la deuxième lecture, verraient leur statut changer à la suite de l'adoption de cet amendement.

Le Président de la Chambre des communes poursuit en disant ceci :

[...] mais il ne concerne pas l'inégalité relevée par la Cour d'appel et visée à l'origine par le projet de loi C-3. En conséquence, l'amendement dépasse la portée du projet de loi adoptée par la Chambre à l'étape de la deuxième lecture et est donc irrecevable.

Nous avons discuté de cela à l'extérieur de la réunion. Il est très clair que le Président de la Chambre a limité les amendements au projet de loi qui ajoutent quoi que ce soit à ce qui a été approuvé à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes.

Je tenais à mentionner cela car, comme l'ont dit de nombreux témoins, si nous modifions le projet de loi, il serait renvoyé à la Chambre des communes, et il est clair, compte tenu de la décision du Président de la Chambre, que nos modifications y seraient irrecevables.

I wanted to point that out because when we make amendments, we want them to have an effect. If we know they will not have any effect, why would we propose amendments?

The ruling of the Speaker of the House of Commons restricted amendments to the specific inequity targeted by Bill C-3 when it was given second reading.

Senator Kochhar: In other words, we cannot make any amendments here because if we do, it goes back to the house, and it will be sent back again for the Speaker's ruling. Therefore, we should correct it for minor mistakes as it is and carry on without making any amendments.

Senator Baker: It is unfortunate, but that is the ruling of the Speaker of the House of Commons. He did say at the beginning in the previous paragraph that we are receiving this bill in a unique context. That is the ruling of the Speaker. Therefore, if someone were to amend it in the Senate, as you pointed out, Senator Kochhar, the result would be nothing. It would go back to the House of Commons, be ruled out of order, and we would be back to square one.

The Chair: To some extent, this negates the function of the Senate. Therefore, I would not mind having some kind of ruling from the Law Clerk and Parliamentary Counsel in the Senate as to what happens. Why would we even bother wasting our time reading about this bill if it is a fait accompli because of his ruling?

I understand what Senator Baker is saying. However, in principle, if we cannot do anything, what is the point?

Senator Kochhar: We can correct minor grammatical errors.

Senator Jaffer: The way it has been drafted is making Parliament not sovereign, but that is another day's topic.

Senator Andreychuk: It is making the Constitution as a court direction, which the House accepted. I think you could amend this bill, but it has to be within the corners of the bill. The amendments that have been contemplated go beyond the scope of Bill C-3.

I sometimes argue with Senator Baker when he is quoting the law. I never argue with him when he is talking about parliamentary procedure and the rules. He has quite rightly stated that the house has put the parameters on this as Bill C-3, and they did it at second reading, and some amendments — we can take note of that — were beyond the scope of Bill C-3. Theoretically, if there was an amendment inside Bill C-3, it would be valid. However, we did not hear any evidence about that. We heard evidence about increasing the scope of Bill C-3. The ruling, therefore, is as Senator Baker says.

I would suggest we proceed.

Je tenais à soulever cela car, lorsque nous apportons des amendements, nous voulons qu'ils aient un effet. Si nous savons qu'ils n'auront aucun effet, alors pourquoi en proposer?

La décision du Président de la Chambre des communes a limité les amendements à l'iniquité précise ciblée par le projet de loi C-3 lors de sa deuxième lecture.

Le sénateur Kochhar : En d'autres termes, nous ne pouvons pas apporter d'amendements ici, car, si nous le faisons, le projet de loi sera renvoyé à la Chambre, et sera de nouveau soumis à la décision du Président de la Chambre. En conséquence, nous devrions corriger les erreurs mineures qui s'y trouvent et aller de l'avant sans apporter d'amendements.

Le sénateur Baker : C'est malheureux, mais c'est ainsi qu'il en a été décidé par le Président de la Chambre des communes. Il a dit au début du paragraphe antérieur que nous recevons le projet de loi dans un contexte particulier. C'est la décision du Président de la Chambre. En conséquence, si quelqu'un devait modifier le projet de loi au Sénat, comme vous l'avez indiqué, sénateur Kochhar, le résultat serait rien du tout. Le projet de loi retournerait à la Chambre des communes, serait déclaré irrecevable, et nous retournerions à la case départ.

La présidente : Dans une certaine mesure, cela rend nul et non avenue le rôle du Sénat. Cela étant, j'aimerais bien obtenir un genre d'avis du légiste et conseiller parlementaire au Sénat quant à la suite des événements. Pourquoi même perdre notre temps à nous renseigner au sujet du projet de loi si c'est un fait accompli, du fait de la décision du Président de la Chambre?

Je comprends ce que dit le sénateur Baker. Cependant, en principe, si nous ne pouvons rien faire du tout, à quoi cela sert-il?

Le sénateur Kochhar : Nous pouvons corriger des erreurs grammaticales mineures.

Le sénateur Jaffer : La façon dont cela a été rédigé fait en sorte que le Parlement n'est pas souverain, mais c'est là un sujet pour un autre jour.

Le sénateur Andreychuk : Cela fait de la Constitution une instruction de tribunal, ce que la Chambre a accepté. Je pense que vous pourriez modifier le projet de loi, mais il faudrait que les changements s'inscrivent à l'intérieur des paramètres du projet de loi. Les amendements qui ont été envisagés débordent de la portée du projet de loi C-3.

Je discute parfois avec le sénateur Baker lorsqu'il cite la loi. Mais je ne discute jamais avec lui lorsqu'il parle de procédure parlementaire et des règles. Il a souligné, à très juste titre, que la Chambre a établi les paramètres du projet de loi C-3, et ce à la deuxième lecture, et que certains amendements — nous pouvons en prendre note — sortaient de la portée du projet de loi C-3. Théoriquement, s'il y avait un amendement qui s'inscrivait à l'intérieur du projet de loi C-3, celui-ci serait valide. Cependant, nous n'avons entendu aucun témoignage du genre. Le témoignage que nous avons entendu portait sur l'élargissement de la portée du projet de loi C-3. La décision du Président, donc, est telle que nous l'a présentée le sénateur Baker.

Je proposerais que nous allions de l'avant.

Senator Baker: It is unfortunate. I have never seen something with such specificity and particularization as this ruling. However, he says that it is in a unique context. The Speaker ruled in this case that if you add one more person to this bill who is not within specifically what was approved at second reading, then it is out of order.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Baker: The ruling is of a very restricted nature. That is my whole point. It just negates major amendments to the bill. Substantive amendments are the problem.

Senator Andreychuk: Basically, we are saying it is the Court of Appeal, not the initial courts. Therefore, Bill C-3 is crafted that way, and the Speaker has said that you cannot go outside of Bill C-3.

Senator Baker: You can go outside of the Court of Appeal, but you cannot go outside of Bill C-3. That is the problem.

The Chair: This is an act to promote gender equity in Indian registration.

Is it agreed that the committee proceed to clause by clause in consideration of Bill C-3?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

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

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Jaffer: On division.

The Chair: On division. Shall clause 3 carry?

Senator Jaffer: On division.

The Chair: Can I assume, honourable senators, that the whole bill will be on division on this side and agreed on this side?

Senator Andreychuk: We are halfway through a process. We do not want to find ourselves in the situation that some other committees were in. We ought to proceed with clause by clause where it appears that some will be on division and others will agree.

The Chair: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Baker : C'est malheureux. Je n'ai jamais rien vu d'aussi spécifique et particulier que cette décision. Cependant, le Président de la Chambre dit que cela s'inscrit dans un contexte particulier. Le Président a dit que, en l'espèce, si l'on ajoutait au projet de loi une seule personne ne s'inscrivant pas dans ce qui a été approuvé à la deuxième lecture, alors le projet de loi serait irrecevable.

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Baker : Cette décision est très restrictive. C'est là tout mon propos. Elle rejette d'emblée des amendements majeurs au projet de loi. Les amendements de fond sont le problème.

Le sénateur Andreychuk : En gros, nous disons que cela se situe au niveau de la Cour d'appel, et non pas des cours initiales. En conséquence, le projet de loi C-3 a été rédigé de la manière que l'on sait, et le Président de la Chambre a dit que l'on ne peut pas déborder du projet de loi C-3.

Le sénateur Baker : Vous pouvez sortir de la Cour d'appel, mais vous ne pouvez pas sortir du projet de loi C-3. Voilà quel est le problème.

La présidente : Il s'agit d'une loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens.

Tout le monde est-il d'accord pour que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-3?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il réservé?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il réservé?

Des voix : D'accord.

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

Des voix : D'accord.

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : Avec dissidence. L'article 3 est-il adopté?

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : M'est-il permis de deviner, honorables sénateurs, que le projet de loi dans son ensemble sera rejeté de ce côté-ci et adopté de ce côté-là?

Le sénateur Andreychuk : Nous sommes à mi-chemin dans un processus. Nous ne voulons pas nous retrouver dans la situation qu'ont connue certains autres comités. Nous devrions aller de l'avant avec l'étude article par article lorsqu'il apparaît que certains seront d'accord et d'autres pas.

La présidente : L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

The Chair: Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Jaffer: On division.

The Chair: Does the committee wish to consider appending observation to the report?

Senator Andreychuk: No.

The Chair: I do. Do I have to step out of the chair to do it?

Senator Baker: No.

The Chair: Okay.

Senator Baker: Go right ahead.

The Chair: One of the observations states that Bill C-3 does not deal with sex discrimination that results in 12(1)(b) of the Indian Act. The other observation is two points about the exploratory process: It has taken forever to get here, so structures and resources need to flow to women and their descendants who were disenfranchised. Therefore, should these issues be on the priority list?

Senator Baker: I do not see anything wrong with that.

Senator Andreychuk: I have some problems because I have not studied the context of section 12(1)(b) of the Indian Act beyond Bill C-3. This says that Bill C-3 does not deal with section 12(1)(b) of the Indian Act.

The Chair: No; it says that it does not deal with the sex discrimination that resulted from it.

Senator Andreychuk: I have not studied that. We did not study that; it was not part of Bill C-3.

The Chair: We could amend this to say that Bill C-3 does not deal with sex discrimination but has resulted from other changes to the Indian Act.

Senator Andreychuk: I do not know that.

The Chair: We heard tons of testimony this afternoon, senator.

La présidente : L'article 7 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 9 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 10 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : Le comité souhaite-t-il envisager l'ajout d'observations au rapport?

Le sénateur Andreychuk : Non.

La présidente : Moi, si. Dois-je quitter le fauteuil pour ce faire?

Le sénateur Baker : Non.

La présidente : Bien.

Le sénateur Baker : Allez-y tout simplement.

La présidente : L'une des observations est que le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle renfermée dans l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens. L'autre observation renvoie à deux éléments du processus exploratoire : il a fallu une éternité pour en arriver là, alors il importe que des structures et des ressources soient fournies aux femmes et à leurs descendants qui ont été privés de leurs droits. En conséquence, ces questions ne devraient-elles pas figurer sur la liste de priorités?

Le sénateur Baker : Je ne vois rien de mal à cela.

Le sénateur Andreychuk : J'ai quelques problèmes, car je n'ai pas étudié le contexte de l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens, au-delà du projet de loi C-3. Il est dit ici que le projet de loi C-3 ne traite pas de l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

La présidente : Non; cela dit qu'il ne traite pas de la discrimination sexuelle en résultant.

Le sénateur Andreychuk : Je n'ai pas étudié cela. Nous n'avons pas étudié cela; cela n'a pas fait partie du projet de loi C-3.

La présidente : Nous pourrions modifier le texte pour dire que le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle qui a résulté d'autres changements à la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Andreychuk : Je ne le sais pas.

La présidente : Nous avons entendu des tonnes de témoignages cet après-midi, sénateur.

Senator Andreychuk: Yes, but they were making an opinion. Did we study that and was that the subject matter of Bill C-3? We allowed the witnesses to go beyond the scope of Bill C-3, and we did so in fairness in hearing the witnesses we did. However, I do not think we are bound by that evidence, and we did not challenge that evidence. In fairness to the community, we were allowing them to state their case broadly.

The Chair: Would the senator accept a shorter sentence, that Bill C-3 “does not deal with sex discrimination,” full stop?

Senator Andreychuk: No, I would not. I would agree to saying that there are further issues within the Indian Act, such as sex discrimination, that should be dealt with somewhere. That would be fine. I do not know what the wording is, but the point is that we want to go beyond Bill C-3, but I do not think we can define what “beyond Bill C-3” is.

Senator Baker: Madam Chair, I think it is very simple just to add one word. “Bill C-3 does not deal with all sex discrimination in the Indian Act.”

The Chair: I have to admit that was in my first draft, and I took it out, good senator.

Senator Baker: That would address Senator Andreychuk’s concern.

The Chair: Bill C-3 does not deal with sex discrimination, period. The second-generation is different. It is not “all.” It does not deal with sex discrimination.

Senator Baker: In the Indian Act.

The Chair: No, Bill C-3 does not deal with sex discrimination.

Senator Baker: In the Indian Act.

Senator Jaffer: In the Indian Act.

The Chair: Yes?

Senator Jaffer: Yes.

The Chair: I do not want to say “all.” I want it stated that this bill does not deal with sex discrimination. It is a tinker.

Senator Andreychuk: You are free to make those comments. However, I just do not feel comfortable making a statement upon something we did not study.

The Chair: I have spent considerable time reading the House of Commons testimony that was sent to us in our email, as well as other people’s documents, letters from a whole variety of people

Le sénateur Andreychuk : Oui, mais les témoins exprimaient une opinion. Avons-nous étudié cela et est-ce là ce que renferme le projet de loi C-3? Nous avons laissé les témoins déborder de la portée du projet de loi C-3, et nous l’avons fait pour être justes dans notre audition des témoins que nous avons entendus. Cependant, je ne pense pas que nous soyons liés par leurs témoignages, et nous ne les avons pas non plus contestés. Pour être justes envers la communauté, nous avons laissé les témoins étayer très largement leur point de vue.

La présidente : Le sénateur accepterait-elle une courte phrase disant que le projet de loi C-3 « ne traite pas de discrimination sexuelle », un point c’est tout?

Le sénateur Andreychuk : Non. Je serais d’accord pour que nous disions qu’il y a encore d’autres aspects de la Loi sur les Indiens, comme la discrimination sexuelle, qui devraient être réglés quelque part. Ce serait très bien. J’ignore quel serait le libellé, mais l’important est que nous voulons aller au-delà du projet de loi C-3, mais je ne pense pas que nous puissions définir ce que veut dire « au-delà du projet de loi C-3 ».

Le sénateur Baker : Madame la présidente, je pense qu’il serait très simple d’ajouter un mot seulement. « Le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle dans la Loi sur les Indiens ».

La présidente : Il me faut reconnaître que c’était là ma première ébauche, et j’ai ensuite enlevé cette partie, alors bravo à vous, sénateur.

Le sénateur Baker : Cela réglerait le souci du sénateur Andreychuk.

La présidente : Le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle, un point c’est tout. La question de la deuxième génération est une question différente. On ne dit pas « toute ». Le projet de loi ne traite pas de discrimination sexuelle.

Le sénateur Baker : Dans la Loi sur les Indiens.

La présidente : Non, le projet de loi C-3 ne traite pas de discrimination sexuelle.

Le sénateur Baker : Dans la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Jaffer : Dans la Loi sur les Indiens.

La présidente : Oui?

Le sénateur Jaffer : Oui.

La présidente : Je ne veux pas dire « toute ». Je veux qu’il soit dit que le projet de loi ne traite pas de discrimination sexuelle. C’est une question de bricolage.

Le sénateur Andreychuk : Vous êtes libre de faire ces commentaires. Cependant, je ne me sens tout simplement pas à l’aise avec l’idée de nous prononcer sur quelque chose que nous n’avons pas étudié.

La présidente : J’ai passé beaucoup de temps à lire les témoignages livrés à la Chambre des communes et qui nous ont été envoyés par courriel, ainsi que les documents d’autres

and written submissions that have been made, such as Ms. Palmater's, et cetera, which were sent to all senators.

Senator Kochhar: That was not on the agenda. Given the limited amount of time we have, I think we should defray it for some other time. I do not think you can really make too many, or any, changes at all.

The Chair: I am not changing the bill. I am adding little postscripts at the bottom.

Senator Jaffer: This is an observation.

The Chair: It is not a change to the bill. It is not an amendment.

Senator Kochhar: I do not know what the ramification of that might be.

The Chair: The implication is to tell the Indian and Northern Affairs Canada that this stuff is not good enough, and there is a group of senators who are saying it.

Senator Brazeau: To suggest that Bill C-3 does not deal with sex discrimination, period, I do not think is a fact. I think it is more factual to say that Bill C-3 does not deal with all gender inequities stemming from the Indian Act.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Brazeau: If this passes, we can find 45,000 happy people who will say —

The Chair: Get their money and run.

Senator Baker: You have a whole process starting to address the rest of it.

Senator Jaffer: I like what you said.

Senator Brazeau: In addition, I think we heard witnesses even say that, yes, it deals with a portion of the gender inequities, but let us just say that it does not deal with all of them.

The Chair: We also heard people say that this is apples and oranges. However, the mood of the group is quite clearly not in my court, so I bend to your wisdom.

Senator Baker: Put in "all."

The Chair: Do you have a text to read back to us?

Sauna Troniak, Analyst, Library of Parliament: "Bill C-3 does not address all gender inequities stemming from the Indian Act."

The Chair: No. "Sex discrimination."

Senator Baker: "Sex discrimination," not "gender inequities."

The Chair: "Sex" is the word in the Charter.

Senator Baker: Section 15.

intervenants, des lettres de tout un tas de gens et des mémoires qui ont été déposés, comme celui de Mme Palmater, et cetera, et qui ont été fournis à tous les sénateurs.

Le sénateur Kochhar : Cela ne figurait pas à l'ordre du jour. Vu le temps limité dont nous disposons, je pense que nous devrions reporter cela à une autre occasion. Je ne pense pas que vous puissiez apporter beaucoup de changements, si même vous le pouvez.

La présidente : Je ne change pas le projet de loi. J'ajoute quelques post-scriptum en bas.

Le sénateur Jaffer : C'est une observation.

La présidente : Ce n'est pas un changement au projet de loi. Ce n'est pas un amendement.

Le sénateur Kochhar : J'ignore quelles pourraient en être les ramifications.

La présidente : Cela indiquerait à Affaires indiennes et du Nord canadien que ceci ne suffit pas, et qu'il y a un groupe de sénateurs qui le dit.

Le sénateur Brazeau : Dire que le projet de loi C-3 ne traite pas de discrimination sexuelle, un point c'est tout, n'est selon moi pas factuel. Je pense qu'il serait plus factuel de dire que le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les inégalités de genre découlant de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Brazeau : Si ceci est adopté, nous pourrions trouver 45 000 personnes heureuses qui diront...

La présidente : Qui prendront leur argent et se tireront.

Le sénateur Baker : Vous avez tout un processus qui va s'enclencher pour régler le reste des questions.

Le sénateur Jaffer : J'aime ce que vous avez dit.

Le sénateur Brazeau : D'autre part, je pense que nous avons même entendu des témoins dire que, oui, cela traite d'une partie des inégalités de genre, mais disons simplement que cela ne les règle pas toutes.

La présidente : Nous avons également entendu des gens dire qu'on mélange ici des torchons et des serviettes. Cependant, le groupe ne penche très clairement pas de mon côté, alors je m'incline devant votre sagesse.

Le sénateur Baker : Insérer « toutes ».

La présidente : Avez-vous un texte à nous relire?

Sauna Troniak, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement : « Le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les inégalités de genre découlant de la Loi sur les Indiens. »

La présidente : Non. « Discrimination sexuelle ».

Le sénateur Baker : « Discrimination sexuelle », et non pas « inégalités de genre ».

La présidente : « Sexe » est le mot qui figure dans la Charte.

Le sénateur Baker : L'article 15.

Senator Andreychuk: As a good lawyer, do you not study it before you agree with something?

The Chair: Do not stand on your law degree for this kind of stuff.

Senator Andreychuk: You are standing on points, and I take these matters very seriously. Women's rights, human rights and equality are extremely important to me, as much as they are to many other senators. When I do this, I want to be sure it is positive, not negative and not argumentative. I like Senator Brazeau's compromise.

Senator Baker: Could you add something to that, Senator Brazeau, in light of what you have heard? Your suggested wording is what?

Senator Brazeau: Seeing that the intention of Bill C-3 is to promote gender equity, I would suggest that Bill C-3 does not deal with all gender inequity issues stemming from the Indian Act.

The Chair: I would still prefer to use "sex discrimination" instead of "gender inequity" because of the Charter. It is "sex" in the Human Rights Act and in the Criminal Code. That is the category. Am I right, Justice Department? I am.

Mr. Reiher: I have to admit that I do not recall the exact words of the provisions at the moment.

Senator Andreychuk: Yes, what is the point? We have to go back and read it.

The Chair: Gender equity is a neutral phrase, without any historical reference to the courts or to anything else. "Sex" is the category used at least once in the Criminal Code; it is used in the Human Rights Act; and it is used in section 15 of the Charter of Rights. This is an equality argument.

Could you read back to us more or less what Senator Brazeau said the last time?

Ms. Troniak: "Bill C-3 does not address or deal with all gender inequities stemming from the Indian Act."

The Chair: Do we agree with that?

Senator Jaffer: Yes, we agree with that.

The Chair: Okay. That is sold.

Senator Brazeau: I hope I agree.

Senator Andreychuk: I have to see what we are agreeing to. I have no idea. I am relying on Senator Baker.

Senator Baker: Well, the next two are excellent.

Go ahead, Madam Chair.

Le sénateur Andreychuk : En bon avocat que vous êtes, n'étudiez-vous pas les choses avant de donner votre aval?

La présidente : Ne vous appuyez pas sur votre diplôme en droit pour ce genre de chose.

Le sénateur Andreychuk : Vous, vous vous appuyez sur des points, et je prends ces questions très au sérieux. Les droits des femmes, les droits de la personne et l'égalité me tiennent beaucoup à cœur, tout comme c'est le cas de nombreux autres sénateurs. Dans ce que je fais ici, je tiens à être certaine que c'est positif, et non pas négatif, ni argumentatif. J'aime le compromis du sénateur Brazeau.

Le sénateur Baker : Pourriez-vous ajouter quelque chose à cela, sénateur Brazeau, à la lumière de ce que vous venez tout juste d'entendre? Quelle est votre suggestion quant au libellé?

Le sénateur Brazeau : Étant donné que l'objet du projet de loi C-3 est de favoriser l'équité entre les sexes, je suggérerais que le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les questions d'inégalité de genre découlant de la Loi sur les Indiens.

La présidente : Je préférerais toujours que l'on parle de « discrimination sexuelle » plutôt que d'« inégalité de genre », à cause de la Charte. L'on parle de discrimination fondée sur le « sexe » dans la Loi sur les droits de la personne, ainsi que dans le Code criminel. Il s'agit d'une catégorie. Ai-je raison, monsieur le représentant du ministère de la Justice? J'ai raison.

M. Reiher : Il me faut avouer que je ne me souviens pas des termes exacts qui sont employés dans les dispositions.

Le sénateur Andreychuk : Oui, à quoi cela sert-il? Il nous faut consulter le texte.

La présidente : L'expression équité entre les sexes est neutre. Sans aucune référence historique aux tribunaux ou à quoi que ce soit d'autre. Le terme « sexe » renvoie à la catégorie qui est utilisée au moins une fois dans le Code criminel, qui figure dans la Loi sur les droits de la personne, et de nouveau à l'article 15 de la Charte des droits. L'argument ici est un argument en faveur de l'équité.

Pourriez-vous nous relire plus ou moins ce qu'a dit le sénateur Brazeau la dernière fois?

Mme Troniak : « Le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les inégalités de genre découlant de la Loi sur les Indiens. »

La présidente : Tout le monde est-il d'accord là-dessus?

Le sénateur Jaffer : Oui, nous sommes d'accord là-dessus.

La présidente : Bien. Vendu.

Le sénateur Brazeau : J'espère que je suis d'accord.

Le sénateur Andreychuk : Il me faut voir ce sur quoi nous nous disons d'accord. Je n'en ai pas la moindre idée. Je compte sur le sénateur Baker.

Le sénateur Baker : Eh bien, les deux éléments suivants sont excellents.

Allez-y, madame la présidente.

The Chair: I wrote down some other suggestions as committee members were talking. This is not a full list, so feel free to add to it: Parliament should review what is happening in this process of engagement.

Senator Jaffer: Exploratory process.

The Chair: Yes, exploratory process.

There must be solid outcomes and a commitment to support those outcomes; the general line that incrementalism is not a defence of equality — I thought that was great.

I would like to see an observation that makes the difference between citizenship band allocation and what Sharon McIvor is talking about in terms of registration in the Indian Act. I think it is quite important to highlight that distinction because the engagement strategies are muddled up dealing with band citizenship, the inherent right to self-government, et cetera. However, her case is around registration in the Indian Act.

I thought that clarification, which was made this afternoon, was quite important. I do not want all the money thrown out to deal with every problem in the world, although that would be very nice, too.

Senator Baker: The steering committee could actually deal with the wording.

Senator Jaffer: I think that is a good idea.

Senator Andreychuk: I take back every nice word I said about you.

The Chair: I have not “wordsmithed” this one. Yes, we can do it tomorrow afternoon.

Is the general principle agreed to?

Senator Andreychuk: I do not want to go any further into what I have heard the chair say because I do not think it is the role of Parliament to get into negotiations with Aboriginal leaders. It is very clear that our role is a fiduciary and oversight role; it is not to be at the table negotiating. The House of Commons and the Senate cannot sit at the table and negotiate. If they are going to report to us, I think this is about as far as we can go; just stick to this.

Senator Baker: To the steering committee.

Senator Jaffer: I like this. Let us leave it at that.

Senator Andreychuk: We will leave it as is, and anyone on the floor of the Senate can stand up and add to it.

We have gone a lot further than I wanted in number one and in (A) and (B). We can provide oversight in the negotiations or consultations, as long as we are legally correct and are not involved in the negotiations. We do not want to go any further than that.

La présidente : J’ai noté un certain nombre d’autres suggestions pendant que les membres du comité discutaient. Il ne s’agit pas d’une liste exhaustive, alors sentez-vous bien libres d’y faire des ajouts : le Parlement devrait revoir ce qui se passe dans le cadre de ce processus d’engagement.

Le sénateur Jaffer : Processus exploratoire.

La présidente : Oui, processus exploratoire.

Il doit y avoir des résultats solides et un engagement à appuyer ces résultats; la trame générale est que le gradualisme n’est pas une défense en matière d’égalité — j’ai trouvé cela formidable.

J’aimerais voir une observation faisant ressortir la différence entre le consentement de citoyenneté de bande et ce dont parle Sharon McIvor en ce qui concerne l’inscription en vertu de la Loi sur les Indiens. Je pense qu’il est relativement important de souligner cette distinction, car les stratégies d’engagement sont quelque peu confuses en ce qui concerne la citoyenneté pour les bandes, le droit inhérent à l’autonomie gouvernementale, et cetera. Cependant, la cause de Mme McIvor vise l’inscription au sens de la Loi sur les Indiens.

J’ai trouvé que cet éclaircissement, qui a été apporté cet après-midi, était plutôt important. Je ne veux pas que tout l’argent soit dépensé pour traiter de tous les problèmes dans le monde, même si cela serait très bien aussi.

Le sénateur Baker : Le comité directeur pourrait en vérité s’occuper du libellé.

Le sénateur Jaffer : Je pense que c’est là une bonne idée.

Le sénateur Andreychuk : Je retire toutes les choses gentilles que j’ai dites à votre sujet.

La présidente : Je n’ai pas couché sur papier jusqu’au dernier détail de ce texte. Oui, nous pourrions faire cela demain après-midi.

Tout le monde s’entend-il sur le principe général?

Le sénateur Andreychuk : Je ne souhaite pas traiter plus avant de ce que j’ai entendu la présidente dire, car je ne pense pas que ce soit le rôle du Parlement de s’engager dans des négociations avec les dirigeants autochtones. Il est très clair que notre rôle est un rôle fiduciaire et de surveillance; notre rôle n’est pas de siéger à la table de négociation. La Chambre des communes et le Sénat ne peuvent pas s’asseoir à la table et négocier. Si on va nous faire rapport, alors je pense que ce que nous avons ici va aussi loin que nous le pouvons; tenons-nous-en simplement à cela.

Le sénateur Baker : Qu’on s’en remette au comité directeur.

Le sénateur Jaffer : Ceci me convient. Arrêtons-nous là.

Le sénateur Andreychuk : Nous allons nous arrêter là, et quiconque le souhaite peut se lever au Sénat et ajouter quelque chose.

Nous sommes allés beaucoup plus loin que je ne l’aurais voulu pour ce qui est du numéro un et (A) et (B). Nous pouvons assurer une surveillance au niveau des négociations ou des consultations, tant et aussi longtemps que nous y sommes légalement autorisés et que nous ne participons pas aux négociations. Nous ne voulons pas aller plus loin que cela.

The Chair: Am I clear, then, that under “Sex Discrimination,” it reads as the library analyst read it to us, that (A) and (B) stand as is, and that there are no further additions?

Senator Andreychuk: Agreed.

Senator Jaffer: What was the other addition you wanted?

The Chair: I wanted a distinction made between the inherent right to self-government, which is the citizenship band issue, and Sharon McIvor’s case, which is about registration in the Indian Act. If all the resources and engagement are going to solve every problem of discrimination, this little problem with the Indian Act, which we have passed on division, may get lost in the huge shuffle that will have to happen.

Senator Kochhar: I do not want to sound ignorant, but it is really not about recognition; it is about getting money. People who are registered get extra money. It is about obtaining money. In my opinion, it has nothing to do with —

Senator Jaffer: No, senator. It is about who you are. It is about your identity. It is not about money.

Senator Kochhar: If you take the money out, identity will disappear.

Senator Jaffer: No, senator. It is about having your identity, about who you are.

Senator Andreychuk: I think these are sufficient observations and that we can agree to them. Anyone who wants to add to them can do so. Anyone could introduce a bill in the next Parliament to add to anything in the Indian Act. Go for it, as long as we are not drawing out things that we did not hear fully and fairly. That is why I will not get into membership, et cetera. We heard some points of view, but we can equally hear other points of view that the Indian Act is intrinsically involved with citizenship, recognition, status, et cetera. I do not think we dealt with that. I think we should stick to Bill C-3.

The Chair: All right. We are sold, then, on (A) and (B). There is no (C).

Senator Jaffer: There is the first observation and then (A) and (B).

The Chair: Yes. We are done.

(The committee adjourned.)

La présidente : Ai-je bien compris, donc, que sous « discrimination fondée sur le sexe » le texte est celui que nous a lu l’attachée de recherche de la Bibliothèque, soit que (A) et (B) demeurent tels quels, et qu’il n’y a pas d’autres ajouts?

Le sénateur Andreychuk : D’accord.

Le sénateur Jaffer : Quel était l’autre ajout que vous souhaitiez?

La présidente : Je voulais faire une distinction entre le droit inhérent à l’autonomie gouvernementale, qui est la question de la citoyenneté des bandes, et la cause de Sharon McIvor, qui concerne l’inscription en vertu de la Loi sur les Indiens. Si l’ensemble des ressources et de l’engagement vont résoudre tous les problèmes de discrimination, ce petit problème avec la Loi sur les Indiens, sur lequel nous nous sommes entendus, avec dissidence, pourrait être perdu dans l’énorme chamboulement qui devra s’opérer.

Le sénateur Kochhar : Je ne veux pas paraître ignorant, mais il ne s’agit en réalité pas de reconnaissance, mais d’obtenir de l’argent. Les gens qui sont inscrits touchent davantage d’argent. Il est question ici d’argent. À mon avis, cela n’a rien à voir avec...

Le sénateur Jaffer : Non, sénateur. La question est celle de savoir qui vous êtes. C’est une question d’identité. Ce n’est pas une question d’argent.

Le sénateur Kochhar : Si vous retirez l’argent, l’identité disparaîtra.

Le sénateur Jaffer : Non, sénateur. La question est celle de votre identité, de qui vous êtes.

Le sénateur Andreychuk : Je pense que nous avons ici suffisamment d’observations et que nous pouvons les accepter. Quiconque veut en ajouter est libre de le faire. N’importe qui pourrait déposer un projet de loi à la prochaine législature pour ajouter n’importe quoi à la Loi sur les Indiens. Allez-y, tant et aussi longtemps qu’il ne s’agit pas de choses que nous n’avons pas entendues, pleinement et carrément. C’est pourquoi je ne vais pas aborder l’aspect appartenance aux bandes, et cetera. Nous avons entendu certains points de vue, mais nous pourrions tout autant entendre d’autres points de vue selon lesquels la Loi sur les Indiens intervient, de manière intrinsèque, sur les plans de la citoyenneté, de la reconnaissance, du statut, et cetera. Je ne pense pas que nous ayons traité de cela. J’estime que nous devrions nous en tenir au projet de loi C-3.

La présidente : Très bien. Nous sommes donc d’accord sur (A) et (B). Il n’y a pas de (C).

Le sénateur Jaffer : Il y a la première observation, puis il y a (A) et (B).

La présidente : Oui. Nous avons terminé.

(La séance est levée.)



REFLECTING THE CHANGING FACE OF CANADA: Employment Equity in the Federal Public Service

The Honourable Janis G. Johnson
Chair

The Honourable Mobina S. B. Jaffer
Deputy Chair

**Standing Senate Committee
on Human Rights**

June 2010

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca
(Committee Business – Senate – Reports)
40th Parliament – 3rd Session

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	1
The Committee's Findings	1
The Committee's Recommendations	5
CHAPTER 1: INTRODUCTION TO THE STUDY	11
CHAPTER 2: THE COMMITTEE'S OBSERVATIONS.....	17
A. Employment Equity in the Federal Public Service – April 2007 to March 2008	18
i. Representation and Recruitment Rate Statistics from 2006 – 2007 Annual Reports	19
ii. Consequences of Representation and Recruitment Rate Statistics for Visible Minorities and Other Designated Groups	21
iii. Underrepresentation of Women and Visible Minorities in Executive (EX) Positions	21
iv. Extensive Use of Casual or Term Hiring Processes.....	22
v. Need to Include Employment Equity Considerations in Merit Criteria.....	22
vi. Problems with Foreign Credential Recognition	23
vii. Problems Achieving Employment Equity Targets at the Department of Justice	24
B. Employment Equity in the Federal Public Service in 2009	26
i. 2006 Workforce Availability Numbers from Statistics Canada.....	26
ii. Outdated Workforce Availability Numbers Used in 2007 – 2008 Annual Reports.....	27
iii. New 2006 Workforce Availability Numbers for the Core Public Administration of the Federal Public Service	30
iv. Issues of Concern Pertaining to Representation and Recruitment of Women, Persons with Disabilities, Visible Minorities and Aboriginal Peoples	32
v. The Public Service Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates and What It Might Mean Regarding Recruitment Rates for Visible Minorities in Particular	33
vi. Reactions to and Concerns Expressed Regarding the Public Service Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates	38
vii. Some Improvement, but Continuing Scarcity, of Members of Visible Minority Groups in Executive (EX) Positions	41
viii. Drop Off Rate for Visible Minority Applicants and Requirement to Affirm Aboriginal Affiliation for Jobs Targeted to Aboriginal Peoples.....	43
ix. Creation of the New Office of the Chief Human Resources Officer and Increased Responsibility for Human Resources Management for Deputy Ministers	45

C. Government Initiatives Undertaken in 2007-2008.....	49
D. Government Initiatives Undertaken in 2008 – 2009	53
CHAPTER 3: THE COMMITTEE’S RECOMMENDATIONS.....	57
A. Enhancing Concrete Movement on Employment Equity Goals.....	57
B. The Need for Accurate Information.....	60
C. Enforcement and Accountability.....	65
D. Organizational Culture and Strong Leadership	67
E. Concluding Comments	70
APPENDIX A: WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD.....	73
APPENDIX B: VOLUNTARY SELF-IDENTIFICATION FORM USED BY DEPARTMENTS AND AGENCIES IN THE CORE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE	77
APPENDIX C: VOLUNTARY SELF-DECLARATION FORM COMPLETED BY APPLICANTS WHO APPLY FOR JOBS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE ON THE JOBS CANADA WEBSITE	81
APPENDIX D: AFFIRMATION OF ABORIGINAL AFFILIATION FORM USED BY THE PUBLIC SERVICE COMMISSION.....	85

MEMBERS

The Honourable Janis G. Johnson, Chair of the Committee

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, Deputy Chair of the Committee

The Honourable Senators:

Raynell Andreychuk

George Baker, P.C.

Patrick Brazeau

Vim Kochhar

Grant Mitchell

Nancy Ruth

Rod A. A. Zimmer

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Marjory LeBreton, P.C., (or Gérald Comeau) and James Cowan (or Claudette Tardif).

In addition, the Honourable Senators Campbell, Carstairs, P.C., Dallaire, Dawson, Dyck, Fraser, Goldstein, Kinsella, Lang, Lovelace Nicholas, Martin, Munson, Oliver, Pépin, Peterson, Plett, Poy, Ringuette, Spivak and Stratton were members of the committee or participated from time to time during this study.

Library of Parliament Research Staff:

Julian Walker and Jennifer Bird, analysts.

Clerk of the Committee:

Adam Thompson

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 23, 2010:

The Honourable Senator Johnson moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service, to study the extent to which targets to achieve employment equity are being met, and to examine labour market outcomes for minority groups in the private sector;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First session of the Thirty-eighth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2010.

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

Gary W. O'Brien
Clerk of the Senate

This order of reference is similar to the committee's order of reference in previous sessions.

“[I]ndeed, we are not even near there yet.”

(Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner,
Canadian Human Rights Commission, 4 February 2008)

**“While we continue to believe that the gap can be closed,
we are concerned with how long it will take us to get there.”**

(Testimony of Maria Barrados, President,
Public Service Commission, 23 April 2007)

EXECUTIVE SUMMARY

In this report, the Standing Senate Committee on Human Rights charts the progress that has been made by the federal government in meeting the key objective of the *Employment Equity Act*: achieving representation rates in the federal public service for women, Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities (the four groups classified as designated groups under the Act) that are at least equivalent to their workforce availability numbers. The committee last reported on this issue in February 2007 with the release of its report, *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*.

The Committee’s Findings

The committee concluded, based on the workforce availability numbers from the 2006 Canadian census, that while the federal public service appeared to be meeting this key objective for women, Aboriginal peoples and persons with disabilities, it still was not doing so for visible minorities. Based on the new numbers available for the core public service in 2008 – 2009:

- women are represented at a rate of 54.7% (their workforce availability rate based on the 2006 census is 52.3%);
- Aboriginal people are represented at a rate of 4.5% (their workforce availability rate based on the 2006 census is 3.0%);
- persons with disabilities are represented at a rate of 5.9% (their workforce availability rate based on the 2006 Participation and Limitation Activity Survey (PALS) is 4.0%; and

- visible minorities are represented at a rate of 9.8% (their workforce availability rate based on the 2006 census is 12.4%).¹

However, it also became clear to the committee during the course of its hearings that these numbers may not tell the entire story or present as accurate a picture as one might wish. There are two main reasons for this. Firstly, although workforce availability numbers from the 2006 census finally became available for all four of these groups in 2009, and finally started being used by the core agencies responsible for assessing the federal government's performance in meeting the Acts objectives (the Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission and the Canadian Human Rights Commission) during that year, these numbers are already becoming obsolete. Outdated workforce availability numbers present the greatest challenge with respect to assessing the government's performance in the category of visible minority representation, as immigration to Canada makes this group one of the fastest growing segments of Canadian society.

Secondly, the representation rates used by key agencies to evaluate government performance with respect to employment equity are derived from self-identification surveys that individual federal government departments and agencies ask their employees to complete on a periodic basis. Based on large discrepancies between the recruitment rates and representation rates for visible minorities revealed by the Public Service Commission's new methodology for calculating recruitment rates, as described in its 2008 – 2009 Annual Report,² it appears possible that individual government departments may not be administering the self-identification process as effectively as they could be or that members of designated groups are choosing not to self-identify for a variety of reasons.

¹ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008 - 2009*, 31 March 2010, Chapter 3, available on-line at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2008-2009/eepr-eng.asp?format= print>.

² There were also small discrepancies between recruitment and representation rates for Aboriginal peoples and persons with disabilities, when recruitment rates were calculated using the Public Service Commission's new methodology for calculating such rates. See Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, available at <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2009/rpt-eng.pdf>, para. 3.76.

Further investigation into the root causes of failure to self-identify and as to how to best calculate representation rates is required for all designated groups, but particularly for visible minorities. As various witnesses pointed out to the committee during the course of its hearings, the Public Service Commission's new methodology for calculating recruitment or hiring rates does not necessarily provide a more accurate picture of representation rates for visible minorities, Aboriginal persons or persons with disabilities in the public service,³ since the new method only provides information regarding numbers of individuals from these designated groups that are appointed to positions in the federal public service. In other words, a higher recruitment rate does not necessarily guarantee that individuals from designated groups continue long-term careers with the public service once hired. More information is needed to see whether or not the large discrepancies between recruitment and representation rates, for visible minorities in particular, are indicative of a retention problem with respect to this designated group. Another possible explanation for the large discrepancy between recruitment and representation rates for visible minorities (and smaller discrepancies in the case of Aboriginal peoples and persons with disabilities) could be that members of designated groups feel less comfortable self-identifying once hired than they do when they first apply for positions in the public service. This possibility should also be investigated in order to see whether or not there are problems with work culture in the public service or, alternatively, with the administration of the self-identification process.

In addition, it is important to note that the recruitment rates calculated using the Public Service Commission's new methodology only account for those hired through advertised job postings and not those hired through non-advertised postings. According to the most recent data available, only 74% of people hired to positions in the federal public service are hired through advertised processes.

Information provided to the committee also revealed other challenges the government must grapple with in order to achieve full and equitable representation for the four

³ The Public Service Commission's new methodology for calculating recruitment rates is not used to calculate recruitment rates for women. The Public Service Commission continues to gather data on recruitment rates for women using pay data. Ibid. at para. 3.73.

designated groups across the public service. Some of the issues brought to the committee's attention included:

- the fact that there is a drop-off rate⁴ for visible minority applicants, but no appreciable drop-off rate for Aboriginal peoples and persons with disabilities, a phenomenon which requires further investigation to ensure that selection biases are not informing the appointment process;
- women are still lagging behind men in terms of being appointed to executive positions, are still largely clustered in certain occupations and departments;
- women still generally hold lower paying jobs than men, are over-represented in term appointments;
- Aboriginal peoples, while represented in the public service at levels above their workforce availability numbers, are predominantly working for three government departments (Indian and Northern Affairs Canada, the Correctional Service of Canada, and Human Resources and Social Development Canada), and thus are not equitably represented throughout the federal public service; and
- persons with disabilities are not being recruited at their workforce availability level, which suggests the federal departments and agencies may be reaching its employment equity targets for persons with disabilities through reliance on the demographics of aging, rather than seeking to actively recruit persons from this designated group, rather than being actively recruited.

The committee noted that the core agencies, as well as the federal public service generally, are all taking steps to address some of the challenges noted above. The Public Service Commission is, for example, working with agencies like the Office of the Chief Human Resources Officer to develop a common methodology for calculating representation and recruitment rates; deliberate efforts have been made to create visible minority hiring pools at the executive level; and a new program led by Citizenship and

⁴ The “drop-off” rate reflects the rate at which applicants for positions in the federal public service are eliminated from the competitive process, between the time they apply for an externally advertised job and the time that someone is hired to fill the job.

Immigration Canada has been instituted to attempt to reduce biases in hiring by facilitating diversity on selection boards. However, the committee is of the view that more needs to be done.

To complicate matters, there has recently been a shift towards giving deputy ministers and deputy heads of federal departments and agencies more control over hiring and staffing in the human resources arena. This change was signaled first by the enactment of the *Public Service Modernization Act* in 2005, and was re-emphasized with the creation of the new Office of the Chief Human Resources Officer, Treasury Board Secretariat in March 2009. When the former Chief Human Resources Officer appeared before the committee in April 2009, she stated that “the Office of the Chief Human Resources Officer should only undertake those roles that must be carried out on a corporate- or government-wide basis — for example, define the broad framework for people management. ...” This presumably gives deputy ministers or deputy heads of federal government departments and agencies wider discretion over how they choose to handle human resources matters within their departments. However, despite the fact that deputy ministers and deputy heads have been given more control over hiring and staffing than ever before, the committee was advised that meeting employment equity objectives is only one part of their performance evaluation, and that their performance pay is not contingent on meeting those objectives. This may prove problematic, particularly if the Office of the Chief Human Resources Officer will play less of a role in monitoring human resources managers than the Canada Public Service Agency (CPSA) or the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC) did.

The Committee’s Recommendations

In response to the committee’s findings on the evidence provided to it between April 2007 and June 2009, the committee has made 13 recommendations. It is important to note, however, that recommendations 1, 10, 11 and 12 serve to both echo and enhance recommendations made by this committee in its February 2007 report. We have reiterated these recommendations here, supplementing them with more specific proposals for concrete action, because the recommendations in our previous report have not, as yet,

been implemented. We urge the government to move forward on these matters quickly. Swift action is necessary to ensure that the federal civil service leads the way in responding to Canada's changing demographics, reflecting the diversity of Canadian society within its own workforce.

RECOMMENDATION 1 (See page 59)

The committee recommends that the federal government focus on concrete initiatives in order to achieve its employment equity goals. Such initiatives should include:

- **Swift publication and effective implementation of the Office of the Chief Human Resources Officer's updated employment equity policy;**
- **Providing strong incentives for government agencies and departments to develop and submit staffing strategies that include plans to address gaps in employment equity representation by the end of 2010;**
- **Instituting processes which avoid immediate-needs hires that directly and indirectly circumvent employment equity goals;**
- **Providing on-the-job language training specifically targeted to assist the career advancement goals of individuals that enter the public service with only one official language;**
- **Providing funding to assist public service employees to earn their accreditation in Canada;**
- **Encouraging managers to balance the high value that they place on Canadian experience with employment equity priorities; and**
- **Renewing core funding, in order to allow all government agencies and departments to fulfill their employment equity objectives.**

RECOMMENDATION 2 (See page 61)

The committee recommends that Statistics Canada work cooperatively with the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer to ensure that workforce availability numbers from the most recent national census, reflecting the workforce availability of Canadian citizens, are made available to both the

public and to individual federal departments and agencies as soon as they are published.

RECOMMENDATION 3 (See page 61)

The committee recommends that individual departments and agencies in the core public administration of the federal public service, as well as monitoring agencies such as the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer, make use of the most recent census data as soon as it is published, for the purpose of assessing departmental and agency performance in meeting employment equity targets and setting accurate and realistic goals for the future.

RECOMMENDATION 4 (See page 62)

The committee recommends that, in its 2009 – 2010 Annual Report, the Public Service Commission publish the results of its consultations on developing a common method for calculating representation and recruitment rates in the federal public service.

RECOMMENDATION 5 (See page 62)

The committee recommends that, in its future Annual Reports, the Public Service Commission:

- Release recruitment rates for all four employment equity groups, as it has recently done in its 2008 – 2009 Annual Report;
- Provide statistics on recruitment rates for employment equity groups for the percentage of jobs that are not publicly advertised;
- Publish statistics on executive advancement rates; and
- Make information available regarding trends in recruitment, for both advertised and non-advertised positions.

RECOMMENDATION 6 (See page 64)

The committee recommends that, in 2010, the federal government undertake a systemic, government-wide study as to the reasons why federal government employees choose not to self-identify as members of employment equity groups

once they have been hired to positions in the federal public service, and that it make the results of this study publicly available as soon as possible following the conclusion of the study.

RECOMMENDATION 7 (See page 64)

The committee recommends that in its future Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer publish statistics on retention rates and retention rate trends for all four designated employment equity groups.

RECOMMENDATION 8 (See page 65)

The committee recommends that, in their Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer break down data for Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities by gender when providing statistics regarding employment equity matters in their Annual Reports.

RECOMMENDATION 9 (See page 65)

The committee recommends that in 2010-2011, the Public Service Commission undertake further study of appointment rates of employment equity groups, in order to identify reasons why visible minorities are “dropped-off” or eliminated from competitions for jobs in the federal public service at a rate that is higher than that of other designated groups, and that the Public Service Commission table a report in Parliament, outlining both the results of its study and a proposed strategy designed to address and eliminate the causes of visible minority “drop-off”.

RECOMMENDATION 10 (See page 66)

The committee recommends that the federal government develop concrete means of seeking accountability from managers in the federal public service for their responsibilities in enforcing the standards outlined in the *Employment Equity Act*. Mechanisms to make managers more accountable could include:

- Tying deputy head bonuses to employment equity performance assessments, especially in those departments and agencies where special remedial measures have been put in place due to past difficulties in meeting employment equity targets;
- Enhanced and specific human rights training for deputy heads; and
- Publishing the names of departments and agencies or statistics with respect to failure to meet employment equity objectives.

RECOMMENDATION 11 (See page 69)

The committee urges the federal government to place special emphasis on the need for leadership and a strong organization culture when seeking to achieve its employment equity goals. This should be done for all four employment equity groups collectively, as well as for each employment equity group individually. The push for employment equity must begin at the highest levels – including the Prime Minister’s Office – and should encourage a policy of speaking directly to managers to teach them the importance of employment equity to the future of the federal public service.

RECOMMENDATION 12 (See page 70)

The committee recommends that the federal government implement a communication strategy to promote its employment equity goals. This strategy should seek to honestly admit the challenges the government has faced in achieving these goals, and the steps it intends to take to create a public service that fully reflects the composition of Canadian society. The strategy should also send a strong message selling the importance of working in the federal public service and the government’s renewed commitment to openness in the meeting of its employment equity objectives.

RECOMMENDATION 13 (See page 70)

The committee recommends that the government seek to make Canada’s human rights protection system under the *Canadian Human Rights Act* more effective and accessible, in order to ensure its ability to protect individuals from discrimination in a concrete way.

CHAPTER 1: INTRODUCTION TO THE STUDY

Employment equity is an issue that lies at the heart of a representative workplace and at the heart of efforts to create welcoming work environments for all individuals. The federal government has taken up this issue in recent years, seeking, as Canada's largest employer, to respond to the country's changing demographics and evolving workplace norms in an effort to create a workplace that is reflective of the Canadian public.

One of the federal government's first initiatives to promote employment equity was the implementation of the first *Employment Equity Act* in 1986.⁵ However, the 1986 Act applied only to federally regulated companies with 100 employees or more (primarily companies in the banking, transportation and communications sectors), requiring these employers to eliminate workplace barriers and institute equity plans in relation to four specific target groups: women, Aboriginal persons, persons with disabilities, and members of visible minorities. In 1996, a new and substantially revised *Employment Equity Act*⁶ came into force, which extended the applicability of the employment equity regime to the federal public service as a whole. The current Act maintains its focus on the same four target groups, or "designated groups," as the former Act, and requires that their employment status be monitored within the federal public service and the federally regulated private sector.

Under the Act, the federal public administration is required to promote and achieve representation numbers for designated groups that are equivalent to workforce availability numbers for these four groups in Canadian society as a whole.⁷ If the representation numbers in the public service for these groups are lower than their workforce availability number, federal government departments and agencies are required to implement policies and practices to increase representation levels to close the "representation gap" (the difference between the workforce availability numbers for these groups and their actual representation levels within the public service). Federal

⁵ R.S.C. 1985, c. 23 (2nd Supp.).

⁶ *Employment Equity Act*, S.C. 1995, c. 44.

⁷ See section 5 of the Act.

government departments and agencies are also required to identify and eliminate barriers that may be preventing persons in these groups from achieving integration and increased representation within Canada's federal public service. Specific duties imposed on the government as an employer under the Act include:

- striving to reach set qualitative and numerical goals and activities in relation to employment equity within set timetables;⁸
- providing reasonable accommodation;⁹ and
- informing employees of the purpose of employment equity, key measures it has undertaken to implement it, and the progress it has achieved.¹⁰

Approximately four years after the coming into force of the current Act, the federal government implemented a new policy initiative entitled "Embracing Change." This initiative was implemented in recognition of the fact that the government had not reached the employment equity objectives and goals required by the Act. Specifically, this initiative involved the implementation of strategies to increase the representation of visible minorities in the federal public service. Through Embracing Change, the government set two recruitment benchmarks:

- by 2003, one in five people hired to positions in the federal public service should be members of visible minority groups; and
- by 2005, one in five employees appointed to executive positions should be members of visible minority groups.

The plan also dealt with issues such as promotion and the career development of visible minorities, as well as measures for developing a more inclusive and supportive culture for visible minorities in the federal workplace.

In an attempt to monitor the progress of these legislative and policy initiatives and inspired by concern about the low levels of representation of visible minorities in the federal public service, in November 2004, the members of the Standing Senate

⁸ See section 10 of the Act

⁹ Ibid.

¹⁰ See section 14 of the Act.

Committee on Human Rights (“the committee”) began examining issues of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups were being met. While progress is clearly being made in this area, the committee nevertheless undertook to investigate the extent to which the federal public service has managed to overcome impediments to hiring women, Aboriginal persons, persons with disabilities, and visible minorities; to determine what the consequences of the employment equity framework have been; and to provide recommendations for how to move forward into the future.

The results of the first stage of the committee’s study were tabled in the Senate in February 2007, in a report entitled *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*.¹¹ The committee documented how it had learned that the public service has reached some of its goals for hiring women, Aboriginal peoples and persons with disabilities. These groups are now represented within the federal public service at a rate that is higher than their workforce availability. However, the public service had still not yet met its goals for hiring visible minorities, who continue to be represented at less than their workforce availability. In 2006, representation of visible minorities in the public service was 2.3 percentage points lower than their workforce availability (visible minorities represented 8.1% of federal public service employees during that year, while their workforce availability rate was 10.4%).¹² Furthermore, from 2000 to 2005, while employment applications from visible minorities averaged over 25%, this group received only 10% of appointments – this phenomenon was called “drop off”. The committee also expressed concern that although representation for most designated groups may be becoming more equitable on a broad scale within the federal public service, the growth that has occurred has primarily been at the lower levels. All four of the designated groups continue to be underrepresented in the executive ranks.

¹¹ Standing Senate Committee on Human Rights, *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*, February 2007, available at: <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep07feb07-e.pdf>.

¹² Ibid. at p. 12.

These numbers convinced the committee that while progress was being made; there was still much work to be done. In its report, the committee recognized that the government has put initiatives in place that are moving in the right direction; however, they were not doing so effectively or fast enough. While also emphasizing the importance of organizational culture in terms of improving the situation of minorities in the workplace, the committee made the following recommendations designed to support the hiring of more visible minorities to positions in the public service, and to promote more people from the designated groups into the executive ranks:

- 1. The committee recommended that, as a next step toward strengthening leadership and enhancing management and executive accountability, the bonuses of deputy ministers should be tied to performance assessments in terms of progress on diversity and employment equity goals.**
- 2. The committee recommended that the federal public service should develop more concrete means to implement its action plans to ensure equal access to executive positions and all occupational categories for each of the designated groups.**
- 3. The committee recommended that the federal public service should adopt a plan to remove systemic barriers that exist within hiring and staffing processes. This plan should include:**
 - a communication strategy geared towards reaching out to different populations across Canada;**
 - enhanced strategies to acquire and maintain external candidates, including enhanced outreach efforts to help such candidates understand the federal public service hiring process;**
 - research and analysis into the underlying causes of drop off rates;**
 - increased emphasis on recruitment programs such as the Post-Secondary Recruitment Program;**
 - support for official language training, particularly within immigrant communities; and**
 - minimizing the use of temporary contracts.**

Since releasing its February 2007 report, the committee has continued to monitor progress in this area. It has heard from numerous witnesses, regarding their perspectives on these recommendations and, more generally, on movement towards employment

equity in the federal public service and beyond. Witnesses heard from since that time include the President of the Public Service Commission of Canada, Maria Barrados, and her officials, whom the committee heard from in both 2007 and 2009, officials from the Canada Public Service Agency (the new name for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada), and officials from the new Office of the Chief Human Resources Officer, Treasury Board Secretariat (in March of 2009 this office took over the functions formerly performed by the Canada Public Service Agency, a change that will be explained in more detail in Chapter 2 of this report). In addition, the committee heard witnesses from the Canadian Human Rights Commission, the Department of Justice, Statistics Canada, the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service, the Canadian Labour Congress, the Public Service Alliance of Canada, the Professional Institute of the Public Service of Canada, the Center for Research Action on Race Relations, various provincial professional regulatory agencies, and immigration lawyer, Ravi Jain. A full list of witnesses has been included as Appendix A to this report.

The committee wishes to acknowledge the work of the Standing Senate Committee on National Finance, which also conducted a study on human resources in the federal public service in 2008. That committee's report,¹³ released in April 2008, reflected many of this committee's observations, expressing concern at recruitment through term and casual appointments and the situation of visible minorities in the context of employment equity objectives. The National Finance Committee noted the gap between workforce availability and representation of visible minorities in the federal public service, noting a drop in recruitment between 2005-2006 and 2006-2007; and called on the federal government to develop initiatives that would promote hiring more visible minorities in the federal public service in proportion to their representation in the national workforce.

The following chapters will highlight the committee's observations from its 2007, 2008 and 2009 hearings, touching on changes in representation and new government initiatives in the area of employment equity in the federal public service. They will also

¹³ Standing Senate Committee on National Finance, *Report on the Human Resource Management Issues in the Public Service*, 2nd Session, 39th Parliament, April 2008, available at: <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-e/fin-e/rep-e/rep12apr08-e.htm>.

outline a number of recommendations that expand on the committee's suggestions from its earlier report.

CHAPTER 2: THE COMMITTEE'S OBSERVATIONS

This report will not enter into a detailed discussion of the framework for the employment equity regime established by the federal government. For an outline of the various agencies involved and broad employment equity laws and policy initiatives that have been undertaken by the Canadian government, reference may be made to Chapter 2 of the committee's February 2007 report. However, the three key agencies that play roles in ensuring that the *Employment Equity Act* is implemented with respect to the federal public service are:

- the Office of the Chief Human Resource Officer (OCHRO);
- the Public Service Commission of Canada (PSC), and
- the Canadian Human Rights Commission (CHRC).

In terms of the respective roles of these agencies in relation to employment equity matters, the OCHRO is responsible for monitoring the compliance of deputy heads of federal government departments (deputy ministers in most cases) with the human resources or "people" component of their Management Accountability Frameworks, of which employment equity targets form a part.¹⁴ The PSC is responsible for hiring in the federal public service under the *Public Service Employment Act*¹⁵ and is charged with identifying and removing barriers to employment equity and integration in its recruitment and staffing systems, policies and practices under the *Employment Equity Act*. Finally,

¹⁴ The Management Accountability Frameworks, (MAFs) in turn, effectively become part of the performance agreements between deputy ministers and the Clerk of the Privy Council. Accordingly, deputy ministers are not required to specifically include management results in their performance agreements. See *2009-2010 Performance Management Program Guidelines : Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers, and Individuals Paid in the GX Salary Range*, Senior Personnel and Special Projects Secretariat, Privy Council Office, February 2010, available on-line at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide-eng.htm>.

¹⁵ S.C. 2003, c. 22, sections 12 and 13. It is important to note, however, that under the new *Public Service Employment Act*, which constituted a major component of the *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, the PSC delegates much of its staffing authority to deputy heads of federal government departments and agencies. The new *Public Service Employment Act* also provides deputy heads with new means of employment equity targets, such as the ability to expand the area of selection for members of designated groups, or to restrict selection to designated groups only. The new Act also provides a definition of merit that allows employment equity to form a fundamental component of merit criteria for a position in the federal public service.

the CHRC is responsible for receiving complaints about employment equity matters, among others, and conducts departmental audits to monitor compliance with the *Employment Equity Act*. It can also negotiate agreements with federal government departments and agencies to take specific remedial measures, and then, through the mechanism of the Employment Equity Review Tribunal, order these departments and agencies to take certain measures if they fail to live up to their agreements.

It should be noted that the OCHRO is a relatively new agency, created on 2 March 2009. It replaced another agency, the Canada Public Service Agency (CPSA), which operated between 1 May 2007 and 2 March 2009. The CPSA, in turn, replaced the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC), which operated between 12 December 2003 and 1 May 2007.¹⁶ The latter two agencies played roughly the same role as the OCHRO now plays; however, the role played by the OCHRO is somewhat more generalized, shifting more responsibility and accountability for meeting employment equity targets onto deputy heads of federal government departments and agencies.¹⁷

A. Employment Equity in the Federal Public Service – April 2007 to March 2008

Part A of this Chapter provides a snapshot of testimony heard by the committee from April 2007 to March 2008, and of information contained in the 2006 – 2007 Annual Reports of the PSC and CHRC. In terms of broad statistics, there was no significant change between the trends noted in the committee’s February 2007 report and the trends noted by March 2008, although one serious concern was raised with respect to

¹⁶ See <http://www.infosource.gc.ca/inst/hrh/fed01-eng.asp>.

¹⁷ As will be discussed more fully in Part B of this Chapter, on 2 March 2009, the newly created Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO), located in the Treasury Board Secretariat, took over both the business and policy functions of the Canada Public Service Agency (CPSA), and those functions formerly performed by various sections within the Treasury Board Secretariat previously responsible for pensions, benefits, labour relations and compensation operations in relation to the federal public service. This change was largely initiated in order to give Deputy Ministers “primary responsibility and accountability for managing their employees, and to build and maintain a diverse and representative workforce tailored to their business needs.” See the Opening Statement of Michelle d’Auray, former Chief Human Resources Officer of Canada, to the Standing Senate Committee on Human Rights, 27 April 2009, at p. 2.

recruitment levels of visible minorities following the committee's 2007 report on employment equity. This concern was that the recruitment rate for visible minorities was at its lowest rate in six years, while the drop off rate continued to be high. Evidence heard by the committee on this point will be discussed in further detail below.

i. Representation and Recruitment Rate Statistics from 2006 – 2007 Annual Reports

In general, statistics in the Canadian Human Rights Commission's (CHRC) 2007 Annual Report¹⁸ indicated that as of March 2007, women represented 53.9% of all federal public service employees, Aboriginal peoples represented 4.2%, persons with disabilities represented 5.7% and visible minorities represented 8.8%. In comparing representation rates in the federal public service with workforce availability numbers available at that time, women, Aboriginal people and persons with disabilities remained equitably represented; however, under-representation continued to be a serious issue for visible minorities, despite an improvement in the numbers.¹⁹

The significant change that the committee noted during its study of employment equity matters between April 2007 and March 2008 was that the numbers showed a decline in appointments (new hires) to the federal public service for Aboriginal persons, women and visible minorities (persons with disabilities was the sole group for which a decline in appointments was not registered during this period), despite the fact that there was an overall increase in appointments to the federal public service in general. Recruitment of women fell from 56.9% in 2005-2006 to 55.7% in 2006-2007, recruitment for Aboriginal peoples fell from 3.7% to 3.3% and recruitment for visible minorities fell from 9.8% to 8.7%. While Maria Barrados, President of the Public Service Commission, appeared before the committee in December 2007, she indicated that she did not feel that the drop in representation for women and Aboriginal peoples was a significant issue (both

¹⁸ Canadian Human Rights Commission, *Annual Report 2007*, March 2008, available at: http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2007_ra_en.pdf.

¹⁹ Women and Aboriginal people in the federal public service were represented at a rate of 1.7 percentage points above their general workforce availability levels, while persons with disabilities were represented at a rate of 2.1 percentage points above their general workforce availability level. By contrast, members of visible minorities were represented at a rate of 1.6 percentage points below their general workforce availability level.

groups continued to be represented in the public service above their workforce availability levels). However, she and many other witnesses expressed grave concern at the implications of this drop for visible minorities. Ms. Barrados commented that:

I had said, I believe, in my testimony before the committee when I was here the last time, that with the increased recruitment we saw going on in the public service I was optimistic we could close the gaps more rapidly. What I had not expected was that downturn, and that is quite a significant downturn.²⁰

The CHRC's 2007 Annual Report also noted that the recruitment rate for visible minorities during 2006 – 2007 represented the lowest proportion of hires of visible minorities in the last six years. It further noted that if the recruitment rate did not improve, the gap in representation on a general level for visible minorities will only get worse. Most significantly, the workforce availability numbers used by the CHRC for the purposes of its 2007 Annual Report were based on the 2001, and not the 2006, census, and thus were extremely dated figures by 2008. It was anticipated that once numbers from the 2006 census became available, and those figures began to be factored into the employment equity equation, the representation gap for all designated groups (but particularly for visible minorities, given increasing immigration to Canada) was likely to be even worse than the statistics available in the spring of 2008 indicated.

Complementing this negative image, Ms. Barrados also told the committee that the drop-off rate (the rate at which people who voluntarily self-identify as members of one of the four designated groups when they apply for jobs in the federal public service are eliminated or screened out of the competitive process) for visible minorities had not improved in 2007, and that the phenomenon was present throughout all occupational groups, regions and departments in the public service. Strikingly, the Public Service Commission's 2006 – 2007 Annual Report²¹ noted that visible minorities applied for public service jobs at a rate of twice their availability in the Canadian workforce and on average, eight applications were submitted per applicant. Among all applicants, visible

²⁰ Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, testimony before the committee, 3 December 2007.

²¹ Public Service Commission of Canada, *2006-2007 Annual Report*, 2007, available at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2007/rpt-eng.pdf>.

minorities were the most highly educated – over half had completed bachelors or higher degrees.²²

ii. Consequences of Representation and Recruitment Rate Statistics for Visible Minorities and Other Designated Groups

These statistics with respect to visible minorities were concerning in another way, as they appeared to indicate that the culture of the federal public service was less than welcoming both to visible minority applicants and to visible minorities already employed by the federal public service. Indeed, when he appeared before the committee in December 2007, Igho Natufe of the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service cited Morris Rosenberg, head of the federal government's Visible Minorities Champion Committee, stating that two consecutive federal public service employee surveys have shown that more than one third of visible minorities have felt discrimination. Nor was this problem restricted to visible minority applicants. Ed Cashman of the Public Service Alliance of Canada also noted during his February 2008 testimony before the committee that the 2005 Public Service Employees Survey showed that 33% of Aboriginal employees reported harassment and that 29% reported discrimination. These surveys made the committee concerned that the drop in recruitment numbers for designated group was beginning to have a seriously detrimental impact on organizational culture and on feelings of belonging in the public service.

iii. Underrepresentation of Women and Visible Minorities in Executive (EX) Positions

Many of the committee's observations from its February 2007 report regarding underrepresentation of designated groups at the executive levels of government also continued to be relevant to the composition of the public service as of March 2008. In terms of executive recruitment, Ms. Barrados told the committee during her 2007 appearance that women and, in particular, visible minorities continued to be under-represented in executive positions. The CHRC 2007 Annual Report noted that 40.4% of executive positions were filled by women in that year. This number was an improvement

²² Ibid. at para. 3.82.

on previous years, but it was frustrating for the committee to note that 81.6% of clerical positions were filled by women – occupational stereotypes seem difficult to break. The committee was, however, heartened to see that there was a 70% increase in entry appointments for visible minorities to the executive group over the last year.²³ 70% represented a significant increase (51 individuals who were members of visible minority groups were appointed to executive positions in the federal public service in 2006 – 2007, whereas only 30 individuals who were members of visible minority groups were appointed to such positions in 2005 – 2006), and it was anticipated that these new appointments would go at least some way towards filling the gap that currently exists for visible minorities at the executive level.

iv. Extensive Use of Casual or Term Hiring Processes

The PSC's 2006 – 2007 Annual Report also confirmed some of the observations made by the committee in its February 2007 report with respect to the negative effects of term and casual positions on hiring generally. The report noted that the Public Service Commission had conducted an analysis revealing that 75% of permanent hires over the last six years were appointments of individuals who started in the public service as term or casual employees.²⁴ While on its face, this is not a negative situation, the committee was encouraged to see that the Public Service Commission recognized that term and casual employees are hired for immediate needs and do not go through the rigorous screening process that includes employment equity objectives when they are first hired. Term and casual employees tend to be hired locally and through connections, thus also bypassing potential applications from other urban centres with higher visible minority populations.

v. Need to Include Employment Equity Considerations in Merit Criteria

In 2007, Maria Barrados told the committee that one of the obstacles to achieving employment equity goals in the federal public service is that most federal organizations have not yet developed the staffing strategies needed to make effective use of the new

²³ Ibid. at para. 3.84.

²⁴ Ibid. at paras. 3.60 and 3.61.

definition of merit contained in the *Public Service Employment Act* (a major component of the *Public Service Modernization Act*²⁵ passed by Parliament in 2005). This new definition supports the inclusion of employment equity considerations in the merit criteria and the targeting of hiring processes to one or more employment equity groups in order to achieve a representative public service. The Public Service Commission's 2006 – 2007 Annual Report indicated that although 88% of departments have employment equity plans, only 12 departments and agencies had developed staffing strategies that included plans to address gaps in employment equity representation by December 2007.²⁶

vi. Problems with Foreign Credential Recognition

Another issue witnesses raised was that of recognition for foreign credentials. As aptly noted by Ravi Jain, an immigration lawyer who appeared before the committee in March 2008, the federal government does not have jurisdiction over professional regulatory bodies, and accordingly has limitations as to what it can do to achieve simpler or quicker recognition of foreign credentials without provincial cooperation. Having said this, the committee remains concerned that the lack of recognition for foreign credentials remains a significant obstacle to employment for new Canadians. When she appeared before the committee in December 2007, Maria Barrados provided a more detailed examination of how a lack of recognition for such credentials can create obstacles to employment, noting that the initial electronic screening of applicants to the federal public service often manages to match foreign credentials to their Canadian equivalent. She indicated that unless there is a very specific requirement, foreign credentials often manage to pass through this initial screening process. The problem appears to arise after applications are passed on to specific departments for actual hiring.²⁷ The credentials

²⁵ S.C. 2003, c. 22.

²⁶ Public Service Commission of Canada, *2006-2007 Annual Report*, 2007, *supra* note 21, paras. 3.105 and 3.106. Also see testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 20.

²⁷ For a summary of recent steps the Government Canada has taken in order to improve foreign credential recognition, as well as some of the challenges that remain in this area, please see House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Recognizing Success: A Report on Foreign Credential Recognition*, 2nd Session, 40th Parliament, November 2009, available at: <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/CIMM/Reports/RP4227034/cimmrp13/cimmrp13-e.pdf>.

recognition problem could provide one possible explanation as to why the drop-off rate for visible minority applicants remains high. It is possible that a significant proportion of visible minority applicants may be “dropped off” or eliminated from the competitive process because they are new Canadians who have not yet managed to achieve recognition of their foreign credentials from the applicable provincial regulatory body.

vii. Problems Achieving Employment Equity Targets at the Department of Justice

Finally, the committee was concerned to hear, from both Department of Justice officials and others, that the Department of Justice seemed to be lagging behind many other federal government departments and agencies in terms of achieving its employment equity targets for Aboriginal persons, persons with disabilities and, in particular, visible minorities, at least at the executive and senior lawyer levels. Although department officials indicated when they appeared before the committee in December 2007 that the Department of Justice was exceeding workforce availability numbers for all four employment equity groups as of 31 March 2007,²⁸ they advised that it was not yet meeting Embracing Change benchmarks for acting and permanent appointments at the executive, or EX, levels for Aboriginal persons, persons with disabilities or visible minorities.²⁹ As of December 2007, the Department of Justice had 19 women, one Aboriginal person, one person with disabilities and no visible minorities in EX positions.³⁰

²⁸ Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada, testimony before the committee 10 December 2007. For example, Department of Justice officials advised that of the 4,500 employees working for the Department of Justice at that time, 483 (10.6%) were visible minorities, which exceeded the workforce availability number for visible minorities of 7.9%. It is important to note, however, that the workforce availability number for visible minorities used by the Department of Justice came from the 2001, and not the 2006, census, and that it does not represent all visible minorities who are available for work in Canada or all visible minorities who are Canadian citizens, which is the number used by much of the rest of the federal public service. Instead, the department was using numbers of all visible minorities in the Canadian population that have the credentials to work at the Department of Justice as a lawyer.

²⁹ Ibid.

³⁰ Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems, Department of Justice Canada, testimony before the committee 10 December 2007.

According to officials, some of the challenges the department faces in terms of meeting benchmarks at the EX level for Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities include:

- the fact that there is an extremely small cohort of EX employees at the Department of Justice (35 in total) as compared to other federal government departments;³¹
- individuals who are in EX positions perform mostly corporate management functions, and it is difficult to attract members of the executive cadre to these positions at the Department of Justice because “the rules are very specific,” and “[a] lot of the senior executive roles are played by lawyers,”³² and
- it is a challenge to find suitable, qualified external candidates, who are at the middle or senior levels of their careers for appointments to positions at the Director General (DG) level, which results in the department tending to recruit at more junior levels and promote from within the organization.³³

With respect to appointments of members of visible minority groups who are immigrants specifically, officials advised that additional barriers are faced by these individuals. They indicated that a person who has received his or her legal training outside of Canada and who comes to Canada as a permanent resident may have difficulty getting a job immediately with the Department of Justice because, like other federal government departments, preference in terms of hiring is given to Canadian citizens.³⁴ Furthermore, one must first be a member of a provincial or territorial law society before one can be hired to work as a lawyer at the Department of Justice.³⁵ This again raises the issue of foreign credential recognition as a barrier to employment in the federal public service.

³¹ Ibid.

³² Testimony of Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada, *supra* note 28.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section, Department of Justice Canada, testimony before the committee 10 December 2007.

In addition to the testimony of Department of Justice officials, the committee heard from Mark Persaud, a former Department of Justice lawyer, in February 2008.³⁶ He spoke about the hiring and promotion practices of the Department of Justice and his own experiences at the department.³⁷

B. Employment Equity in the Federal Public Service in 2009

In March 2009, the committee re-commenced its hearings on employment equity in the federal public service. It quickly became apparent to the committee, during hearings held between March and June 2009, that while many of the concerns noted with respect to employment equity in the federal public service continued to exist, parts of the employment equity picture had either changed or were beginning to change. The committee also noted that new issues were also beginning to emerge.

i. 2006 Workforce Availability Numbers from Statistics Canada

One of the most significant of these changes was the fact that Statistics Canada had released employment rate numbers (numbers that represent the rates at which individuals in specified categories are employed in the Canadian workforce at large) from the 2006 census for the four designated groups.³⁸

When officials from Statistics Canada appeared before the committee on 23 March 2009, they indicated that Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities made up a larger percentage of the Canadian population in 2006 than they did in 2001. According to the 2001 census, Aboriginal persons represented 3.3% of the Canadian population; by 2006, this percentage had increased to 3.8%. Similarly, the percentage of persons with disabilities in the Canadian population increased from 12.4% in 2001 to 14.3% percent in 2006, while the percentage of visible minorities in the

³⁶ Mr. Persaud is currently the President and Chief Executive Officer of the Canadian International Peace Project.

³⁷ Mark Persaud, Lawyer, testimony before the committee 4 February 2008.

³⁸ Employment rates for each of the four designated groups were provided only for persons considered to be of core working age (25 to 64 years of age).

Canadian population increased from 13% to 16% during the same period.³⁹ Despite the fact that these three groups represented a larger share of the Canadian population in 2006 than they had in 2001, the figures provided by Statistics Canada also revealed that persistent gaps in rates of employment between the general population and these three groups remain. For example, in 2006, the rate of employment for non-aboriginal persons of core working age (25 to 64) was 82%, while the rates of employment for Inuit persons, Métis persons, First Nations persons off reserve and First Nations persons on reserve were 61%, 75%, 66% and 52% respectively. Similarly large gaps existed between the rate of employment for the general population in 2006 (72.6%) and the rates of employment for persons with disabilities (53.5%) and visible minorities (61.5%).⁴⁰

On a more positive note, the numbers provided by Statistics Canada demonstrated that while women continued to have an employment rate lower than that of men in 2006 (57.5% for women as compared to 67.5% for men),⁴¹ the gap in employment rate between men and women appears to be narrowing.⁴² Having said this, women continue to face issues of employment quality when compared to men, with women earning approximately 77 cents for every dollar made by men.⁴³

ii. Outdated Workforce Availability Numbers Used in 2007 – 2008 Annual Reports

Despite having a more accurate picture, based on the 2006 census, as to how the four employment equity groups are doing in Canada's labour market as a whole in 2009, the committee was disheartened to learn that workforce availability numbers used in the 2007

³⁹ Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division, Statistics Canada, testimony before the committee 23 March 2009. Also see the Statistics Canada submission entitled *The Labour Market Situation for Minority Groups In Canada* which was provided to the committee on 23 March 2009.

⁴⁰ Ibid. It is important to note, however, that the employment rate for visible minorities in 2006 comes from a Table entitled *Labour Force Activity for Visible Minority Groups*, available on Statistics Canada's website at: <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=97-562-X2006013&lang=eng>.

⁴¹ See the table entitled *Labour Force Indicators by Age Group for Both Sexes, Employment Rate*, available on Statistics Canada's website at: <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-559/T601-eng.cfm?Lang=E&T=601&GH=4&SC=1&SO=99&O=A>.

⁴² Testimony of Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division, Statistics Canada, supra note 39. Also see the Statistics Canada submission entitled *The Labour Market Situation for Minority Groups In Canada*, supra note 39.

⁴³ Ibid.

– 2008 Annual Report of the PSC,⁴⁴ the Canada Public Service Agency's (now the OCHRO's) 2006 – 2007 and 2007 – 2008 Reports on Employment Equity in the Federal Public Service,⁴⁵ and the CHRC's 2008 Annual Report were from the 2001, rather than the 2006, census. The committee viewed this as problematic, since this meant that the conclusions regarding whether federal government departments and agencies were exceeding workforce availability numbers in terms of hiring and representation were probably inaccurate for at least three of the four employment equity groups (Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities). It was only in the PSC's, CHRC's and OCHRO's most recent Annual Reports that workforce availability numbers from the 2006 census were used.⁴⁶

As the data provided to the committee by Statistics Canada demonstrated, Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities represented larger proportions of the Canadian population in 2006 than they did in 2001. Accordingly, it was felt that the use of outdated workforce availability numbers in the reports prepared by monitoring agencies like the Canada Public Service Agency (now the OCHRO), the CHRC and the PSC, as well as in individual departments' assessments of their own performance in meeting employment equity targets, might therefore have led to assertions that the public service generally or individual departments are exceeding workforce availability numbers in terms of hiring and representation when this was not, in fact, the case.

What was even more troubling to the committee was that not every employment equity assessment conducted in 2007–2008 used workforce availability numbers from

⁴⁴ Public Service Commission of Canada, *2007 -- 2008 Annual Report*, 2008, available at <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2008/rpt-eng.pdf>.

⁴⁵ Canada Public Service Agency, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2006–2007 and 2007–2008*, 23 March 2009 available at http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/dwnld/EE%20AR%20ENG%202007-2008_WEB.pdf.

⁴⁶ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, supra note 2, Canadian Human Rights Commission, *Annual Report 2009*, 30 March 2010, available on-line at: http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2009_ra_eng.pdf, and Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, supra note 1.

2001. For example, the 2006 Employment Equity Data Report,⁴⁷ produced by the Labour Program at Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) and released in 2009, provided national workforce availability numbers for all employers who must comply with the *Employment Equity Act*. The federal public service is one such employer, but other employers required to comply with the Act include:

- federal contractors who supply goods and services pursuant to federal contracts valued at \$200,000 and who employ 100 people or more;
- other public sector employers who employ 100 people or more, such as the Canadian Forces and Royal Canadian Mounted Police (RCMP);
- federally regulated private sector employers and crown corporations who employ 100 or more people in the banking, transportation and communications sectors; and
- separate employers' organizations in the federal public service such as the Canada Revenue Agency, Canada Food Inspection Agency and Parks Canada.⁴⁸

While the committee recognizes that the workforce availability figures contained in the 2009 HRSDC report will never exactly match the ones calculated for the core public administration alone,⁴⁹ due to the fact that the federal civil service gives preference to Canadian citizens when hiring, the report did provide 2006 workforce availability numbers for Aboriginal persons, visible minorities and women who are Canadian citizens.⁵⁰ Accordingly, it appears likely that at least some data from the 2006 census

⁴⁷ Labour Program, Human Resources and Skills Development Canada, *2006 Employment Equity Data Report*, 2009, available at: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/labour/publications/equality/eedr/2006/docs/EEDR_2006.pdf.

⁴⁸ Ibid. at p. 3.

⁴⁹ The core public administration consists of all federal departments and agencies that are subject to the *Public Service Employment Act* (PSEA), S.C. 2003, ss. 12, 13. The number of federal departments and agencies subject to the PSEA is smaller than the number of employer that are subject to the terms of the *Employment Equity Act* as a whole.

⁵⁰ These Canadian citizen workforce availability numbers were 3.3% for Aboriginal persons, 47.9% for women and 12.5% for visible minorities. See Labour Program, Human Resources and Skills Development Canada, *2006 Employment Equity Data Report*, 2009, supra note 47 at pp. 33 – 40. Workforce availability numbers for persons with disabilities, who are also Canadian citizens, were not included in HRSDC's 2009 Employment Equity Data Report because workforce availability data for

was available to central agencies like the CPSA, CHRC and PSC at the time they were preparing their 2007 – 2008 Annual Reports. Given this fact, it is unclear to the committee why the figures in the 2009 HRSDC reports were not at least referenced in the central agency's annual reports, or in testimony given by these agencies before the committee in 2009, even if these organizations did not feel comfortable fully relying upon them for comparison purposes (the Treasury Board Secretariat is the agency responsible for determining the workforce availability numbers for the core public administration, and the Treasury Board had not yet released these numbers at the time that these three agencies produced their 2007 – 2008 reports). Inclusion of these figures in those reports or in testimony before the committee would have assisted not only this committee, but also stakeholder organizations, such as the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), unions, such as the Public Service Alliance of Canada (PSAC), and the Canadian public in obtaining a more accurate picture of whether or not the core public administration of the federal public service was meeting its employment equity targets for the four employment equity groups during the relevant period.

iii. New 2006 Workforce Availability Numbers for the Core Public Administration of the Federal Public Service

Supplementary information provided by the Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO) of the Treasury Board Secretariat on 26 June 2009,⁵¹ the 2008 – 2009 Annual Reports of the PSC, CHRC and OCHRO, all of which became available to the committee after its 2009 hearings ended, supplied the committee with workforce availability numbers from the 2006 census for the core public administration of the federal public service. Upon receiving these numbers, the committee was finally able to compare representation rates for the four employment equity groups in the federal public service with workforce availability numbers obtained from the 2006 Canadian census and

persons with disabilities comes from a specific survey, the Participation and Activity Limitation Survey (PALS), and this survey does not collect citizenship information.

⁵¹ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights.

the 2006 Participation and Limitation Activity Survey (PALS) for persons with disabilities. Using the most recent numbers available,⁵² it appears that:

- women were represented at a rate of 54.7% in the core federal public service as of 31 March 2008 and that the workforce availability rate for women based on the 2006 census was 52.3%;
- Aboriginal people were represented at a rate of 4.5% as of 31 March 2008 and their workforce availability rate based on the 2006 census was 3.0%;
- Persons with disabilities were represented at a rate of 5.9% as of 31 March 2008 and their workforce availability rate based on the PALS survey was 4.0%; and
- visible minorities were represented at a rate of 9.8% as of 31 March 2008 and their workforce availability rate based on the 2006 census was 12.4%.⁵³

Accordingly, women in the federal public service are employed at a rate of 2.4 percentage points above their general workforce availability rate, Aboriginal peoples at a rate of 1.5 percentage points above their workforce availability rate, and persons with disabilities at rate of 1.9 percentage points above their workforce availability rate. By contrast, members of visible minorities are at rate of 2.6 percentage points below their general workforce availability rate.

As was anticipated by the committee, based on the statistics available in 2009, the core public administration appears to be meeting its workforce availability targets for women, Aboriginal persons and persons with disabilities, but still not for visible minorities, at least in terms of representation rates. Indeed, in the case of visible minorities, the gap appears to be widening, as visible minorities come to represent a greater and greater portion of the Canadian population. The supplementary information provided by the OCHRO to the committee on 26 June 2009 included a table providing a

⁵² It must once again be noted, however, that although the 2006 census numbers are finally being used by federal government departments and agencies to measure representation rates in the federal public service, these numbers are also becoming dated. In 2011, Statistics Canada will be undertaking yet another census.

⁵³ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, supra note 1 at Chapter 3. and Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, supra note 2 at para. 3.80, Table 9, Footnote 4.

department by department breakdown, indicating how each core public administration department or agency is doing in meeting its employment equity representation targets, based on 2006 workforce availability numbers. Unsurprisingly, this table shows that most individual departments experience their greatest representation shortfalls in the area of visible minority representation.

iv. Issues of Concern Pertaining to Representation and Recruitment of Women, Persons with Disabilities, Visible Minorities and Aboriginal Peoples

While visible minorities remain the only designated group for which representation rates in the federal public service are below workforce availability numbers, this does not mean that there are no issues of concern regarding recruitment or representation rates with respect to the remaining three groups. The OCHRO's most recent report on Employment Equity in the Federal Public Service, released in March 2010 and the PSC's 2008 – 2009 Annual Report both revealed problems that are worthy of investigation and follow-up in relation to the other groups.

For example, with respect to women, the report revealed that while women represented 54.7% of public service employees in 2008–2009, they only represented 43% of executives.⁵⁴ Further, while the percentage of indeterminate (permanent) employees who are women increased slightly from 54.2% in 2007–2008, to 54.6% in 2008 – 2009, women were still over-represented in term (temporary) positions during that period.⁵⁵

With respect to persons with disabilities, while representation rates remained steady in 2008 – 2009, the figure for new hires of persons with disabilities remained lower than workforce availability numbers for this group.⁵⁶ More recently, in the PSC's 2008 – 2009 Annual Report, which became available in October 2009, the PSC echoed concerns regarding hiring or recruitment rates for persons with disabilities, stating:

. . . [B]oth the percentage of applicants and the percentage of appointments to the public service [for persons with disabilities] were below the WFA [workforce

⁵⁴ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, *supra* note 1 at Chapter 3.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

availability] of 4.0%.... Persons with disabilities in the public service tend to be older than the average public service employee and are therefore more likely to retire in the near future. Concerted efforts to market the public service to, and recruit from, this segment of the population, as well as providing accommodation to meet their needs in the appointment process and in the workplace, is required to maintain their existing representation levels.⁵⁷

For Aboriginal peoples, the OCHRO's 2008 – 2009 report on Employment Equity in the Federal Public Service showed that 41.7% of Aboriginal employees worked for just three federal departments: Indian and Northern Affairs Canada, Correctional Services Canada and Human Resources and Social Development Canada.⁵⁸ The PSC's 2008 – 2009 Annual Report stated that continues to be the case.⁵⁹ While it may be natural for Aboriginal peoples to seek employment in these three departments due to the impact these departments have on the lives of Aboriginal peoples, the committee would like to see this designated group represented more broadly throughout the public service.

Notwithstanding the important challenges which remain in relation to recruitment or hiring rates, government-wide representation, and executive level representation in relation to these latter three designated groups, the committee continued to focus its attention during its 2009 hearings on visible minority representation. The committee took this approach because it believed that the data available continued to suggest that visible minorities were the only group for which the most basic goal of the equity regime established under the *Employment Equity Act* (representation rates equivalent to workforce availability numbers) remained unmet.

v. *The Public Service Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates and What It Might Mean Regarding Recruitment Rates for Visible Minorities in Particular*

It is important to note that representation rates and recruitment rates are entirely different things and are measured by two entirely different agencies. Representation rate figures are provided by the OCHRO. They demonstrate the rate at which employees

⁵⁷ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, supra note 2 at para 3.81.

⁵⁸ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, supra note 1 at Chapter 3.

⁵⁹ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, supra note 2 at para 3.82.

from the four employment equity groups are represented in the workforce of the core public administration of the federal public service. The OCHRO is responsible for gathering data regarding overall representation of employment equity groups within the core public administration through a process known as self-identification, mandated by the *Employment Equity Act* and the regulations made under it.⁶⁰ Basically, individual departments or agencies are required to send out surveys to their employees providing them the opportunity to self-identify as members of one of the four employment equity groups. Employers can make it mandatory to return the survey form, but since the decision to self identify is voluntary, they cannot force employees to fill it out. Surveys must be sent to all indeterminate employees and to all term employees who are hired for periods of three months or more, regardless of whether or not these employees were hired through advertised or non-advertised processes. This data is collected by individual federal departments and agencies and forwarded to the OCHRO, which then uploads it to the Employment Equity Data Bank (EEDB) of the Treasury Board Secretariat. The OCHRO uses the information in the EEDB to determine representation rates for the four employment equity groups in the core public administration of the federal public service.⁶¹ A copy of the self-identification survey form used by federal government departments has been included as Appendix B to this report.

Although it is the responsibility of the OCHRO to determine overall representation rates for the four employment equity groups, it is the responsibility of the PSC to determine recruitment or hiring rates for these groups. In past years, the PSC used the same data source as the OCHRO to calculate recruitment rates for three out of the four designated groups (Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities);⁶² namely, self-identification surveys conducted by individual departments and agencies in

⁶⁰ See sections 5, 9 and 17 of the *Employment Equity Act* and sections 3 and 11, as well as Schedule IV of the *Employment Equity Regulations*, SOR/96-470.

⁶¹ Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, testimony before the committee 23 March 2009; Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada, testimony before the committee 27 April 2009; and Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

⁶² For women, pay data was used to determine recruitment rates. See testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

the core public administration. The figures represented all indeterminate hires and all term hires of three months or more, regardless of whether or not these employees were hired through advertised or non-advertised processes.⁶³

In 2009, however, the PSC began to measure recruitment rates differently, at least as they pertain to visible minorities, Aboriginal peoples and persons with disabilities. It signalled its intention to do so in its 2007 – 2008 Annual Report, where it declined to provide statistics on recruitment rates of visible minorities for that year. In this report, the PSC stated:

Representation of visible minorities – Having a public service that is representative of Canada's diversity is enshrined in the preamble of the PSEA. Representativeness is also one of the PSC's guiding values for managers to consider throughout appointment processes. In last year's report, the PSC raised concerns about the proportion of visible minorities in the appointments being made to the public service. However, recent changes to the PSC's database of applicant information have provided further information that suggests that the appointments of visible minorities to the public service may have been underestimated. The PSC is presently working with the Canada Public Service Agency, the Privy Council Office, the Canadian Human Rights Commission and Statistics Canada to address this important issue. As soon as this work is completed, we will report to Parliament.⁶⁴

When Maria Barrados, President of the Public Service Commission, appeared before the committee on 23 March 2009, she clarified what was meant by this section of the Commission's 2007 – 2008 Annual Report. She indicated that the PSC had developed an alternative methodology for collecting data on recruitment rates for Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities (recruitment data for women continues to be collected from the Public Works and Government Services Canada's pay file). Rather than using the data obtained through self-identification surveys, the Public Service Commission is now obtaining recruitment data for these three groups from self-declaration forms completed by applicants who apply for public service jobs on the Jobs

⁶³ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

⁶⁴ Public Service Commission of Canada, *2007 -- 2008 Annual Report*, 2008, *supra* note 44 at para. 1.16.

Canada website. Every application advertised on this website contains an on-line link to an automated self-declaration form, which applicants from the four employment equity groups can complete on a voluntary basis. The self-declaration form is virtually identical to the self-identification survey completed by individuals who have already been hired. A copy of the self-declaration form has been attached to this report as Appendix C.

Once individuals have applied for jobs on the Jobs Canada website, the self-declaration form, along with other application data, is then forwarded to the Public Service Resourcing System (PSRS), a web-based tool that automatically refers applications made on the Jobs Canada website to hiring managers. The PSC then matches the data obtained from the automated self-declaration form to appointment data. Based on the data obtained and matched in this manner, the recruitment rates for visible minorities for 2006 – 2007, 2007 – 2008, and 2008 – 2009 were 15.6%, 17.3%, and 18.8% respectively, as opposed to recruitment rates of 8.2% for 2006 – 2007 and 9.5% for 2007 – 2008 for visible minorities, which were the rates obtained by the PSC using data obtained by self-identification surveys.⁶⁵ Recruitment rate numbers for visible minorities calculated using the new method were significantly higher than the workforce availability numbers for visible minorities from the 2006 census (12.4%). Recruitment rates for Aboriginal persons were also higher than when calculated using data obtained from the self-declaration forms, rather than from self-identification surveys.⁶⁶ Although not all applicants to the public service are hired through advertised or automated processes, the PSC advised that 72% of individuals hired by the federal public service were hired through advertised processes in 2007 – 2008 and 74% were hired through advertised processes in 2008 – 2009.⁶⁷ It would appear, therefore, that Aboriginal

⁶⁵ No recruitment rate using self-identification surveys is available in the PSC 2008 – 2009 Annual Report, as it appears that the PSC is no longer using self-identification surveys to calculate recruitment rates for designated groups.

⁶⁶ Using data from the self-identification surveys, recruitment rates for Aboriginal persons in 2006 – 2007 and 2007 – 2008 were 3.3% and 3.4% respectively. Using data obtained from self-declaration forms completed on the Jobs Canada website, recruitment rates for Aboriginal person were 4.2% for 2006 – 2007, 4.3% for 2007 – 2008 and 4.2 % for 2008 – 2009. Similarly, using data from self-identification surveys, recruitment rates for persons with disabilities were 2.8% in 2006 – 2007 and 2.5% in 2007 -2008. Using data obtained from self-declaration forms, recruitment rates for persons with disabilities were 3.9% in 2006 – 2007, 3.3% in 2007 – 2008 and 3.3% in 2008 – 2009.

⁶⁷ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.75.

persons, persons with disabilities and visible minorities may be better represented in the federal public service than was previously thought.⁶⁸

In its 2008 – 2009 Annual Report, the PSC suggested that the difference between the recruitment rates arrived at using the old method (self-identification surveys that are also used to calculate representation rates) and the new method (self-declaration forms), which was particularly significant in the case of visible minorities, could “be partially attributed to difficulties encountered by departments and agencies in administering the self-identification process.”⁶⁹ The PSC also indicated that individual departments and agencies might be able to reduce the differences between representation rate numbers calculated using self-identification survey results and recruitment rates calculated using self-declaration forms by “using guidelines and tools from the OCHRO and the PSC to ensure integration of self-declaration and self-identifications information by all organizations”⁷⁰ and by “communication to help applicants and employees understand the purpose and significance of EE [employment equity] and the differences between self-declaration and self-identification.”⁷¹ To this end, the PSC indicated in its 2008 – 2009 Annual Report that:

[T]he PSC and the OCHRO are working together to examine and compare organizational systems, approaches and practices for gathering EE self-identification data. Seven organizations have been selected to be part of this exercise: Environment Canada, Health Canada, Justice Canada, Natural Resources Canada, the Public Service Commission, Public Works and Government Services Canada and Veterans Affairs Canada.⁷²

With respect to how this new method of collecting recruitment rate data will be used by the Public Service Commission and other agencies responsible for monitoring and achieving hiring and representation targets for the federal public service in the future, Ms. Barrados had indicated when she appeared before the committee in March 2009 that the PSC would be working with its partner agencies and others to develop a common

⁶⁸Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

⁶⁹ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.77.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.* at para. 3.76.

method for calculating both representation and recruitment rates in the federal public service, and that it was committed to reporting the results of these consultations, as well as releasing recruitment rates for all four employment equity groups in its 2009 – 2010 Annual Report.⁷³ According to the 2008 – 2009 Annual Report, consultations with the OCHRO, the CHRC and the Human Resources and Skills Development Canada's Labour Program to develop a common methodology to calculate representation and recruitment rates has already begun.⁷⁴ The committee eagerly looks forward to a progress report on efforts to develop this common methodology in the PSC's 2009 – 2010 Annual Report, which will presumably detail what progress has been made through these consultations.

vi. Reactions to and Concerns Expressed Regarding the Public Service Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates

During its 2009 hearings, reactions to the new method used by the PSC to calculate recruitment rates for three of the four employment equity groups were mixed. Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer of the OCHRO, indicated that the data collected via the self-declaration and the self-identification forms was identical. However, she highlighted that what was being measured by the CPSA and its successor agency, the OCHRO, and what was being measured by the PSC were strikingly different. Not only was the PSC measuring recruitment rates upon being hired, while the OCHRO was measuring representation rates after being hired, but the PSC data reflected only recruitment through advertised processes. By contrast, the data obtained through self-identification surveys by the OCHRO reflected those individuals in the federal public service hired through both advertised and non-advertised processes.⁷⁵ Having said this, the OCHRO appeared to view the data obtained via the PSC's new methodology as valuable, stating that they, the Public Service Commission and other interested stakeholders, "are working together to determine how this alternative method of capturing data can be used in the future."⁷⁶

⁷³ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

⁷⁴ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.78.

⁷⁵ Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 62,

⁷⁶ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

The National Council on Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), by contrast, expressed serious concerns about the PSC's use of self-declaration forms, rather than self-identification surveys, to obtain recruitment rate data for employment equity groups. In part, these concerns were founded on the fact that the PSC had not shared its methodology with the NCVM ahead of time.⁷⁷

However, a larger concern appeared to be whether the use of data from the self-declaration form was legal. In the NCVM's view, the *Employment Equity Act* speaks in terms of self-identification, not self-declaration, so it felt there was a question of legality in that regard. The NCVM also indicated that it was unclear whether all applicants, including white males, were asked to fill out the self-declaration form on the automated application website when applying for jobs in the federal public service, stating that, if not, "then self-declaration is in violation of equality rights as defined in section 15.1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*."⁷⁸

For their part, representatives from the Public Service Alliance of Canada (PSAC) indicated that, at least when the automated self-declaration form was initially introduced, its content was not identical to the content of the self-identification survey, and therefore PSAC questioned how much reliance could be placed on the new methodology used by the PSC to calculate recruitment rates for 2007 – 2008.⁷⁹ Furthermore, just as the OCHRO had, PSAC representatives also highlighted the fact that the new methodology used by the PSC only captured data for advertised processes, which accounted for only 72% of new hires to the federal public service in 2007 – 2008 (now 74% in 2008 – 2009). In their view, using non-advertised processes 28% of the time to hire new employees was ill-advised, and was too frequent a use of this hiring mechanism. They stated that "[h]iring through this means can often be a case of 'who you know, not what you know,'"

⁷⁷ Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), testimony before the committee, 20 April 2009. The National Council of Visible Minorities further proposed that the Privacy Commissioner be asked to audit the legality of this new means of collecting data, and the methodology used, as this would "underline the transparency, legality and credibility" of the Public Service Commission's approach.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Patty Ducharme, National Vice-President, Public Service Alliance of Canada (PSAC), testimony before the committee, 8 June 2009.

and marginalized groups are less likely to have the right “connections” to be appointed this way.”⁸⁰ They urged the PSC to also publish statistics on the number of employees from employment equity groups hired through non-advertised processes in order to substantiate the validity of its new methodology for calculating recruitment rates.⁸¹

The committee believes that the new method used by the Public Service Commission to collect recruitment rate data will be a useful additional source of information for organizations and agencies that monitor employment equity matters. It is also encouraged to see that the data provided by this new method appears to indicate that the recruitment rates of Aboriginal persons, persons with disabilities, and particularly, visible minorities, to positions in the federal public service are higher than they were thought to be in the past. However, it is the opinion of the committee that concerns expressed by the NCVM and the PSAC warrant further investigation by the Public Service Commission, the OCHRO, the Clerk of the Privy Council and others who play a role in monitoring employment equity matters. The committee is also disturbed by the fact that there is such a wide disparity between the recruitment figures for visible minorities obtained through self-identification surveys and that obtained through self-declaration forms when people apply for jobs. Such disparity seems to indicate that applicants are much more comfortable self-identifying when they initially apply for jobs than they are after they are hired.

As noted by the OCHRO, the NCVM and the PSAC, both in their testimony before the committee and in written submissions thereafter, a reluctance to self identify as a

⁸⁰ Letter from PSAC providing additional information to the Standing Senate Committee on Human Rights, 21 July 2009.

⁸¹ It appears from data contained in the Public Service Commission’s 2008 – 2009 Annual Report that the PSC has been attempting to collect better data regarding term and casual hires, but has been somewhat frustrated in this regard. While federal government departments and agencies are required to report to the PSC regarding their use of casual hires, issues have arisen as to the timeliness and quality of organizational reporting, such that the PSC was only able to match 68% of the data provided by departments and agencies with data in the PSC’s hiring and staffing files. As a result, the PSC is currently investigating whether or not it would be possible to collect data on non-advertised hiring through some form of automated system. See the Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at paras. 3.46 to 3.51, and Public Service Commission of Canada, *Study on the data collection of non-advertised appointment processes*, October 2009, available on-line at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/rprt/2009/dcnaap-cdrapna/index-eng.htm>.

member of an employment equity group can have many causes, including fear of being considered a statistic, fear of being labelled, fear of being discriminated against as a result of self-identifying, wishing to be promoted based on qualifications for the position rather than being a member of a designated group, failure of individual government departments to send out self-identification surveys regularly, or to properly explain the importance of self identifying to their staff.⁸² Unfortunately, however, to date, there have been no government-wide studies conducted inquiring into why individuals choose not to self-identify.⁸³ While the committee is of the view that the PSC and OCHRO's recent efforts to compare systems used by seven federal government departments and agencies to gather self-identification data represents a good start, the committee believes that a concerted, government-wide study of the root causes of the failure to self-identify would be of great benefit to federal departments and agencies in developing strategies to eliminate barriers, encouraging self-identification and adopting concrete and realistic employment equity targets.

vii. Some Improvement, but Continuing Scarcity, of Members of Visible Minority Groups in Executive (EX) Positions

As was the case in 2008, witnesses who appeared before the committee in 2009 continued to highlight the scarcity of members of visible minority groups in EX positions in the federal public service. It appears, however, that some progress is being made on this front. For example, the Public Service Commission advised that in February 2008, 27 prequalified visible minority candidates were placed in EX positions, and that in 2009, the commission established an additional pool of 30 qualified visible minority candidates at the EX-1 level. Maria Barrados, President of the Public Service Commission had written to deputy heads of departments to let them know that these candidates are

⁸² Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, supra note 61; testimony of Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), supra note 77; testimony of Patty Ducharme, National Vice-President, Public Service Alliance of Canada (PSAC), supra note 79; Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, supra note 51.

⁸³ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, supra note 51.

available.⁸⁴ As of 31 March 2009, 13 of these 30 candidates had been placed with federal government departments.⁸⁵ Efforts also appear to have been made within the federal public service to promote individuals from all four employment equity groups. The OCHRO informed the committee in April 2009 that based on self-identification data, women had received 61.6% of promotions in the federal public service in 2007 – 2008, Aboriginal persons had received 4.3% of promotions, persons with disabilities had received 5.3% and visible minorities had received 10.6%.⁸⁶

Having said this, it appears that progress in hiring visible minorities at the EX level varies greatly from department to department. During its most recent appearance before the committee, the NCVM indicated that 15.8% of individuals at the EX level at Health Canada were visible minorities, and 7.5% of individuals at the EX level at Natural Resources Canada were visible minorities. Natural Resources Canada also had 24 visible minorities in its Leadership Development Program (the total number of employees in this program was 57) as of 27 March 2009. These departments were therefore doing quite well in hiring visible minorities at the EX level and promoting them from within. By contrast, however, of the 81 EX positions at the Privy Council Office, none were occupied by members of visible minorities groups as of 1 April 2009. The Department of Justice also had no visible minorities in EX positions as of 30 November 2008.⁸⁷ Although Department of Justice officials recently advised the committee that they now have a visible minority employee in one of the department's 35 EX positions,⁸⁸ these latter two departments seem to have made less progress in this area than some others. The committee would like to see progress in hiring and promoting individuals from visible minority groups to senior positions in government proceed more uniformly across departments.

⁸⁴ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

⁸⁵ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.101.

⁸⁶ Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61.

⁸⁷ Submissions provided by NCVM to the committee on 20 April 2009.

⁸⁸ Letter from John H. Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada to Senator Raynell Andreychuk, Chair of the Standing Senate Committee of Human Rights, 13 July 2009.

*viii. Drop Off Rate for Visible Minority Applicants and Requirement to Affirm
Aboriginal Affiliation for Jobs Targeted to Aboriginal Peoples*

In addition to the concerns noted above, the PSC's 2008 – 2009 Annual Report also identified two additional emerging trends that would likely be worthy of future investigation and follow-up both by the PSC, CHRC and the OCHRO, the central monitoring agencies charged with ensuring the requirements of the *Employment Equity Act* are met, as well as by this committee. The first of these is the drop-off rates for visible minorities in the federal public service and the second is the fact that the PSC is now requiring Aboriginal applicants for public service jobs targeted specifically to Aboriginal peoples to affirm their Aboriginal affiliation at the time that they apply.

As indicated above in Part A, Sections 1 and 6 of this Chapter, this committee has been concerned about previous reports from the PSC that the drop-off rate (the rate at which people who voluntarily self-identify as members of one of the four designated groups when they apply for jobs in the federal public service are eliminated or screened out of the competitive process) for visible minority applicants has been significantly higher than the rate for the three other designated groups. In October 2009, the PSC published a result of a study it recently undertook into this phenomenon which compared the drop-off rates for Aboriginal and visible minority applicants as well as applicants with disabilities. The study indicated that persons with disabilities and Aboriginal peoples did not show a drop-off rate at all, while visible minority applicants continued to show a drop-off.⁸⁹ While the study suggests that visible minorities may apply to a higher number of job postings than members of other designated groups or the average job seeker (this may factor into the higher drop off rate),⁹⁰ the study also suggests that since this group is the only one to experience this type of drop-off, further investigation is warranted to ensure that “there are no selection biases in the appointment process.”⁹¹

⁸⁹ Public Service Commission of Canada, *Drop-off of employment equity groups in recruitment*, October 2009, available on-line at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/ee/index-eng.htm>.

⁹⁰ Ibid. and Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at paras. 3.89 to 3.93.

⁹¹ Public Service Commission of Canada, *Drop-off of employment equity groups in recruitment*, October 2009, *supra* note 89 at p. 3.

The second issue is the new requirement for Aboriginal peoples to complete a form to affirm their aboriginal identity when they apply for jobs where the area of selection has been limited to Aboriginal peoples. Effective 1 January 2010, all Aboriginal applicants are being required to complete one of these forms when they apply for the types of jobs described above. A copy of this form has been added to this report as Appendix D. According to the PSC's 2008 – 2009 Annual Report, the PSC made the decision to require Aboriginal applicants to complete this form in response to concerns raised by the Committee for Advancement of Native Employment (CANE) at Indian and Northern Affairs Canada (INAC) that "some individuals were self-declaring as Aboriginal to gain access to employment opportunities intended only for Aboriginal peoples."⁹² The PSC developed the content of the form in consultation with "HR [human resources] advisors and hiring managers, . . . key deputy ministers, CANE, the National Council of Aboriginal Federal Employees, departments and agencies, bargaining agents and other EE [employment equity] employee councils."⁹³ The form requires Aboriginal peoples applying for such jobs to specifically indicate the basis of their Aboriginal affiliation (such as Band or Treaty number, First Nation or Métis Nation affiliation, or what land claim agreement they benefit from). The form also contains a statement indicating that providing false or misleading information on this form could lead to rejection of the application or revocation of appointment to the position if discovered after the fact.

While the goal of ensuring that positions created and targeted specifically to Aboriginal peoples actually go to people who qualify under this category is a laudable one, the committee has some concerns about how this new requirement will play out in practice. For example, although the PSC's 2008 – 2009 Annual report indicates that completing this form will be required only when the job in question is targeted to Aboriginal peoples,⁹⁴ wording on the form indicates that it may be used for jobs targeted to designated groups generally. This may raise questions of fairness in having Aboriginal peoples subject to a different level of scrutiny than other employment equity groups. It also may result in employers deciding not to target jobs specifically to Aboriginal

⁹² Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.95.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.* at para 3.96.

applicants; the requirement to complete this form, and possibly to verify the veracity of the Aboriginal person's qualifications as an Aboriginal applicants, may be viewed as too onerous (i.e., another procedural human resources step that an employer might wish to avoid). While the PSC's 2008 – 2009 Annual Report indicates that it will continue to encourage departments and agencies to create positions specifically targeted to Aboriginal peoples in appropriate circumstances,⁹⁵ it is equally possible that adding these additional requirements will, contrary to the intention behind it, have a chilling effect on the creation of jobs targeted to such applicants. The committee therefore urges the PSC to continue to monitor the impact these new requirements have on Aboriginal applicants and the creation of new positions targeted to Aboriginal peoples.

ix. Creation of the New Office of the Chief Human Resources Officer and Increased Responsibility for Human Resources Management for Deputy Ministers

Finally, as stated previously in this report, one of the key developments in the area of employment equity in the federal public service during 2009 was the creation of the OCHRO. On 2 March 2009, this new office, located in the Treasury Board Secretariat, took over both the business and policy functions of the CPSA. The Prime Minister's 6 February 2009 news release respecting the creation of the OCHRO stated that this new agency is intended to:

[s]implify the organizational structure for human resources management [in the federal public service], reduce overlap and duplication and provide Deputy Ministers with the primary responsibility for managing the people in their own departments and agencies.⁹⁶

The OCHRO was created in response to observations and recommendation made by the Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service (the Advisory Committee) in its Second Annual Report.⁹⁷ In that report, released in March 2008, the

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ News Release, "Prime Minister Harper announces changes to streamline human resources management in the Public Service of Canada," 6 February 2009, available on the Prime Minister's website at: <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=2413>.

⁹⁷ The *Second Annual Report of the Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service* is included as Annex 3 to the Clerk of the Privy Council's *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, dated 15 March 2008. The Clerk of the Privy Council's Fifteenth Annual Report is available online, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/15-2008/pdf/rpt-eng.pdf>.

Advisory Committee described the human resources regime for the federal public service as “overly complex” and “duplicative.”⁹⁸ It noted that at that time, four central agencies, the Canada Public Service Agency, the Canada School of Public Service, the Treasury Board Secretariat, and the Privy Council Office, as well as one independent agency, the Public Service Commission, all played a role in human resources management, and that there was considerable overlap between their roles.⁹⁹ As a result, at least in part, of this overlap and duplication, the Advisory Committee observed that it takes an average of 22.4 weeks to staff an indeterminate position in the federal public service. In its view, this could be corrected if the deputy ministers were the ones primarily responsible and accountable for human resources management, with the central agencies tasked with establishing “expectations and provid[ing] policy and frameworks and guidance to departments, without the heavy hand of executive control.”¹⁰⁰ The Advisory Committee saw replacing the CPSA with a new central agency as the appropriate means through which to achieve this change.

While the Advisory Committee suggested that the Prime Minister and his officials might wish to consider formalizing these changes to human resources governance and mandates through legislation, they believed that this could be done in the fullness of time, and there was an urgent need for the Prime Minister to move forward with these changes now.¹⁰¹

In terms of the specific role the OCHRO is intended to play in human resources management in the federal public service, Kevin Lynch, former Clerk of the Privy Council, described its role, and the role of the other agencies involved in human resources management, in his Sixteenth Annual Report to the Prime Minister as follows:

The Prime Minister’s Advisory Committee on the Public Service was created in November of 2006. Co-Chaired by former Deputy Prime Minister, the Right Honourable Don Mazankowski and former Clerk of the Privy Council, the Honourable Paul Tellier, the Advisory Committee provides counsel and advice to the Prime Minister and the Clerk of the Privy Council on matters related to the future development of the Public Service of Canada.

⁹⁸ Ibid. Annex 3, p. 6.

⁹⁹ Ibid., pp. 5 and 6.

¹⁰⁰ Ibid., p. 7.

¹⁰¹ Ibid., p. 8.

... [E]ffective March 2, 2009, the Canada Public Service Agency and the parts of the Treasury Board Secretariat that deal with pensions and benefits, labour relations and compensation were consolidated into a new Office of the Chief Human Resources Officer. It is housed within the Treasury Board Secretariat, similar to the Office of the Comptroller General.

As part of these changes, the central agencies will now focus only on those activities that must be carried out corporately.

The Chief Human Resources Officer (CHRO) will represent the Government of Canada as the “employer” on human resources issues and provide strategic leadership on human resources management. The CHRO will chair a restructured Human Resources Management Advisory Committee, will become the chair of the Canada School of Public Service Board of Governors, and will provide leadership to the human resources community.¹⁰²

When Michelle d’Auray, the former Chief Human Resources Officer, appeared before the committee in April 2009, she explained the difference between the role her office is expected to perform, and the role formerly performed by the CPSA, this way:

These changes ... recognize that the Office of the Chief Human Resources Officer should only undertake those roles that must be carried out on a corporate- or government-wide basis — for example, define the broad framework for people management, promote excellence in people management, track and assess overall performance and the state of the public service, establish common processes and systems, and be responsible for the compensation framework. In a nutshell, that is the scope and mandate of my organization.¹⁰³

Essentially, therefore, it appears the OCHRO was created to give deputy ministers more control over their own hiring and staffing, as well as greater accountability for the choices and decisions that they make in this area.¹⁰⁴ Some witnesses expressed unease

¹⁰² Clerk of the Privy Council, *Sixteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, 20 March 2009, at pp. 33 – 34, available at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/16-2009/pdf/rpt-eng.pdf>.

¹⁰³ Testimony of Michelle d’Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61.

¹⁰⁴ This impression appears to be confirmed by the *Fourth Annual Report of the Prime Minister’s Advisory Committee on the Public Service*, 25 February 2010, available on the Privy Council Office website at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/ar-ra/17-2010/4th-4eme/pdf/rpt-eng.pdf>. At page 3, the Advisory Committee states: “The CHRO [Chief Human Resources Officer] has moved quickly to reduce unnecessary central policy and oversight controls. Concurrently, deputies are taking charge of their respective responsibilities for managing people. While it is still too early to assess the success of the new model, we are encouraged by the progress reported to us. . . .”

regarding this change. For example, Patty Ducharme, National Vice-President of the PSAC, stated:

[T]he Clerk of the Privy Council's 2009 Annual Report on the Public Service indicates that departments will have the primary responsibility for human resource functions and "the central agencies will now focus *only* on these activities that must be carried out corporately." The Report does not reference whether or not employment equity is one of those activities that "must be carried out corporately" or whether it will be completely devolved to departments. Although currently, departments are responsible for implementing employment equity, the central agencies have played a key role in monitoring and reporting on progress, and in setting goals and policies for the public service on employment equity. PSAC is concerned that this may no longer be the case.¹⁰⁵

The committee wishes to echo the concerns of PSAC, and express the hope that the OCHRO, along with the other central agencies, will continue to play a role in monitoring and reporting on departmental progress on achieving employment equity, as well as setting goals and policies for the departments. Furthermore, if, indeed, these central agencies will be less involved with these matters than they have been previously, the committee is of the view that it is even more important to make deputy ministers or deputy heads accountable for meeting their employment equity targets by making their performance pay or bonuses contingent upon doing so. Currently, this is not the case. The OCHRO has advised that while meeting one's employment equity targets is definitely part of the Management Accountability Framework used to assess the performance of deputy ministers, "[b]ecause of the multiple factors taken into consideration in assessing deputy ministers' performance, it is not possible to make a direct correlation between the employment equity results achieved in their departments and the amount of performance pay received."¹⁰⁶

¹⁰⁵ Letter from PSAC providing additional Information to the Standing Senate Committee on Human Rights, 21 July 2009.

¹⁰⁶ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

C. Government Initiatives Undertaken in 2007-2008

While clearly pointing out the serious gaps that still remain with respect to employment equity in the federal public service, the committee also wishes to acknowledge the work being undertaken at the federal level to create an equitable workplace. Funding for the Embracing Change initiative may have ended in 2006, but focus on employment equity remains an important goal. This is clear from the number of initiatives highlighted in testimony before the committee in 2007, 2008 and 2009.

With respect to initiatives undertaken in 2007 – 2008, one of the most important has been the Public Service Renewal Process. The Clerk of the Privy Council launched this process in 2006, with the CPSA (now the OCHRO) providing policy and operational support. As outlined by Karen Ellis of the CPSA, as well as the Privy Council Office's 2008 Annual Report,¹⁰⁷ this renewal process has four key priorities: planning (in part, to achieve employment equity objectives), recruitment (creating higher targets and a Public Service Brand), employee development (fostering development), and enabling infrastructure. Diversity is one of the renewal process' primary areas of focus, and it sparked the establishment of the Public Service Renewal and Diversity Branch at the CPSA in May 2006. It is unclear at this time, however, whether or not this branch continues to exist within the newly created OCHRO.

Beyond that renewal process, the committee heard that one of the most important employment equity initiatives being developed is a revision of the Treasury Board's 1999 employment equity policy.¹⁰⁸ Government witnesses told the committee that this initiative is aimed at making the policy clearer, simpler, and results-based, in order to support the integration of employment equity goals into all aspects of human resources management and business planning, as well as to facilitate accountability for results. The policy will set out requirements for deputy ministers to comply with the *Employment Equity Act* and the employment equity policy, and will describe performance indicators and identify consequences for non-compliance. Deputy ministers will be responsible for

¹⁰⁷ Privy Council Office, *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, 2008, supra note 97.

¹⁰⁸ Available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_852/ee_e.asp.

holding managers accountable for employment equity. A People Component of Management Accountability Framework has also been developed, setting out indicators against which organizational performance, including those relating to the employment of visible minorities, will be assessed. Unfortunately, this new policy has yet to be made publicly available, possibly because the CPSA was replaced with the OCHRO in 2009. However, the committee hopes that this new policy is still in the works, will still be introduced, and will indeed serve to make deputy ministers responsible for holding managers accountable for employment equity. Doing so would appear to be consistent with the intent behind the creation of the OCHRO, which was to give deputy ministers greater responsibility, but also greater accountability, in the arena of human resources management.¹⁰⁹

In addition to the renewed employment equity policy, Ms. Ellis indicated that the CPSA was developing a new policy on the duty to accommodate to prevent discrimination on the grounds enumerated in the *Canadian Human Rights Act*.¹¹⁰ This policy will require deputy heads to incorporate accommodation principles into the design and planning of policies, practices, procedures, systems, events and facilities to prevent discrimination. The expectation is that by the time these policies become effective, federal government departments and agencies will have the tools necessary to fulfill their obligations under them.¹¹¹

Maria Barrados also told the committee about a number of initiatives being undertaken within her mandate. She said that the Public Service Commission has published a policy on employment equity in the appointment process, accompanied by a

¹⁰⁹ It does appear that there is currently some new movement on the policy development front by the OCHRO. While there is no indication that the employment equity policy is yet publicly available, the OCHRO appears to have been working on a People Management Policy Review Project, designed to more clearly define people management roles for deputy heads of departments and reduce the number of policy instruments they need to refer to in performing their people management responsibilities. Further information on the People Management Policy Review Project is available on the OCHRO portion of the Treasury Board Secretariat's website at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/pmprp-faq-epgp-eng.asp>.

¹¹⁰ R.S.C. 1985, c. H-6.

¹¹¹ According to the Public Service Commission's 2008 – 2009 Annual Report, the PSC has also been doing some recent work on duty to accommodate policies. See the Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at paras. 3.97 to 3.99.

guide to help departments implement employment equity. In March 2008, the Commission also published a statement to clarify the concept of merit, how it is to be applied to achieve representativeness in the federal public service, and some of the tools that deputy heads of government departments can use to integrate employment equity into the appointment process.¹¹² The PSC has also been carrying out a number of studies and conducting analyses in an attempt to better understand obstacles faced by visible minorities in the workplace. In 2007, for example, Ms. Barrados provided the committee with the Commission's report on drop off which analyzed key patterns of drop off for designated groups between 2000 and 2005.¹¹³ As noted elsewhere in the report, the PSC has been conducting additional research into the drop-off phenomenon, and published its most recent findings on this matter in October 2009.¹¹⁴

Two other initiatives were also launched during the 2007 – 2008 period to respond to broad employment equity issues in the federal public service. Jennifer Lynch, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, informed the committee that the Human Rights Commission has recently initiated a new audit process, noting the number of employers subject to the *Canadian Human Rights Act* has gone up almost 50% since 1997, although the Commission now has fewer resources. The Commission is currently reviewing its resource structure to ensure the body's maximum effectiveness. The committee also heard about the creation of a visible minority champions committee under the leadership of Morris Rosenberg, the Deputy Minister of Health. As this committee has been in existence for approximately three years now, the committee would be anxious to hear more in the future about this body, the initiatives it has undertaken to date and those that it plans to undertake.

In addition to the specific initiatives highlighted above, the federal government also made progress during 2007 – 2008 with respect to a number of other projects that have

¹¹² This statement is available on the Public Service Commission's website at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/rprs/mar-lmar-eng.htm>.

¹¹³ Public Service Commission, *Drop-Off Rates for Employment Equity Groups: Automated Screening Reports and Appointments 2000 – 2005*, December 2006, available at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/drpd-cln/drpd-cln-eng.pdf>.

¹¹⁴ Public Service Commission, *Drop-off of employment equity groups in recruitment*, October 2009, *supra* note 89.

ramifications for more specific aspects of employment equity in the federal public service. Confirming observations made by the committee in its February 2007 report, government officials emphasized that the CPSA had been working to ensure equal access to executive level positions by supporting a wide variety of executive oriented recruitment programs. In particular, Karen Ellis of the CPSA told the committee that the Management Trainee Program, the Accelerated Economist Training Program, and the Accelerated Executive Development Program currently have visible minorities represented at above their workforce availability. The PSC also advised us of plans to create a pool of 27 visible minority EX candidates and place them with government departments.

The committee was also provided with information about the Foreign Credentials Referral Office created in May 2007 by Citizenship and Immigration Canada. Although not providing any direct credentials assistance to new Canadians, it does provide information to direct individuals to appropriate regulatory bodies.

In terms of issues of employment equity in the Department of Justice, departmental officials indicated that steps were being taken in 2007 and 2008 to address the fact that the department was not meeting Embracing Change targets for three of the four employment equity groups at the EX level. These measures included a new program called Justice Leaders of Tomorrow Program (JLTP), which was launched in 2006 to admit 20 junior lawyers (with a designated group representation rate of 50% in 2007) to a management and leadership development program, in order to make them ready for the executive cadre when opportunities for promotion arise. Officials also referenced the Privy Council Office's program, Career on the Move, which recruits visible minority employees for two year assignments to the Privy Council Office. Officials advised that, as of December 2007, they had four employees from the Department of Justice participating in this program. Finally, they referred to recommendations they received from the Department of Justice's Advisory Committee on Visible Minorities to create a

mentoring program for visible minority employees. Officials indicated that this program would commence before 31 March 2008.¹¹⁵

D. Government Initiatives Undertaken in 2008 – 2009

In 2009, some of the government initiatives described by officials appearing before the committee in 2007 – 2008 were followed through to completion, while others were not. Significant new policies that do not appear to have been followed through to completion include, as described above, the revision of the Treasury Board's 1999 employment equity policy. This policy is still not publicly available, perhaps because the CPSA was replaced by the OCHRO in March 2009. Similarly, it is unclear whether or not the Public Service Renewal and Diversity Branch, that was supposed to be created within the CPSA, has been or will be created within the OCHRO.

Initiatives that have been followed through to completion include the Public Service Commission's creation of a first pool of visible minority EX candidates, 27 of which were placed with various government departments. A second pool of 30 candidates was created, as promised, and these candidates are beginning to be placed within departments. In addition, efforts are continuing to achieve greater representation of visible minority groups in the Management Trainee Program and the Accelerated Executive Development Program. When she appeared before the committee in April 2009, Michelle d'Auray informed the committee that the Management Trainee Program had 30.6% representation of visible minorities and the Accelerated Executive Development Program had 27.5% representation of visible minorities.¹¹⁶

Several new initiatives were described by the witnesses who appeared before the committee in 2009. For example, Michelle d'Auray advised the committee that, in the context of the Clerk of the Privy Council's commitment to public service renewal, deputy heads were tasked in 2008 – 2009 to recruit post-secondary graduates from visible minorities in excess of workforce availability. Through this directive, 550 of the 4,200

¹¹⁵ Testimony of Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada, *supra* note 28.

¹¹⁶ Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61. *Ibid.*

newly hired graduates were individuals who self-identified as members of visible minority groups.

The Public Service Commission, for its part, indicated that by December of 2008, it had extended National Area of Selection to almost all externally advertised jobs,¹¹⁷ including clerical and secretarial jobs, and jobs in the Federal Student Work Experience Program, meaning that people from all regions of Canada are able to apply for most federal public service jobs that are open to the public, regardless of where they live. These efforts appear to be improving access to federal government jobs for individuals living in different parts of Canada. The PSC 2008 – 2009 Annual report indicates, for example, that “in 2007-2008, 91 996 (38%) of 242 096 applications for jobs in the NCR [National Capital Region] were from other regions. In 2008-2009, this rose to 88 050 (41%) of 214 756 applications.”¹¹⁸

Another new initiative that is of interest to the committee is the Objective Eye Initiative, an interdepartmental initiative led by Citizenship and Immigration Canada. This initiative is designed “to foster bias-free appointment processes in the federal public service by providing an inventory of trained EE-group public servants who have volunteered to acquire training and to serve on selection boards.”¹¹⁹ According to the PSC’s 2008 – 2009 Annual Report, “the PSC and CIC [Citizenship and Immigration Canada] are discussing whether the PSC should assume leadership for the Objective Eye as part of its efforts to facilitate diversity on selection boards and to provide a better service to departments and agencies.”¹²⁰ Such efforts may be very useful in reducing the drop-off rate for visible minorities identified by the PSC in its October 2009 study of that issue.

Perhaps the most striking number of new initiatives, however, were announced by the Department of Justice. During his appearance before the committee in June 2009, and in supplementary material provided to the committee before and after that date, John Sims,

¹¹⁷ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

¹¹⁸ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.43.

¹¹⁹ *Ibid.* at para. 3.101.

¹²⁰ *Ibid.*

Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada announced that, following the appearance of Department of Justice officials before the committee in 2007 the Department of Justice has been making a concerted effort to improve representation of all four employment equity groups, but particularly visible minorities. Efforts that the department has made in 2008 – 2009 include:

- increasing representation for visible minorities, persons with disabilities and Aboriginal persons at the Department of Justice in excess of 2006 workforce availability numbers;¹²¹
- enhancing representation for visible minorities, particularly at the LA-2B senior lawyer level;
- hiring one individual from a visible minority group at the EX level; ensuring that 25% of new hires for the year were from three of the four employment equity groups (Aboriginal persons, persons with disabilities, and visible minorities);
- creating a National Diversity Awareness Training Initiative, a two-day diversity training workshop, for which attendance will be mandatory for managers, and which will be made available to other employees as well, to be offered in locations across the country during the next three years;
- launching a self-identification campaign across the department; and
- taking steps to increase participation of Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities in their National Mentoring Program, Talent Management Program and Justice Leaders of Tomorrow Program, designed to be feeder programs for senior level positions within the department.¹²²

¹²¹ Visible minority representation at the Department of Justice increased from 11.6% (547 employees) to 13.9% (683 employees) between 1 April 2008 and 31 March 2009. Representation for persons with disabilities increased from 5.1% (238 employees) to 6.0% (297 employees), and representation for Aboriginal persons increased from 3.3% (156 employees) to 3.7% (184 employees) during the same period.

¹²² Letter from John H. Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada to Senator Raynell Andreychuk, Chair of the Standing Senate Committee of Human Rights, 2 June 2009; John Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada, testimony before the committee on 8 June 2008; and Letter from John H. Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada to Senator Raynell Andreychuk, Chair of the Standing Senate Committee of Human Rights, *supra* note 88.

The committee is encouraged to see the numerous positive steps taken by the Department of Justice to increase employment equity and the diversity of representation in its work force at both senior and junior levels in 2008 – 2009. While some of the initiatives undertaken by this department are undoubtedly particular to it, the committee would like to see similar initiatives undertaken by other federal departments and agencies, and indeed by the federal service as a whole.

CHAPTER 3: THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS

“The federal public service and Canada has been fighting for 20 years to get bad numbers on the table. We are in serious trouble.”¹²³

As the largest employer in the country, the federal public service should be representative of the public it serves, and should be providing leadership for businesses in other sectors rather than struggling to be representative enough for an increasingly diverse population. The committee's first report on employment equity was entitled *Not There Yet*. As noted by Jennifer Lynch, “indeed, we are not even near there yet.”¹²⁴ Maria Barrados conceded that: “While we continue to believe that the gap can be closed, we are concerned with how long it will take us to get there.”¹²⁵ The committee notes that other federally regulated sectors, such as the banking industry, are there. Why not the federal public service?

The following chapter expands on several of the committee's 2007 recommendations, which have not yet been adopted (recommendations 1, 10, 11, and 12), in an attempt to provide some direction to the agencies working to attain employment equity in the federal public service. It also introduces several new recommendations to address new issue and concerns that have arisen since the committee last reported on employment equity matters.

A. Enhancing Concrete Movement on Employment Equity Goals

Now that the Embracing Change policy has come to a close, the committee urges the federal government to re-evaluate the targets established in that initiative – targets that ultimately proved far from attainable. The committee believes that it would be more effective to approach employment equity goals from a more practical angle – unattainable targets help no one, particularly when they are premised on 2001 census estimates of

¹²³ Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, testimony before the committee, 10 December 2007.

¹²⁴ Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, testimony before the committee, 4 February 2008.

¹²⁵ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission, testimony before the committee, 23 April 2007.

workforce availability that are no longer of any relevance. Instead, the committee emphasizes that the OCHRO, as the successor agency to the CPSA, must focus on concrete initiatives such as the publication and effective implementation of the renewed employment equity policy promised for April 2008, which still has not been published. The policy will hopefully contain renewed commitment and strategies to obtain employment equity goals – the committee is eager to see this policy in order to assess its potential. In addition, the committee wishes to urge government departments and agencies to move on the publication and implementation of staffing strategies that support the inclusion of employment equity considerations in the merit criteria for jobs and the targeting of hiring processes to one or more employment equity groups in order to achieve a representative public service. The 12 departments cited in December 2007 are not enough – the committee hopes that by the end of 2010, all federal organizations will have submitted strategies that include plans to address gaps in employment equity representation, through merit criteria or other means.

The committee also sees other concrete ways in which employment equity goals can be pursued. The eternal problem of short term and casual hires is one that must still be addressed. The federal public service needs to find ways in which to avoid immediate-needs hires that directly and indirectly circumvent employment equity goals. Another area in need of attention is the need for language training, as emphasized by Gary Corbett of the Professional Institute of the Public Service of Canada and Ed Cashman of the PSAC. The committee fully understands the need for a bilingual public service, but wishes to highlight the possibilities that exist for on the job language training specifically targeted to assist the career advancement goals of individuals that enter the public service with only one language. An increased focus on language training, rather than requiring applicants to be bilingual from the time that they are hired, might also assist the government in developing a public service that is more regionally representative than is currently the case.

In terms of foreign credentials, the committee is fully aware that the federal government has no powers to affect the work of professional regulatory bodies; however,

Gary Corbett had suggested that the federal government can nevertheless provide funding to assist foreign professionals to earn their accreditation in Canada. The committee acknowledges that federal initiatives to improve foreign credential recognition for new immigrants have been commenced, as the November 2009 report on foreign credential recognition by the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration¹²⁶ indicates, however, more could be done. The federal government could, for example, introduce internship programs or financial assistance for professional studies or accreditation exams. The committee also notes that the federal government can also move towards its employment equity goals by re-evaluating its general approach that places a particularly high value on Canadian experience. In some areas such experience is less relevant and managers should be asking themselves when such criteria is critical and when it is not.

Finally, the committee wishes to place emphasis on the need for funding in order to allow government agencies and departments to fulfill their objectives. The Embracing Change funds no longer exist, and although some of this funding was used to establish initiatives that remain in operation today, the committee urges the federal government to invest in employment equity today so that the federal public service can put its best face forward into the future.

RECOMMENDATION 1

The committee recommends that the federal government focus on concrete initiatives in order to achieve its employment equity goals. Such initiatives should include:

- **Swift publication and effective implementation of the Office of the Chief Human Resources Officer's updated employment equity policy;**
- **Providing strong incentives for government agencies and departments to develop and submit staffing strategies that include plans to address gaps in employment equity representation by the end of 2010;**

¹²⁶ House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Recognizing Success: A Report on Foreign Credential Recognition*, 2nd Session, 40th Parliament, November 2009, supra note 27.

- **Instituting processes which avoid immediate-needs hires that directly and indirectly circumvent employment equity goals;**
- **Providing on-the-job language training specifically targeted to assist the career advancement goals of individuals that enter the public service with only one official language;**
- **Providing funding to assist public service employees to earn their accreditation in Canada;**
- **Encouraging managers to balance the high value that they place on Canadian experience with employment equity priorities; and**
- **Renewing core funding, in order to allow all government agencies and departments to fulfill their employment equity objectives.**

B. The Need for Accurate Information

Another change that would likely assist individual federal government departments and agencies in achieving employment equity goals would be the use of the most accurate and up-to-date workforce availability numbers possible. Use of such numbers would also assist agencies such as the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the OCHRO in monitoring departmental success or failure in meeting such goals. As mentioned previously in this report, despite the fact that we are now in 2009, the most recent Annual Reports of the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the CPSA (now replaced by the OCHRO) continued to use workforce availability numbers from the 2001 census, rather than from the 2006 census, to evaluate whether or not the federal public service as a whole, as well as individual government departments, were meeting their employment equity hiring and recruitment targets.

While the committee understands that it can take some time to evaluate, compile and analyse data obtained from a national census, a delay of three years is too long. The committee therefore recommends that Statistics Canada work cooperatively with the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the OCHRO to ensure that workforce availability numbers from the most recent national census are made available to both the public and to individual federal departments and agencies. Such numbers will allow individual government departments to assess their own

performance in meeting employment equity targets, allow the monitoring agencies to perform independent assessments in this regard, and allow for departments and agencies to set more accurate and realistic goals for their future performance in this area. The workforce availability numbers used should reflect the workforce availability of Canadian citizens, since they are given preference, in terms of hiring, in the federal public service.

RECOMMENDATION 2

The committee recommends that Statistics Canada work cooperatively with the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer to ensure that workforce availability numbers from the most recent national census, reflecting the workforce availability of Canadian citizens, are made available to both the public and to individual federal departments and agencies as soon as they are published.

RECOMMENDATION 3

The committee recommends that individual departments and agencies in the core public administration of the federal public service, as well as monitoring agencies such as the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer, make use of the most recent census data as soon as it is published, for the purpose of assessing departmental and agency performance in meeting employment equity targets and setting accurate and realistic goals for the future.

As well, the new methodology used by the Public Service Commission in 2009 to develop recruitment rates for the federal public service warrants further investigation. As stated previously in this report, the committee is of the view that the new method used by the Public Service Commission to collect recruitment rate data is a useful additional source of information, and we are encouraged to see that the data provided by this new method of analysis seems to indicate that the recruitment rates of Aboriginal persons, persons with disabilities, and particularly, visible minorities to the positions in the federal

public service is higher than it was thought to be in the past. However, the Public Service Commission should clarify that all individuals who apply for jobs using the automated system on the Jobs Canada website are directed to the self-declaration form and encouraged to complete it. Such clarification would help to address the concerns expressed by the NCVM outlined in an earlier section of this report. The PSC should also explain whether or not the self-declaration form one fills out on the Jobs Canada website has always been identical, in terms of content, to the self-identification survey employees fill out once they have been hired. In addition, because only 74% of positions offered by the federal public service are publicly advertised, according to the PSC's 2008 – 2009 Annual Report, federal government departments and agencies should find better ways to provide, and the PSC should find better ways to collect, statistics on recruitment rates for employment equity groups for the 26% of jobs that are not publicly advertised. This latter information would hopefully demonstrate whether members of employment equity groups are hired for non-advertised positions at a much lower rate than for advertised positions, as the PSAC has suggested. It would also be helpful if the PSC could include not only data on recruitment rates, but also on executive advancement rates, and on trends in recruitment and executive advancement over time in its Annual Reports. Such information would make it much easier for key agencies, stakeholders and parliamentarians that monitor the federal government's performance in employment equity matters to assess whether or not progress is truly being made.

RECOMMENDATION 4

The committee recommends that, in its 2009 – 2010 Annual Report, the Public Service Commission publish the results of its consultations on developing a common method for calculating representation and recruitment rates in the federal public service.

RECOMMENDATION 5

The committee recommends that, in its future Annual Reports, the Public Service Commission:

- **Release recruitment rates for all four employment equity groups, as it has recently done in its 2008 – 2009 Annual Report;**
- **Provide statistics on recruitment rates for employment equity groups for the percentage of jobs that are not publicly advertised;**
- **Publish statistics on executive advancement rates; and**
- **Make information available regarding trends in recruitment, for both advertised and non-advertised positions.**

Further, as was outlined elsewhere in this report, there is a wide disparity between recruitment rates for visible minorities obtained through self-identification surveys completed by federal government employees after they are hired and recruitment rates for visible minorities obtained through self-declaration forms completed by individuals at the time they apply for a job, with the latter figures being much higher than the former. The committee views this discrepancy as an indication that members of visible minority groups may be more comfortable self-identifying as a member of a visible minority group at the time they apply for a job than they do after they are hired. The committee was advised by witnesses that a decision not to self-identify after one has been hired may be attributable to a variety of causes, but that no systemic government-wide study has yet been undertaken with respect to why federal government employees choose not to self-identify as a members of an employment equity group once hired. The committee believes that such a study should be conducted. Results of such a study would not only increase both the government's and the public's understanding of the root causes of decisions not to self-identify, but might also assist federal government departments and agencies in developing strategies to eliminate barriers to and encourage self-identification and in developing concrete and realistic employment equity targets. It would also be helpful if the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer could publish statistics on retention rates, and retention rate trends, for each of the four employment equity groups in their respective annual reports. Such information would assist both federal government departments and agencies, and well as monitoring agencies, stakeholders and parliamentarians, in determining whether members of designated groups remain in the public service for long periods of once hired, or

alternatively, whether the federal public service has a retention problem with respect to one of more of the designated groups.

RECOMMENDATION 6

The committee recommends that, in 2010, the federal government undertake a systemic, government-wide study as to the reasons why federal government employees choose not to self-identify as members of employment equity groups once they have been hired to positions in the federal public service, and that it make the results of this study publicly available as soon as possible following the conclusion of the study.

RECOMMENDATION 7

The committee recommends that in its future Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer publish statistics on retention rates and retention rate trends for all four designated employment equity groups.

Finally, the committee wishes to highlight two additional issues regarding data and statistics that have been of concern to committee members during the course of its hearings. The first issue is the fact that although individuals may be members of more than one designated group, and in fact, in the case Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities who are also women, will always be members of at least two designated employment equity groups, little data is available to indicate whether or not recruitment rates, representation rates, retention rates, or executive advancement rates are different for men and women within these three designated groups. The committee believes that it would be useful if key monitoring agencies, such as the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer would, when providing statistics regarding employment equity matters in their Annual Reports, break down the data regarding Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities by gender. Such a breakdown would hopefully reveal whether the recruitment, representation, retention and executive advancement pose different problems for

members of these three designated groups, depending upon whether or not the members of these groups are male or female.

RECOMMENDATION 8

The committee recommends that, in their Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer break down data for Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities by gender when providing statistics regarding employment equity matters in their Annual Reports.

The second issue has to do with the drop-off rate for individuals from visible minority groups who apply for positions in the federal public service. As stated previously in this report, the Public Service Commission's October 2009 report demonstrates the problem of visible minority drop-off continues to persist. Further investigation is required to determine the causes of visible minority drop-off, and to take appropriate remedial action, if required, to ensure that barriers to employment of members of visible minority groups are removed. Once a thorough examination of the possible causes of visible minority drop-off has been completed, a strategy can hopefully be designed to address this problem. The committee therefore recommends that the Public Service Commission continue to investigate the phenomenon of visible minority drop-off, and table a report in Parliament in 2010 – 2011, outlining its finding with respect to the causes of this drop-off and a strategy designed to address and eliminate it.

RECOMMENDATION 9

The committee recommends that in 2010-2011, the Public Service Commission undertake further study of appointment rates of employment equity groups, in order to identify reasons why visible minorities are “dropped-off” or eliminated from competitions for jobs in the federal public service at a rate that is higher than that of other designated groups, and that the Public Service Commission table a report in Parliament, outlining both the results of its study and a proposed strategy designed to address and eliminate the causes of visible minority “drop-off”.

C. Enforcement and Accountability

Despite its support for the CPSA's renewal of the federal government's employment equity policy, the committee wishes to re-iterate comments made in its 2007 report highlighting that what is more important for the promotion of employment equity goals is not further laws and policies, but more effective and accountable implementation of the laws and policies that already exist. This is particularly important now that deputy ministers have been given even greater responsibility for human resources management in their respective departments and agencies. As noted by Fo Niemi of the Center for Research-Action on Race Relations when he appeared before this committee, the tools that we need exist – what is most important is executive and managerial accountability. Igho Natufe of the NCVN bolstered this perspective, emphasizing the current overriding need for enforcement and accountability for credibility in the modern federal public service. As noted by this committee in February 2007 when it called for the deputy head bonuses to be tied to their employment equity performance assessments, employment equity is unlikely to advance concretely until measures are in place that can be used to ensure compliance. Igho Natufe, Fo Niemi, Karl Flecker and Ed Cashman all emphasized that carrots are not enough: sticks are also needed. In other words, there need to be consequences for managers who consistently fail to live up to their employment equity obligations. This may require that bonuses are tied to employment equity performance assessments and it could also mean publishing names or statistics with respect to failure to meet employment equity objectives.

RECOMMENDATION 10

The committee recommends that the federal government develop concrete means of seeking accountability from managers in the federal public service for their responsibilities in enforcing the standards outlined in the *Employment Equity Act*. Mechanisms to make managers more accountable could include:

- **Tying deputy head bonuses to employment equity performance assessments, especially in those departments and agencies where special remedial measures have been put in place due to past difficulties in meeting employment equity targets;**

- **Enhanced and specific human rights training for deputy heads; and**
- **Publishing the names of departments and agencies or statistics with respect to failure to meet employment equity objectives.**

D. Organizational Culture and Strong Leadership

Stemming from these recommendations and the committee's February 2007 report is the underlying and all-important issue of organizational culture. The committee clearly recognizes that the most significant means of ensuring that employment equity goals are met is through organizational culture and strong leadership. Maria Barrados placed special emphasis on this issue, noting from experience that where concerted effort is made, improvement can generally be found. No progress is generally due to bad habits: "[w]here there is special effort and leadership, we get the numbers; where there is not, we do not."¹²⁷ Jennifer Lynch echoed this perspective, stating that:

far too often we have to lead employers reluctantly along the path of employment equity. Rather than seeing employment equity as integral to values and strategic outcome, too often departments see it as another burdensome requirement that has to be met.

Employment equity should not be seen as something within the job description of an employment equity manager to be monitored as a statistic. Rather, achieving employment equity should be articulated in the organization's vision, values and objectives.¹²⁸

The committee emphasizes that leadership appears to be the component of the equation that ensures the other pieces fall into place.

With effective leadership comes a welcoming organizational culture, which allows departments and agencies to go beyond a static focus on numbers and legalities to bring more weight to bear on the importance of fostering "belonging, reciprocity and engagement."¹²⁹ Building a welcoming organizational culture means ensuring that

¹²⁷ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission, *supra* note 20.

¹²⁸ Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, *supra* note 124.

¹²⁹ Fo Niemi, Director General, Center for Research-Action on Race Relations, brief submitted to the committee 3 December 2007.

employment equity language is built into daily practice in the federal public service. As noted by Jennifer Lynch:

Organizations need to integrate culture, diversity and the creativity it brings throughout the entire organization, not just at the front line and not just at the deputy minister level, but at all line levels. When this alignment and integration is achieved, then the organization has the highest likelihood of success with its corporate objectives. When it is not achieved, the front line senses this. It senses misalignment, becomes disenchanted and demoralized and goes back to its old ways or quits, and we have a problem with retention.¹³⁰

In order to do this, the committee urges the federal public service to enhance programs that already exist that involve speaking directly to managers and teaching them about employment equity. These managers can then bring what they learn to the staff in their departments. Karen Ellis noted the effectiveness of such techniques:

When you spend the time, people come away changed and able to grab hold of it, try to apply what they learned back in the workplace. That is how change comes about. Change does not come about by endless emails. You do it by talking about and sharing what has worked for you. For me, it is about teaching the importance of the planning and starting to change culture.¹³¹

The committee emphasizes that this push for employment equity needs to permeate the federal public service, starting at the highest levels in order to inspire leadership.

Jennifer Lynch also pointed to the riddle that currently faces the public service – many private sector industries have recognized and internalized the true importance of a representative workforce. Why, then, has the federal public service been unable to come to the same realization. Lynch commented that:

Some private sector employers see employment equity not as an imposition but rather as good business. They realize that having a work force that represents the diversity of their customers helps them to better serve the clientele and maximize profits.¹³²

¹³⁰ Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, supra note 124.

¹³¹ Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal, Canada Public Service Agency, testimony before the committee, 10 December 2007.

¹³² Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, supra note 124.

Re-iterating and expanding upon one of its earlier recommendations, the committee warmed to the idea proposed by Karl Flecker regarding the need for an “honest, yet saucy”¹³³ communications strategy. Mr. Flecker emphasized the need for the federal government to reach out to under-represented communities by being honest about the existence of systemic barriers within the federal public service. He said that a good communications strategy would seek to admit to the government’s failures without camouflaging them in bureaucratic equity language. This admission should be accompanied by a strong message selling the importance of working in the federal public service and the government’s renewed commitment to openness.

Finally, in order to foster an appropriate organizational culture, the committee calls on the government to ensure its ability to protect individuals from discrimination and harassment in a concrete way by making the human rights protection system more effective and accessible. Fo Niemi and Jennifer Lynch spoke to the committee of the need for adequate resources for the Canadian Human Rights Commission, Mr. Niemi focussing on the need for complaints involving systemic barriers and discrimination not to be overshadowed by attempts to resolve such disputes at the individual level. He also pointed out the need for unions to re-examine their receptiveness and ability to deal with such complaints and called on the committee to encourage unions to take on a more proactive role with respect to employment equity. The committee appreciated Karl Flecker’s response to these concerns, highlighting the importance of training union stewards to deal with and be receptive to such issues. The committee urges unions to heed these concerns and suggestions.

RECOMMENDATION 11

The committee urges the federal government to place special emphasis on the need for leadership and a strong organization culture when seeking to achieve its employment equity goals. This should be done for all four employment equity groups collectively, as well as for each employment equity group individually. The push for employment equity must begin at the highest levels – including the

¹³³ Testimony of Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, *supra* note 123.

Prime Minister's Office – and should encourage a policy of speaking directly to managers to teach them the importance of employment equity to the future of the federal public service.

RECOMMENDATION 12

The committee recommends that the federal government implement a communication strategy to promote its employment equity goals. This strategy should seek to honestly admit the challenges the government has faced in achieving these goals, and the steps it intends to take to create a public service that fully reflects the composition of Canadian society. The strategy should also send a strong message selling the importance of working in the federal public service and the government's renewed commitment to openness in the meeting of its employment equity objectives.

RECOMMENDATION 13

The committee recommends that the government seek to make Canada's human rights protection system under the *Canadian Human Rights Act* more effective and accessible, in order to ensure its ability to protect individuals from discrimination in a concrete way.

E. Concluding Comments

The committee notes that 40 years ago, only 2% of Canada's population could be classified as a visible minority living in Canada, but by the 2001 census, this number had increased to approximately one eighth of the Canadian population. By 2017 projections place the number of visible minorities in Canada at one fifth of the population. Canada's foreign born population is increasing at greater speed than Canadian born – immigration accounts for approximately two thirds of population growth in Canada.¹³⁴ The Privy Council Office's Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of

¹³⁴ Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service, testimony before the committee, 3 December 2007; Ed Cashman, Regional Executive Vice-President, Public Service Alliance of Canada, testimony before the committee, 4 February 2008; testimony of Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, *supra* note 123, testimony before the committee, 10 December 2007; Gary Corbett, Vice-President, Professional Institute of the Public Service of Canada, testimony before the committee, 3 February 2008.

Canada (2008) also noted that Canada has a pronounced aging workforce – 66% of the workforce is aged 40 and over. These facts led Karl Flecker to emphasize that

This country, and the federal public service, is in a serious competition for talent. Seventy per cent of the job openings between now and 2017 will be as a result of retirement. The crowd that is coming up must feel that they are interested, welcome and capable to do the job.¹³⁵

The critical mass needed for change is “very much around us.”¹³⁶ It is clear to the committee that the power for change is here. The federal government just needs to learn how to harness that power, turning its employment equity goals into realities.

¹³⁵ Testimony of Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, *supra* note 123.

¹³⁶ *Ibid.*

APPENDIX A: WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD

WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD DURING THE 1ST SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Monday, April 23, 2007

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President

Linda Gobeil, Vice-President, Policy Branch

Paula Green, Director General, Equity and Diversity

WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD DURING THE 2ND SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Monday, December 3, 2007

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President

Joanne Lalonde, Acting Director General, National Client Services Directorate

Paula Green, Director General, Equity and Diversity

Center for Research-Action on Race Relations:

Fo Niemi, Director General

National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service:

Igho Natufe, President.

Adelaida Bustamante, Chief Administrative Officer

Monday, December 10, 2007

Canada Public Service Agency:

Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal

Angela Henry, Acting Director, Diversity Policy, Public Service Renewal and Diversity Branch.

Department of Justice Canada:

Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office

Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems

Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section

Canadian Labour Congress:

Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department

Monday, February 4, 2008

Canadian Human Rights Commission:

Jennifer Lynch, Chief Commissioner

Hélène Goulet, Secretary General

Philippe Dufresne, Director and Senior Counsel, Litigation Services Division

Natalie Dagenais, Director, Investigations Division;

Alex Dei, Director, Employment Equity Compliance Division.

Public Service Alliance of Canada

Lisa Addario, Employment Equity Officer

Ed Cashman, Regional Executive Vice-President

Professional Institute of the Public Service of Canada

Gary Corbett, Vice-President

Al Ravjani, Ontario Regional Director and Chair of the Human Rights in the Workplace Committee

Allison Pilon, Research Officer

As individuals:

Mark Persaud

James C. Morton

Monday, March 10, 2008

Statistics Canada:

Christel Le Petit, Chief, Analysis and Special Projects, Labour Statistics Division

Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division

Tracey Leesti, Assistant Director, Labour Statistics Division.

As an individual:

Ravi Jain, Immigration Lawyer

British Columbia College of Teachers:

Marie Crowther, Registrar.

Ontario College of Teachers:

Lise Roy-Kolbusz, Deputy Registrar

Frank McIntyre, Manager of Human Resources

**WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD DURING
THE 2ND SESSION OF THE 40TH PARLIAMENT**

Monday, March 23, 2009

Statistics Canada:

Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division

Tina Chui, Chief, Immigration and Ethno-cultural Analysis, Social and Aboriginal
Statistics Division

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President;

Donald Lemaire, Senior Vice-President, Policy Branch

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

Monday, April 20, 2009

National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM):

Igho Natufe, President;

Catherine Kizito, Chief Administrative Officer

Marcel Kabundi, Chair of the NCVM Committee at the Correctional Service of
Canada

Waheed Khan, Member of the Visible Minority Advisory Committee at Environment
Canada

Monday, April 27, 2009

Treasury Board of Canada — Office of the Chief Human Resources Officer:

Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer

Marc O'Sullivan, A/Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal

Monday, June 8, 2009

Department of Justice Canada:

John Sims, Deputy Minister and Deputy Attorney General of Canada

Donna Miller, Associate Deputy Minister

Joan Pratt, Acting Director General, Human Resources and Professional Development Directorate.

Public Service Alliance of Canada:

Patty Ducharme, National Vice-President

Allison Pilon, Human Rights/Employment Equity Officer.

APPENDIX B: VOLUNTARY SELF-IDENTIFICATION FORM USED BY DEPARTMENTS AND AGENCIES IN THE CORE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Employee self-identification form

(Confidential when completed)

- This form is designed to collect information on the composition of the Public Service workforce to comply with legislation on employment equity and to facilitate the planning and implementation of employment equity activities. Your response is **voluntary** and you may identify in more than one designated group.
- The information you provide will be used in compiling statistics on employment equity in the federal Public Service. With your consent (see Box E), it may also be used by the employment equity co-ordinator of your department for human resource management purposes. This includes referral for training and developmental assignments and, in the case of persons with disabilities, facilitating appropriate accommodation in the workplace.
- Employment equity information will be retained in the Employment Equity Data Bank (EEDB) of the Treasury Board Secretariat and its confidentiality is protected under the *Privacy Act*. You have the right to review and correct information about yourself and can be assured that it will not be used for unauthorised purposes.

Step 1: Complete boxes A to E. In boxes B, C and D, refer to the definitions provided.

Step 2: Sign and date the form and return it to your department's EE coordinator.

Thank you for your cooperation

TBS/PPB 300-02432

TBS/SCT 330-78 (Rev. 1999-02)

A.

Family Name

Given Name and Initial

Department or Agency/Branch

Telephone # (office)

☐ Female

Personal Record Identifier (PRI)

☐ Male

B. A person with a disability... (i)

...has a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment and

1. consider himself / herself to be disadvantaged in employment by reason of that impairment, or,
2. believes that an employer or potential employer is likely to consider him/her to be disadvantaged in employment by reason of that impairment,

and includes persons whose functional limitations owing to their impairment have been accommodated in their current job or workplace.

Are you a person with a disability?

☐ No

☐ Yes, check all that apply

11 ☐ **Co-ordination or dexterity** (*difficulty using hands or arms, for example, grasping or handling a stapler or using a keyboard*)

12 ☐ **Mobility** (*difficulty moving around, for example, from one office to another or up and down stairs*)

16 ☐ **Blind or visual impairment** (*unable to see or difficulty seeing*)

19 ☐ **Deaf or hard of hearing** (*unable to hear or difficulty hearing*)

13 ☐ **Speech impairment** (*unable to speak or difficulty speaking and being understood*)

23 ☐ **Other disability** (*including learning disabilities, developmental disabilities and all other types of disabilities*)

(Please specify) _____

C. An Aboriginal person...

...is a North American Indian or a member of a First Nation or who is Métis, or Inuit. North American Indians or members of a First Nation include status, treaty or registered Indians, as well as non-status and non-registered Indians.

Are you an Aboriginal person

☐ No

☐ Yes, check the appropriate circle

03 ☐ North American Indian/First Nation

02 ☐ Métis

01 ☐ Inuit

D. A person in a visible minority...

...in Canada is someone (other than an Aboriginal person as defined in C above) who is non-white in colour/race, regardless of place of birth.

Are you in a visible group

☐ No

☐ Yes, check the circle which best describes your visible minority group or origin

41 ☐ Black

45 ☐ Chinese

51 ☐ Filipino

47 ☐ Japanese

48 ☐ Korean

56 ☐ South Asian/East Indian (*including Indian from India; Bangladeshi; Pakistani; East Indian from Guyana, Trinidad, East Africa; etc.*)

58 ☐ Southeast Asian (*including Burmese; Cambodian; Laotian; Thai; Vietnamese; etc.*)

57 ☐ Non-White West Asian, North African or Arab (*including Egyptian; Libyan; Lebanese; Iranian; etc.*)

42 ☐ Non-White Latin American (*including indigenous persons from Central and South America, etc.*)

44 ☐ Person of Mixed Origin (*with one parent in one of the visible minority groups listed above*)

59 ☐ Other Visible Minority Group
(Please specify) _____

E.

99 ☐ The information in this form may be used for human resources management

Signature Date

(DD/MM/YY)

APPENDIX C: VOLUNTARY SELF-DECLARATION FORM COMPLETED BY APPLICANTS WHO APPLY FOR JOBS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE ON THE JOBS CANADA WEBSITE

Employment Equity (EE) – Online Application Form

General Information

Information in this section is collected under the authority of the Employment Equity Act, Section 9, and its confidentiality is protected under the Privacy Act. Your response to these questions is **completely voluntary**.

Entry Fields

Use of this Information - All self-identification information will be used for statistical purposes. It may also, with your consent, be used for purposes of Employment Equity recruitment, training, and other developmental opportunities.

Note: If you indicate that you do not wish this information to be used for EE recruitment, you cannot be considered for job opportunities limited to members of a specific designated group, even if you are a member of that group

Aboriginal Persons - An Aboriginal person is a North American Indian or a member of a First Nation, Métis or Inuit. North American Indians or members of a First Nation include status, treaty or registered Indians, as well as non-status and non-registered Indians.

Persons in a visible minority group - A person in a visible minority group in Canada is someone (other than an Aboriginal person as defined above) who is non-white in colour/race, regardless of place of birth and is from one of the following groups: Black; non-white Latin American (including indigenous persons from Central and South America, etc.); Chinese; Japanese; Korean; Filipino; South Asian/East Indian (including Indian from India; Bangladeshi; Pakistani; East Indian from Guyana, Trinidad, East Africa, etc.); non-white West Asian, North African or Arab (including Egyptian, Libyan, Lebanese, etc.); Southeast Asian (including Burmese, Cambodian, Laotian, Thai, Vietnamese, etc.); persons of mixed origin (with one parent in one of the visible minority groups listed above); other visible minority groups.

Persons with a disability - A person with a disability has a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment and:

- a) considers himself/herself to be disadvantaged in employment by reason of that impairment; OR
- b) believes that an employer or potential employer is likely to consider him/her to be disadvantaged in employment by reason of that impairment, and includes persons whose functional limitations owing to their impairment have been accommodated in their current job or workplace. Disabilities include: co-ordination or dexterity (difficulty using

hands or arms, for example, grasping or handling a stapler or using a keyboard), mobility (difficulty moving around, for example, from one office to another or up and down stairs), blind or visual impairment (unable to see or difficulty seeing), deaf or hard of hearing (unable to hear or difficulty in hearing), speech impairment (unable to speak or difficulty speaking and being understood), other disability (including learning disabilities, developmental disabilities and all other types of disabilities).

Buttons

Save - If you do not save information entered, it will be lost when you move to a new screen.

Back - Will return you to the previous screen. Information you have entered on this screen **will not** be saved.

Employment Equity (EE)

The Public Service of Canada is committed to selection based on merit by ensuring full participation of women, Aboriginal Persons, persons with disabilities, and members of visible minority groups. Your response to these questions is **voluntary**, and will be used for statistical purposes and in considering your application for recruitment, training, and other development opportunities.

For more detailed information, please refer to HELP text.

Please indicate how this EE information may be used:

Statistical purposes only: ☐

Statistical purposes and EE Recruitment: ☐

1. Gender:

(Options: Female; Male)

2. If you are an Aboriginal person, please specify the group to which you belong:

(Options: Inuit; Métis; North-American Indian / First Nation)

3. If you are a member of a visible minority group, please specify the group that best describes your origin (exception being an Aboriginal person as defined above):

(Options: Black; Chinese; Filipino; Japanese; Korean; Non-White Latin American; Non-White Asian, North African or Arab; Other Visible Minority Groups; Person of Mixed Origin; South Asian / East Indian; Southeast Asian)

4. If you are a person with a disability, please specify your disability or disabilities:

Blind or Visual impairment : ☐

Co-ordination or dexterity : ☐

Deaf or hard of hearing : ☐

Mobility : ☐

Speech impairment : ☐

Other Disability: ☐

Save	Back
------	------

APPENDIX D: AFFIRMATION OF ABORIGINAL AFFILIATION FORM USED BY THE PUBLIC SERVICE COMMISSION

PROTECTED B when completed

AFFIRMATION OF ABORIGINAL AFFILIATION FORM

Appointment Process Number: _____ Group: _____ Level: _____

Position Title: _____

Purpose

The Affirmation of Aboriginal Affiliation Form (AAAF) must be completed and signed prior to appointment by the Aboriginal person proposed to be appointed for any process where the area of selection has been limited to Aboriginal peoples, or limited to members of employment equity groups that included Aboriginal peoples. This information is being collected by (insert name of department/agency) for the purpose of confirming the eligibility of the person proposed for appointment and safeguarding the integrity of the appointment authorities which have been delegated by the Public Service Commission (PSC) to (insert name of department/agency).

- Providing false or misleading information on the AAAF may result in rejection of this application or corrective action such as revocation of the appointment, following an investigation by the PSC or its delegate.
- In the event of an investigation pursuant to sections 15, 66, 67 or 69 of the *Public Service Employment Act*, the person proposed for appointment will be required to provide documentation to substantiate the information provided on the AAAF.
- Completed forms will be kept on the department/agency staffing file. The PSC will gather information from departments and agencies on the use of the form and its impact on the appointment system.
- The person proposed for appointment may be asked to provide substantiating documentation in support of the information provided on the AAAF.
- A person who fails to complete and sign this AAAF cannot be appointed as a result of this appointment process.

Please complete the appropriate section below to affirm your Aboriginal affiliation.

The term "Aboriginal peoples", as defined by the *Employment Equity Act*, includes Indians, Inuit and Métis.

I declare that I am:

- G A Status/Registered/Treaty Indian because of my Aboriginal affiliation with the _____ Nation and my Band/Treaty number is _____.
- G A non-Status Indian because of my Aboriginal affiliation with the _____ Nation.
- G Métis because
- I am enrolled as a beneficiary of the _____ land claim agreement, or
 - of my Aboriginal affiliation with the _____ Nation, and I am a member of the following Métis Association: _____, or
 - I am affiliated with the following Métis community: _____.
- G An Inuk because I am enrolled as a beneficiary of the _____ land claim agreement.

I understand that providing false or misleading information on this form will be cause for rejection of my application, or cause for revocation of my appointment, following an investigation by the PSC or its delegate.

Candidate name (Print)	Signature	Date (YYYY-MM-DD)
------------------------	-----------	-------------------

Privacy Notice Statement

The personal information provided in this document is collected under the authority of the *Public Service Employment Act* and will be protected under the *Privacy Act*. The information collected will be kept on the staffing file by the hiring department or agency under the Treasury Board Secretariat standard personal information bank – registration number PSE 902, which is detailed at: www.infosource.gc.ca. Under the *Privacy Act*, you have the right to request access to your personal information held by a federal government institution, and to request corrections, should you believe the information contains errors or omissions.



REFLÉTER LE NOUVEAU VISAGE DU CANADA : l'équité en emploi dans la fonction publique

L'honorable Janis G. Johnson
Présidente

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

**Comité sénatorial permanent
des droits de la personne**

Juin 2010

Disponible sur l'internet Parlementaire:
www.parl.gc.ca
(Travaux des Comités – Sénat – Rapports)
40e législature – 3ième session

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
Les constats du comité	1
Les recommandations du comité	5
CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	11
CHAPITRE 2 – LES OBSERVATIONS DU COMITÉ.....	17
A. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, d'avril 2007 à mars 2008	18
i. Chiffres sur les taux de représentation et les taux de recrutement tirés des rapports annuels de 2006 – 2007	19
ii. Conséquences de la baisse des taux de représentation et de recrutement des minorités visibles et des autres groupes désignés.....	21
iii. Sous-représentation des femmes et des minorités visibles aux postes de direction (EX)	21
iv. Recours poussé à des nominations à un poste occasionnel et à des nominations pour une durée déterminée.....	22
v. Intégration de l'équité au critère de mérite.....	22
vi. Reconnaissance des titres de compétence étrangers.....	23
vii. Le ministère de la Justice tire de l'arrière.....	24
B. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale en 2009	26
i. Données de Statistique Canada de 2006 sur la disponibilité au sein de la population active.....	26
ii. Utilisation de données périmées sur la disponibilité au sein de la population active dans les rapports annuels 2007-2008.....	27
iii. Nouvelles données de 2006 sur la disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale de la fonction publique fédérale	30
iv. Préoccupations concernant la représentation et le recrutement des femmes, des personnes handicapées, des minorités visibles et des Autochtones	32
v. Les nouvelles méthodes de la Commission de la fonction publique pour mesurer les taux de recrutement et ce qu'elles pourraient signifier pour les taux de recrutement des minorités visibles en particulier	34
vi. Réactions et préoccupations suscitées par la nouvelle méthode de mesure des taux de recrutement utilisée par la CFP	39
vii. Une certaine amélioration, mais une rareté persistante du nombre de membres de minorités visibles dans les postes de direction (EX)	42
viii. Déclin des postulants des minorités visibles et nécessité de confirmer l'appartenance à la communauté autochtone pour des processus ciblés	44

ix.	Création du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et responsabilité accrue des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines.....	46
C.	Initiatives gouvernementales menées en 2007-2008.....	50
D.	Initiatives gouvernementales menées en 2008-2009.....	55
CHAPITRE 3 – LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ		59
A.	Actions concrètes élargies pour atteindre les objectifs d'équité en emploi	59
B.	La nécessité d'avoir accès à des données exactes	62
C.	Mise en application et responsabilisation	68
D.	Culture organisationnelle et solide leadership	69
E.	Conclusion	73
ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ.....		75
ANNEXE B : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE DE L'EMPLOYÉ UTILISÉ PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS QUI COMPOSENT LE NOYAU DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE		79
ANNEXE C : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE REMPLI PAR LES PERSONNES QUI FONT UNE DEMANDE D'EMPLOI À LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE AU MOYEN DU SYSTÈME AUTOMATISÉ SUR LE SITE D'EMPLOIS CANADA.....		83
ANNEXE D : FORMULAIRE D’AFFIRMATION D’AFFILIATION UTILISÉ PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....		87

MEMBRES

L'honorable Janis G. Johnson, présidente du comité

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, vice-présidente du comité

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

George Baker, C.P.

Patrick Brazeau

Vim Kochhar

Grant Mitchell

Nancy Ruth

Rod A. A. Zimmer

Membres d'office du comité :

L'honorable Marjory LeBreton, C.P., (ou Gérard Comeau) et James Cowan (ou Claudette Tardif).

En outre, les honorables sénateurs Campbell, Carstairs, C.P., Dallaire, Dawson, Dyck, Fraser, Goldstein, Kinsella, Lang, Lovelace Nicholas, Martin, Munson, Oliver, Pépin, Peterson, Plett, Poy, Ringuette, Spivak et Stratton étaient membres du Comité ou ont participé à cette étude pendant la session en cours.

Personnels de recherche de la Bibliothèque du Parlement :

Julian Walker et Jennifer Bird, analystes.

Greffier du comité :

Adam Thompson

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 mars 2010 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale, d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés et d'examiner l'évolution du marché du travail pour les groupes des minorités visibles dans le secteur privé;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité depuis la première session de la trente-huitième législature soient déferés au Comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2010.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Gary W. O'Brien

Cet ordre de renvoi du comité est semblable à celui des sessions précédentes.

« De fait, nous ne nous en approchons même pas. »

(Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, 4 février 2008)

« Nous croyons qu’il est toujours possible de combler l’écart, mais ce qui nous préoccupe c’est plutôt le temps nécessaire pour y arriver. »

(Témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, 23 avril 2007)

RÉSUMÉ

Dans le présent rapport, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne fait le bilan de l’application, par le gouvernement fédéral, de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi* pour vérifier si celui-ci a atteint l’objectif clé de la *Loi*, à savoir porter le taux de représentation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles (les quatre groupes désignés) dans la fonction publique fédérale au moins au niveau de leur disponibilité dans la population active. Le dernier rapport du comité sur la question, *L’Équité en matière d’emploi dans la fonction publique – Nous n’y sommes pas encore*, remonte à février 2007.

Les constats du comité

Sur la foi des chiffres du recensement du Canada de 2006 sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active, le comité conclut que si la fonction publique fédérale semble avoir atteint l’objectif clé dans le cas des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées, ce n’est pas encore le cas pour les minorités visibles. À en juger par les chiffres qui viennent de paraître pour le noyau de la fonction publique en 2008-2009 :

- les femmes constituent 54,7 % des effectifs (comparativement à 52,3 % dans la population active au recensement de 2006);
- les personnes autochtones représentent 4,5 % des effectifs (contre 3,0 % dans la population active);
- les personnes handicapées composent 5,9 % des effectifs (contre 4 % dans la population active sur la base des résultats de l’enquête de 2006 sur la participation et les limitations d’activités);

- les minorités visibles composent 9,8 % des effectifs (contre 12,4 % dans la population active au recensement de 2006¹).

Le comité s'est cependant rendu compte au fil des audiences que ces chiffres masquent une partie de la vérité et ne présentent pas un tableau de la situation aussi exact qu'on le souhaiterait, et cela, pour deux raisons principales. Premièrement, les chiffres sur la disponibilité des groupes dans la population active fondés sur le recensement de 2006 ont enfin été publiés en 2009. Les principaux organes chargés de contrôler les résultats du gouvernement fédéral relativement aux objectifs de la *Loi* (le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission de la fonction publique et la Commission canadienne des droits de la personne) ont donc commencé à les utiliser cette année-là, mais ces données commencent déjà à se périmer. L'actualité des chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active est l'élément qui pose le plus de problèmes dans le cas en particulier des minorités visibles, car l'immigration fait de ce groupe un des segments de la société canadienne qui croît le plus rapidement.

Deuxièmement, les taux de représentation sur lesquels se fondent les principaux organes chargés de contrôler l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale proviennent de questionnaires d'auto-identification que les ministères et organismes publics fédéraux font remplir périodiquement à leurs employés. Or, si l'on en juge par les écarts notables observés entre les taux de représentation des minorités visibles et les taux de recrutement obtenus au moyen de la nouvelle méthode de calcul de la Commission de la fonction publique décrite dans le rapport annuel de 2008-2009² de la Commission, il est possible que les ministères administrent mal le processus d'auto-identification ou que certains des membres des groupes désignés omettent de s'identifier comme tels pour toutes sortes de raisons.

¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada, 2008-2009*, 31 mars 2010, chapitre 3, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2008-2009/eepr-fra.asp?format=print>.

² Il y avait aussi de petits écarts entre les taux de recrutement et de représentation des Autochtones et des personnes handicapées, lorsque les taux de recrutement étaient mesurés au moyen de la nouvelle méthode de calcul de la Commission de la fonction publique. Voir Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2009/rpt-fra.pdf>, par. 3.76.

Il va falloir chercher à savoir pourquoi certaines personnes omettent de s'identifier comme membre d'un groupe désigné et comment mieux calculer les taux de représentation, et ce, pour tous les groupes désignés, mais en particulier pour les minorités visibles. Comme l'ont fait remarquer divers témoins durant les audiences du comité, la nouvelle méthode de calcul des taux de recrutement ou d'embauche de la Commission de la fonction publique ne produit pas nécessairement un tableau plus juste de la représentation des minorités visibles, des Autochtones ou des personnes handicapées dans la fonction publique³ puisqu'elle ne rend compte que des personnes identifiées comme appartenant à un de ces groupes désignés qui obtiennent un premier poste dans la fonction publique fédérale, en d'autres mots, un taux de recrutement plus élevé ne garantit pas nécessairement que les personnes appartenant à un groupe désigné poursuivent de longues carrières à la fonction publique, une fois embauchées. Il faut plus d'information pour savoir si les grands écarts entre les taux de recrutement et de représentation, chez les minorités visibles en particulier, sont le signe que l'on a du mal à garder en poste les employés appartenant à ce groupe désigné. Une autre explication possible des grands écarts entre les taux de recrutement et de représentation des minorités visibles (et des écarts plus petits dans le cas des Autochtones et des personnes handicapées) pourrait être le fait que les membres des groupes désignés sont plus réticents à s'identifier une fois qu'ils ont été embauchés qu'au moment où ils présentent une demande d'emploi pour entrer à la fonction publique. Il faudrait étudier cette possibilité afin de déterminer s'il existe des problèmes de culture organisationnelle à la fonction publique, ou alors dans l'administration du processus d'auto-identification.

En outre, il importe de remarquer que les taux de recrutement mesurés au moyen de la nouvelle méthode de la Commission de la fonction publique ne concernent que les personnes embauchées à la suite de la parution d'avis de postes à pourvoir et non celles qui sont embauchées sans que le poste ait été annoncé. Or, d'après les plus récentes données, seulement 74 % des personnes embauchées dans la fonction publique fédérale sont recrutées par la voie d'annonces de postes vacants.

³ La nouvelle méthode de la Commission de la fonction publique pour calculer les taux de recrutement n'est pas appliquée aux femmes. La Commission continue d'utiliser les données de la paye pour recueillir des renseignements sur les taux de recrutement des femmes. *Ibid.*, par. 3.73.

Les travaux du comité ont par ailleurs permis de mettre au jour d'autres problèmes que le gouvernement devra surmonter pour atteindre une représentation parfaitement équitable des quatre groupes désignés dans la fonction publique. À cet égard, on peut mentionner notamment :

- le déclin⁴ parmi les postulants appartenant à une minorité visible, alors qu'il est minime dans le cas des Autochtones et des personnes handicapées, qui doit être examiné plus à fond pour garantir l'impartialité du processus de nomination;
- le fait que les femmes accusent toujours un retard par rapport aux hommes pour ce qui est des nominations à un poste de direction et sont encore concentrées dans certains emplois et certains ministères;
- le fait que les femmes occupent généralement des postes moins bien rémunérés et sont surreprésentées parmi les personnes nommées pour une durée déterminée;
- le fait que les personnes autochtones, dont la représentation dans la fonction publique est supérieure à leur proportion dans la population active, travaillent principalement dans trois ministères fédéraux (Affaires indiennes et du Nord canadien, Service correctionnel du Canada et Ressources humaines et Développement social Canada) et ne sont donc pas représentées équitablement dans l'ensemble de la fonction publique fédérale;
- le fait que le taux de recrutement de personnes handicapées demeure en deçà de leur représentation dans la population active, ce qui donne à penser que les ministères et organismes fédéraux comptent sur le vieillissement des effectifs pour atteindre leurs objectifs d'équité en emploi pour ce groupe, au lieu de chercher activement à recruter des personnes handicapées.

Le comité remarque que les organes concernés et la fonction publique fédérale en général s'efforcent de remédier aux problèmes signalés plus haut. La Commission de la fonction publique, par exemple, collabore entre autres avec le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en vue d'établir une méthode commune de calcul des taux de

⁴ Le déclin représente le taux d'élimination des postulants aux postes dans la fonction publique fédérale, entre le moment où ils répondent à un avis externe de poste à pourvoir et le moment où une personne est embauchée pour combler le poste.

représentation et des taux de recrutement; on cherche délibérément à créer des bassins de candidats appartenant à une minorité visible pour les postes de direction; un nouveau programme lancé par Citoyenneté et Immigration Canada vise à réduire la discrimination lors de l'embauche en améliorant la diversité au sein des comités de sélection. Cependant, d'après le comité, il reste encore fort à faire.

Pour compliquer encore les choses, on sent récemment une volonté nouvelle de conférer aux sous-ministres et aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics fédéraux davantage de pouvoirs en matière d'embauche et de dotation. Le mouvement a commencé avec la promulgation, en 2005, de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, et s'est renforcé avec la création du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du Trésor en mars 2009. Quand la première dirigeante principale des ressources humaines a comparu devant le comité en avril 2009, elle a déclaré que « le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ne doit s'occuper que des fonctions pouvant être exécutées à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, comme définir le cadre général de gestion du personnel... » En théorie, cela devrait conférer aux sous-ministres et aux administrateurs généraux une plus grande latitude quant à la façon dont ils gèrent les ressources humaines. Le comité a cependant appris que, en dépit du fait que sous-ministres et administrateurs généraux jouissent maintenant de plus grands pouvoirs en matière d'embauche et de dotation, les objectifs en matière d'équité constituent un élément seulement de l'évaluation de leur rendement et que la rémunération au rendement n'est pas subordonnée à l'atteinte de ces objectifs. Cela pourrait s'avérer problématique, surtout si le Bureau du dirigeant des ressources humaines exerce désormais un moindre degré de surveillance sur les gestionnaires des ressources humaines que ne le faisaient l'Agence de la fonction publique du Canada ou l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Les recommandations du comité

Sur la base de l'information que le comité a réunie et des témoignages qu'il a entendus entre avril 2007 et juin 2009, le comité formule les 13 recommandations suivantes. Il importe toutefois de remarquer que les recommandations 1, 10, 11 et 12 reprennent et appuient les recommandations que le comité a formulées dans son rapport de février 2007.

Le comité réitère ces recommandations, en y ajoutant des propositions précises de mesures concrètes, parce qu'elles n'ont pas encore été mises en œuvre. Il presse le gouvernement de réagir rapidement. Une action rapide s'impose pour que la fonction publique fédérale donne l'exemple face à l'évolution démographique du Canada et reflète la diversité de la société canadienne dans son propre effectif.

RECOMMANDATION 1 (voir page 62)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral privilégie l'adoption de mesures concrètes pour atteindre ses objectifs en matière d'équité en emploi. Le gouvernement fédéral devrait notamment :

- **publier et mettre en œuvre sans tarder la version mise à jour de la politique sur l'équité en emploi du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines;**
- **inciter fortement les ministères et organismes publics fédéraux à se doter de stratégies de dotation comportant des mesures propres à combler les lacunes dans la représentation des groupes désignés d'ici la fin de 2010;**
- **instaurer des mécanismes pour éviter le recours à des mesures ponctuelles de dotation qui ont pour effet de compromettre l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi;**
- **offrir des cours de langue en cours d'emploi conçus expressément pour faciliter l'avancement professionnel des personnes qui ne possèdent qu'une des langues officielles au moment où elles entrent à la fonction publique;**
- **soutenir financièrement les fonctionnaires qui cherchent à obtenir leur accréditation au Canada;**
- **encourager les gestionnaires à mettre en perspective l'importance qu'ils accordent à l'expérience acquise au Canada et les priorités en matière d'équité en emploi;**
- **renouveler le financement de base pour permettre à tous les ministères et organismes publics fédéraux d'atteindre leurs objectifs d'équité en emploi.**

RECOMMANDATION 2 (voir page 63)

Le comité recommande que Statistique Canada s'entende avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier

recensement national soient communiqués au grand public ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux dès qu'ils sont publiés.

RECOMMANDATION 3 (voir page 63)

Le comité recommande que les ministères et organismes publics qui composent le noyau de la fonction publique fédérale, de même que les organes de surveillance comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines se servent des données de recensement les plus récentes dès qu'elles sont publiées pour vérifier si les objectifs en emploi sont atteints et fixer des cibles précises et réalistes à ce sujet.

RECOMMANDATION 4 (voir page 65)

Le comité recommande que, dans son rapport annuel 2009 – 2010, la Commission de la fonction publique publie les résultats des consultations sur l'élaboration d'une méthode commune de calcul des taux de représentation et des taux de recrutement des groupes désignés dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 5 (voir page 65)

Le comité recommande que la Commission de la fonction publique, dans ses prochains rapports annuels :

- publie les taux de recrutement des quatre groupes désignés comme elle l'a fait dans son rapport annuel 2008 – 2009;
- présente des chiffres sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des emplois qui n'ont pas été annoncés publiquement en 2009 – 2010;
- publie des chiffres sur les taux d'avancement dans les postes de direction;
- offre des renseignements sur les tendances en recrutement, aux postes annoncés et non annoncés.

RECOMMANDATION 6 (voir page 66)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral mène, en 2010, une étude systémique à l'échelle de l'administration fédérale pour savoir pourquoi les fonctionnaires fédéraux omettent de s'identifier comme membres d'un groupe

désigné une fois qu'ils ont été embauchés et qu'il publie les résultats de cette étude le plus rapidement possible.

RECOMMANDATION 7 (voir page 66)

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines publient des chiffres sur les taux de rétention des quatre groupes désignés et les tendances de ces taux.

RECOMMANDATION 8 (voir page 67)

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ventilent les données par sexe chez les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles, lorsqu'ils présentent des données sur l'équité en emploi.

RECOMMANDATION 9 (voir page 68)

Le comité recommande qu'en 2010-2011, la Commission de la fonction publique étudie de plus près les taux de nomination des membres de groupes désignés afin de comprendre les raisons du déclin ou de l'élimination plus élevé des minorités visibles lors de concours en vue de postes à la fonction publique fédérale, et que la Commission de la fonction publique présente dans un rapport au Parlement les résultats de son étude et un projet de stratégie afin de supprimer les causes du déclin des minorités visibles.

RECOMMANDATION 10 (voir page 69)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral trouve des moyens concrets de responsabiliser les gestionnaires de la fonction publique fédérale à l'égard des normes présentées dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi, par exemple :

- en liant les primes des administrateurs généraux à leur rendement au chapitre de l'équité en matière d'emploi, surtout dans les ministères et organismes où

des mesures correctives ont été appliquées en raison de difficultés dans le passé à atteindre les objectifs d'équité en emploi;

- en offrant aux administrateurs généraux une formation plus poussée et ciblée en matière de droits de la personne;
- en publiant les noms des ministères et des organismes ou les chiffres quand les objectifs d'équité en matière d'emploi ne sont pas atteints.

RECOMMANDATION 11 (voir page 72)

Le comité presse le gouvernement fédéral d'accorder une attention particulière à la culture organisationnelle et au leadership dans ses efforts pour atteindre les objectifs d'équité en emploi, et ce, tant pour l'ensemble des quatre groupes désignés que pour chaque groupe pris individuellement. L'impulsion en faveur de l'équité en emploi doit venir d'en haut – notamment du Cabinet du Premier ministre – et il importe de s'adresser directement aux gestionnaires pour bien leur faire comprendre l'importance de l'équité en emploi pour l'avenir de la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 12 (voir page 72)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral se dote d'une stratégie de communication visant à promouvoir ses objectifs relativement à l'équité en matière d'emploi. Dans cette stratégie, il importe d'admettre les défis que devait relever le gouvernement afin d'atteindre ces objectifs, et les mesures qu'il entend prendre afin de créer une fonction publique qui reflète fidèlement la composition de la société canadienne. La stratégie devrait également valoriser le travail dans la fonction publique fédérale et réitérer l'engagement du gouvernement à la transparence dans le dossier de l'équité en emploi.

RECOMMANDATION 13 (voir page 73)

Le comité recommande que le gouvernement s'efforce d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système de protection des droits de la personne érigé aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin de pouvoir agir concrètement pour protéger les individus contre la discrimination.

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

L'équité en matière d'emploi est le principe central sur lequel reposent la notion de lieu de travail représentatif ainsi que les efforts déployés pour établir un climat de travail accueillant pour tous. Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral se fait le champion de ce principe et, en tant que plus grand employeur du Canada, il cherche à s'adapter à l'évolution tant de la composition de la population que des normes du travail pour faire de l'administration fédérale un lieu de travail représentatif de la population canadienne.

L'une des premières mesures prises par le gouvernement fédéral pour promouvoir l'équité en matière d'emploi a consisté à mettre en œuvre la première *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986⁵. Cependant, cette première loi ne s'appliquait qu'aux entreprises sous réglementation fédérale ayant un effectif de 100 salariés ou plus (il s'agissait principalement d'entreprises des secteurs des banques, des transports et des communications). Elle forçait ces employeurs à éliminer les obstacles en milieu de travail qui empêchent le recrutement de membres de quatre groupes désignés, à savoir les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles et à instituer des plans d'équité à leur égard. En 1996, une nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*⁶ très remaniée est entrée en vigueur; elle étendait l'application du régime d'équité en matière d'emploi à l'ensemble de la fonction publique fédérale. La *Loi* actuelle continue de mettre l'accent sur les mêmes groupes cibles, les quatre « groupes désignés », et exige que l'on surveille leur représentation dans la fonction publique fédérale ainsi que dans les entreprises privées sous réglementation fédérale.

Aux termes de la *Loi*, l'administration publique fédérale doit faire en sorte que la représentation des groupes désignés corresponde à leur disponibilité dans la population dite « apte au travail⁷ », c'est-à-dire la population active. Si la représentation de ces groupes est inférieure à leur disponibilité dans la population active, les ministères et organismes publics fédéraux sont tenus d'adopter des mesures propres à combler l'écart. Ils doivent aussi

⁵ L.R.C. 1985, ch. 23 (2^e suppl.).

⁶ *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44.

⁷ Voir l'article 5 de la *Loi*.

supprimer les obstacles à l'intégration et à une représentation équitable des groupes désignés dans la fonction publique fédérale. La *Loi* impose des obligations précises au gouvernement fédéral en tant qu'employeur. Celui-ci doit en effet :

- s'efforcer d'atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs au chapitre de l'équité en matière d'emploi dans des délais prescrits⁸;
- prendre des mesures d'accommodement raisonnables⁹;
- informer ses employés de l'objet de l'équité en matière d'emploi, des mesures qu'il a prises à ce sujet et des progrès accomplis¹⁰.

Quatre ans environ après l'entrée en vigueur de la *Loi* actuelle, le gouvernement fédéral a mis en œuvre une nouvelle politique intitulée « Faire place au changement », après avoir constaté qu'il n'avait pas atteint les objectifs établis dans la *Loi*. La politique prévoyait l'application de stratégies conçues pour améliorer la représentation des minorités visibles dans l'administration publique fédérale. Le gouvernement se donnait ainsi deux objectifs-repères de recrutement :

- qu'en 2003, une personne sur cinq embauchées à la fonction publique fédérale soit membre d'une minorité visible;
- qu'en 2005, un employé sur cinq nommés à des postes de direction soit membre d'une minorité visible.

Étaient aussi prévues des mesures concernant l'avancement et le perfectionnement professionnel des minorités visibles, ainsi que des mesures propres à instituer une culture plus inclusive et plus coopérative envers les minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

Inquiets de la faible représentation des minorités visibles dans l'administration fédérale et soucieux de suivre les progrès réalisés grâce à ces mesures législatives et à la nouvelle politique, les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) ont amorcé, en novembre 2004, une étude portant d'une part sur des allégations de discrimination dans les pratiques de recrutement et d'embauche de la fonction publique

⁸ Voir l'article 10 de la *Loi*.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Voir l'article 14 de la *Loi*.

fédérale et, d'autre part, sur les réalisations sur le plan de l'équité en matière d'emploi en ce qui concerne spécifiquement les minorités visibles. Par ailleurs, bien que les progrès soient manifestes, le comité a décidé d'examiner dans quelle mesure la fonction publique fédérale a réussi à éliminer les obstacles à l'embauche de femmes, d'Autochtones, de personnes handicapées et de membres des minorités visibles, de tenter de déterminer les effets du nouveau cadre de gestion de l'équité en matière d'emploi et de formuler des recommandations pour l'avenir.

Les résultats de cette première étape des travaux du comité ont fait l'objet d'un premier rapport, déposé au Sénat en février 2007 et intitulé *L'Équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale – Nous n'y sommes pas encore*¹¹. Le comité y constate que la fonction publique fédérale a atteint certains des objectifs d'embauche en ce qui concerne les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. En effet, la représentation de ces groupes dans la fonction publique fédérale est maintenant supérieure à leur disponibilité dans la population active. En revanche, l'objectif n'était toujours pas atteint en ce qui concerne les minorités visibles, dont la représentation demeure inférieure à leur disponibilité dans la population active. En 2006, la représentation des minorités visibles dans la fonction publique était inférieure de 2,3 points de pourcentage à leur disponibilité dans la population active (soit 8,1 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 10,4 % de la population active¹²). En outre, entre 2000 et 2005, les personnes appartenant à une minorité visible ont compté pour plus de 25 % des demandes d'emploi dans la fonction publique, mais pour 10 % seulement des personnes nommées, et l'écart entre ces chiffres constitue ce que l'on appelle le « déclin ». Le comité trouve par ailleurs préoccupant de constater que si la représentation de la plupart des groupes désignés devient progressivement plus équitable globalement, les progrès ont été réalisés surtout dans les postes subalternes et les quatre groupes désignés continuent d'être sous-représentés dans les postes de direction.

¹¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *L'Équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale – Nous n'y sommes pas encore*, février 2007, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/huma-f/rep-f/rep07feb07-f.pdf>.

¹² Ibid. p. 12.

Les chiffres qui précèdent ont convaincu le comité que si les progrès sont bien réels, il reste encore fort à faire. Dans son premier rapport, le comité a admis que le gouvernement fédéral avait pris des mesures qui vont dans la bonne direction, mais celles-ci manquent d'efficacité et la situation n'évolue pas assez vite. Tout en soulignant l'importance d'une évolution des mentalités pour améliorer la situation des minorités au travail, le comité a formulé les recommandations suivantes pour encourager l'embauche en plus grand nombre de membres des minorités visibles dans la fonction publique et promouvoir la nomination d'un plus grand nombre de membres des groupes désignés aux postes de direction :

- 1. Le comité a recommandé que, pour consolider le leadership et renforcer la responsabilité des gestionnaires et des cadres, les primes des sous-ministres soient liées aux évaluations du rendement en termes de progrès à l'égard des objectifs d'équité en matière d'emploi et de diversité.**
- 2. Le comité a recommandé que la fonction publique fédérale élabore des moyens concrets de mettre en œuvre son plan d'action afin de garantir à chacun des groupes désignés un accès égal aux postes de direction et à toutes les catégories professionnelles.**
- 3. Le comité a recommandé que la fonction publique fédérale adopte une politique précise garantissant l'élimination efficace des obstacles systémiques dans les procédures de recrutement et de dotation. Ce plan devrait comprendre les éléments suivants :**
 - **une stratégie de communication pour rejoindre les différentes populations du Canada;**
 - **des stratégies plus efficaces pour attirer et maintenir en poste les candidats externes, notamment des mesures pour aider ces candidats à comprendre la procédure de recrutement de la fonction publique fédérale;**
 - **des études et analyses des causes profondes des taux de déclin;**
 - **une utilisation plus large de programmes de recrutement comme le Programme de recrutement postsecondaire;**
 - **une aide à la formation linguistique, notamment parmi les collectivités d'immigrants;**
 - **un usage réduit des contrats de travail temporaires.**

Depuis la parution du rapport de février 2007, le comité a continué de surveiller les progrès à ce chapitre. Il a interrogé de nombreuses personnes pour connaître leurs vues sur ces recommandations et, de manière plus générale, sur la promotion de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et ailleurs. Il a entendu notamment la

présidente de la Commission de la fonction publique du Canada, Maria Barrados, et des fonctionnaires de la Commission, en 2007 et en 2009, des porte-parole de l'Agence de la fonction publique du Canada (le nouveau nom de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada), ainsi que des représentants du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor (ce Bureau a pris la relève de l'Agence de la fonction publique du Canada en mars 2009, ce dont nous parlerons plus en détail au chapitre 2). Le comité a entendu aussi des représentants de la Commission canadienne des droits de la personne, du ministère de la Justice, de Statistique Canada, du Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, du Congrès du travail du Canada, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et du Centre de recherche-action sur les relations raciales, les porte-parole de divers organismes provinciaux de réglementation professionnelle, ainsi qu'un avocat spécialisé en droit de l'immigration, Ravi Jain. La liste complète des témoins figure à l'annexe A.

Le comité tient à mettre en relief le travail du Comité sénatorial des finances nationales qui a lui aussi effectué une étude des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, en 2008. Le rapport¹³ qui en est issu, paru en avril 2008, faisait écho à de nombreuses recommandations du comité; on y déplorait notamment le recours excessif aux nominations pour une durée déterminée et aux nominations à un poste occasionnel et la situation des minorités visibles dans le contexte des objectifs d'équité en matière d'emploi. Le Comité des finances nationales a signalé l'écart entre la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale et leur proportion dans la population active, noté une baisse du recrutement entre 2005-2006 et 2006-2007 et demandé que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour promouvoir l'embauche de personnes appartenant aux minorités visibles en proportion de leur disponibilité dans la population active.

On trouvera dans les chapitres qui suivent un bilan des observations du comité à la suite des audiences qu'il a tenues en 2007, en 2008 et en 2009, une description de l'évolution de

¹³ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *La gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, 2^e session, 39^e législature, avril 2008, <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/FINA-F/rep-f/rep12apr08-f.htm>.

la représentation des groupes désignés dans l'administration fédérale et un aperçu des nouvelles mesures prises par le gouvernement relativement à l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, de même que des recommandations qui sont le prolongement des suggestions formulées par le comité dans son précédent rapport.

CHAPITRE 2 – LES OBSERVATIONS DU COMITÉ

Nous n’entrerons pas ici dans les détails du régime d’équité en matière d’emploi institué par le gouvernement fédéral. Le lecteur intéressé trouvera au chapitre 2 du rapport du comité de février 2007 un aperçu des organismes concernés, des mesures législatives sur l’équité en matière d’emploi et des politiques adoptées à ce sujet par le gouvernement du Canada. Il n’est cependant pas inutile de rappeler les principaux organes chargés de voir à la mise en œuvre de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi* dans la fonction publique fédérale, à savoir :

- le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines,
- la Commission de la fonction publique,
- la Commission canadienne des droits de la personne.

Chacun a ses attributions. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines est chargé de vérifier si les administrateurs généraux des ministères (des sous-ministres dans la plupart des cas) respectent bien les éléments « ressources humaines » du cadre de responsabilisation de gestion, dont relève l’équité en matière d’emploi¹⁴. La Commission de la fonction publique est responsable de l’embauche dans la fonction publique fédérale aux termes de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*¹⁵ et, en vertu de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*, elle est chargée de purger les systèmes, politiques et pratiques

¹⁴ Les cadres de responsabilisation de gestion sont intégrés aux ententes de rendement conclues entre les sous-ministres et le Greffier du Conseil privé. En conséquence, les sous-ministres ne sont pas tenus d’inclure spécifiquement les résultats de gestion dans leurs ententes de rendement. Voir *Lignes directrices du Programme de gestion du rendement 2009-2010 – Sous-ministres, sous-ministres délégués et personnes rémunérées selon l’échelle salariale GX*, Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux, février 2010, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide-fra.htm>.

¹⁵ L.C. 2003, ch. 22, articles 12 et 13. Il est important de noter cependant que, aux termes de la nouvelle *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, laquelle constituait un volet important de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22), la Commission de la fonction publique délègue une grande partie de ses pouvoirs en matière de dotation aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics fédéraux. La nouvelle *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* confère aussi aux administrateurs généraux de nouveaux moyens d’atteindre l’équité en matière d’emploi, notamment en permettant à ceux-ci d’élargir la zone de sélection pour les membres des groupes désignés ou de restreindre le processus de sélection aux groupes désignés. La nouvelle *Loi* contient aussi une définition du mérite qui permet de faire de l’équité en matière d’emploi un élément fondamental du critère de mérite à l’égard des postes dans la fonction publique fédérale.

de recrutement et de dotation des éléments qui font obstacle à l'équité en matière d'emploi et à l'intégration. Enfin, la Commission canadienne des droits de la personne accueille les plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi, entre autres, et vérifie si les ministères respectent la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Elle peut par ailleurs négocier des ententes avec les ministères et organismes publics fédéraux sur l'adoption de mesures correctives puis, par le truchement du Tribunal de l'équité en matière d'emploi, ordonner aux ministères et organismes publics qui ne respectent pas leurs engagements de prendre certaines mesures.

Signalons en passant que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines est une organisation relativement récente dont la création remonte au 2 mars 2009. Le Bureau a remplacé l'Agence de la fonction publique du Canada (qui avait ouvert le 1^{er} mai 2007), laquelle avait pris la relève de l'Agence de gestion des ressources humaines de la Fonction publique du Canada, créée le 12 décembre 2003¹⁶. Celles-ci jouaient à peu près le même rôle que le Bureau maintenant, dont la mission est cependant plus générale, car une grande partie des attributions et responsabilités quant à l'équité en matière d'emploi a été cédée aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics du gouvernement fédéral¹⁷.

A. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, d'avril 2007 à mars 2008

On trouvera ci-après un aperçu des témoignages entendus par le comité entre avril 2007 et mars 2008, et de l'information présentée dans les rapports annuels 2006-2007 de la Commission de la fonction publique et de la Commission canadienne des droits de la personne. Au niveau des chiffres globaux, les tendances n'ont pas beaucoup changé entre

¹⁶ Voir <http://www.infosource.gc.ca/inst/hrh/fed01-fra.asp>.

¹⁷ Comme on le verra plus en détail à la partie B, le tout nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, intégré au Secrétariat du Conseil du Trésor, a pris en mains, le 2 mars 2009, les fonctions opérationnelles et stratégiques de l'Agence de la fonction publique du Canada ainsi que des fonctions qui relevaient précédemment de divers services du Secrétariat du Conseil du Trésor chargés des pensions, des avantages sociaux, des relations de travail et de la rémunération dans la fonction publique fédérale. Ce changement part largement du principe que « les administrateurs généraux ont la responsabilité première de la gestion de leurs employés et en sont imputables. Ce sont eux qui sont les mieux placés pour constituer et maintenir une main-d'œuvre diversifiée et représentative qui répond à leurs besoins opérationnels ». Voir la déclaration préliminaire de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 27 avril 2009.

février 2007 et mars 2008; une grave préoccupation a été soulevée cependant au sujet du niveau de recrutement de membres des minorités visibles après la parution du rapport de 2007 du comité sur l'équité en matière d'emploi. On avait alors noté que le recrutement des minorités visibles était à son point le plus bas en six ans, tandis que le taux de déclin demeurait élevé. On parlera plus en détail des témoignages entendus à ce sujet un peu plus loin.

i. Chiffres sur les taux de représentation et les taux de recrutement tirés des rapports annuels de 2006 – 2007

Sur le plan général, les chiffres présentés dans le rapport annuel de 2007¹⁸ de la Commission canadienne des droits de la personne montrent que, en mars 2007, l'effectif de la fonction publique fédérale comptait 53,9 % de femmes, 4,2 % d'Autochtones, 5,7 % de personnes handicapées et 8,8 % de personnes appartenant à une minorité visible. Ainsi, sur la base des chiffres sur la disponibilité de ces groupes dans la population active, on constate que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées étaient représentés de manière équitable dans la fonction publique, mais que la sous-représentation des minorités visibles persistait, malgré une amélioration¹⁹.

Le changement le plus notable entre avril 2007 et mars 2008, c'est la baisse relative de l'embauche de membres des groupes désignés (sauf celui des personnes handicapées) en dépit d'une augmentation globale de l'embauche dans la fonction publique fédérale en général. La proportion des femmes parmi les personnes recrutées est passée de 56,9 % en 2005-2006 à 55,7 % en 2006-2007, celle des Autochtones, de 3,7 à 3,3 % et celle des minorités visibles, de 9,8 à 8,7 %. Quand elle a été entendue par le comité en décembre 2007, la présidente de la Commission de la fonction publique, Maria Barrados, a dit estimer que la baisse relative du recrutement de femmes et d'Autochtones, minime, était sans conséquence (la représentation des deux groupes dans la fonction publique demeure supérieure à leur disponibilité dans la population active). À l'instar de nombreuses autres

¹⁸ Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2007*, mars 2008, http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2007_ra_fr.pdf.

¹⁹ La représentation des femmes et des Autochtones dans la fonction publique fédérale était supérieure de 1,7 point à leur disponibilité dans la population active et celle des personnes handicapées, de 2,1 points. En revanche, la représentation des minorités visibles était inférieure de 1,6 point à leur disponibilité.

personnes, elle est cependant très préoccupée par la baisse observée dans le cas des minorités visibles. Elle a dit à ce sujet :

... j'avais dit, je crois, dans mon témoignage devant ce comité la dernière fois que j'ai comparu, qu'avec l'augmentation du recrutement en cours à la fonction publique fédérale, j'avais bon espoir que l'écart se resserrerait plus rapidement. Ce que je n'avais pas prévu, c'est ce revirement, qui est assez significatif²⁰.

La Commission signale dans son rapport annuel de 2007 que le taux de recrutement des minorités visibles en 2006-2007 a été le plus bas en six ans et que s'il ne s'améliore pas, la représentation relative des minorités visibles va se détériorer encore. Or, les chiffres sur la disponibilité dans la population active utilisés par la Commission dans son rapport annuel de 2007 reposent non pas sur le recensement de 2006, mais sur celui de 2001, et étaient donc déjà largement dépassés. Il y a donc fort à parier que l'écart de représentation des groupes désignés (en particulier des minorités visibles vu la progression de l'immigration) était en fait pire que ce que font entrevoir les chiffres publiés au printemps de 2008, ce qui pourra être vérifié quand les chiffres du recensement de 2006 seront pris en compte.

M^{me} Barrados a ajouté que le taux de déclin (le taux auquel les personnes qui s'identifient volontairement comme appartenant à un groupe désigné quand elles font une demande d'emploi dans la fonction publique fédérale sont éliminées du processus de concours) des minorités visibles n'avait pas diminué en 2007, et que le phénomène concernait tous les groupes professionnels, toutes les régions et tous les ministères. Il importe de noter que la Commission de la fonction publique signale dans son rapport annuel de 2006-2007²¹ que la représentation des minorités visibles parmi les candidats à l'emploi dans la fonction publique représentait plus du double de leur disponibilité dans la population active et que chaque demandeur d'emploi appartenant à une minorité visible avait présenté en moyenne huit demandes d'emploi. De tous les demandeurs d'emploi, les personnes appartenant à une minorité visible étaient les plus instruites : plus de la moitié d'entre elles avaient un baccalauréat ou mieux²².

²⁰ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le comité, 3 décembre 2007.

²¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2006-2007*, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2007/rpt-fra.pdf>.

²² *Ibid.*, paragraphe 3.82.

ii. Conséquences de la baisse des taux de représentation et de recrutement des minorités visibles et des autres groupes désignés

Les chiffres que l'on vient de citer sur les minorités visibles sont inquiétants à plus d'un titre. En effet, ils semblent indiquer aussi que la culture de la fonction publique fédérale n'est pas vraiment accueillante pour les demandeurs d'emploi et pour les fonctionnaires qui appartiennent à une minorité visible. D'ailleurs, quand il a comparu devant le comité en décembre 2007, Igbo Natufe du Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique fédérale a cité Morris Rosenberg, le chef du Comité des champions des minorités visibles du gouvernement fédéral, lequel a déclaré que deux sondages consécutifs menés auprès des fonctionnaires fédéraux avaient montré que plus du tiers des personnes appartenant à une minorité visible avaient senti de la discrimination. D'ailleurs, le problème ne concerne pas uniquement les demandeurs d'emploi appartenant à une minorité visible. En effet, Ed Cashman de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, entendu par le comité en février 2008, a dit à cette occasion que le sondage mené en 2005 auprès des fonctionnaires avait montré que 33 % des fonctionnaires autochtones avaient dit avoir été victimes de harcèlement et que 29 % s'étaient dits victimes de discrimination. Les résultats de ces sondages font craindre au comité que la baisse du recrutement des groupes désignés commence à avoir des effets néfastes sérieux sur la culture d'entreprise dans la fonction publique fédérale et sur le sentiment d'appartenance des fonctionnaires.

iii. Sous-représentation des femmes et des minorités visibles aux postes de direction (EX)

Un bon nombre des observations formulées par le comité dans son rapport de février 2007 quant à la sous-représentation des groupes désignés aux postes de direction dans l'administration fédérale demeurent d'actualité. Quand elle a comparu devant le comité en 2007, M^{me} Barrados a dit que les femmes, et en particulier les minorités visibles, demeuraient sous-représentées dans les postes de direction. Dans son rapport annuel de 2007, la Commission canadienne des droits de la personne a signalé que 40,4 % des postes de direction étaient occupés par des femmes cette année-là. La situation s'améliore, mais le comité trouve néanmoins frustrant de constater que 81,6 % des postes de soutien administratif étaient occupés par des femmes – les stéréotypes ont la vie dure, semble-t-il. Le comité est cependant rasséréné par l'augmentation de 70 % par rapport à l'année

précédente des nominations de personnes appartenant à une minorité visible au niveau d'entrée du groupe de la direction²³. C'est là une forte augmentation (51 membres de minorités visibles ont été nommés à des postes de direction à la fonction publique fédérale en 2006-2007, comparativement à 30 seulement en 2005-2006) qui devrait contribuer à combler en partie le manque de minorités visibles dans le groupe de la direction.

iv. Recours poussé à des nominations à un poste occasionnel et à des nominations pour une durée déterminée

Le rapport annuel de 2006-2007 de la Commission de la fonction publique confirme aussi certaines des observations faites par le comité dans son rapport de février 2007 quant aux effets néfastes, sur l'embauche en général, des postes dotés pour une période déterminée et des postes occasionnels. Le rapport fait état d'une analyse qui a révélé que 75 % des personnes nommées à un poste permanent avaient déjà occupé auparavant un poste occasionnel ou un poste doté pour une durée déterminée dans la fonction publique²⁴. Si cela n'est pas mauvais en soi, le comité est encouragé de voir que la Commission de la fonction publique admet que les employés nommés pour une période déterminée et les employés occasionnels sont embauchés pour répondre à des besoins immédiats et ne font pas l'objet du processus de sélection rigoureux qui tient compte des objectifs d'équité en matière d'emploi quand ils sont recrutés la première fois. Ces types d'employés sont souvent embauchés sur place sur recommandation, ce qui exclut les demandes d'emploi provenant d'autres centres urbains où les minorités seraient éventuellement plus présentes.

v. Intégration de l'équité au critère de mérite

Maria Barrados a dit au comité en 2007 qu'une des choses qui gênaient la réalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique était le fait que la plupart des organisations fédérales ne s'étaient pas encore dotées de stratégies de dotation adaptées à la nouvelle définition du mérite énoncée dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (un des éléments importants de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*²⁵ adoptée par le Parlement en 2005). L'application de cette nouvelle définition permettrait en effet d'intégrer l'équité en matière d'emploi au critère de mérite et de cibler

²³ *Ibid.*, paragraphe 3.84.

²⁴ *Ibid.*, paragraphes 3.60 et 3.61.

²⁵ L.C. 2003, ch. 22.

des groupes désignés dans la procédure d'embauche de manière à rendre la fonction publique vraiment représentative de l'ensemble de la population. Dans son rapport annuel de 2006 – 2007, la Commission de la fonction publique indique que si 88 % des ministères s'étaient donné un plan d'équité en matière d'emploi en décembre 2007, seulement 12 ministères et organismes publics fédéraux appliquaient des stratégies de dotation comportant des mesures propres à redresser la représentation des groupes désignés²⁶.

vi. Reconnaissance des titres de compétence étrangers

Les témoins ont parlé aussi du problème de la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Comme l'a signalé à juste titre Ravi Jain, un avocat spécialisé en droit de l'immigration qui a comparu devant le comité en mars 2008, le gouvernement fédéral n'a pas compétence à l'égard des organes provinciaux de réglementation professionnelle et ne peut donc pas faire grand-chose pour simplifier ou accélérer la reconnaissance des titres de compétence étrangers sans la collaboration des autorités provinciales. Cela dit, le comité persiste à croire que les problèmes que pose la reconnaissance des titres de compétence étrangers nuisent considérablement à l'emploi des nouveaux Canadiens. Quand elle a comparu devant le comité en décembre 2007, M^{me} Barrados a expliqué à cet égard que la sélection électronique initiale des candidats à l'emploi dans la fonction publique fédérale permet souvent d'établir la correspondance entre les titres étrangers et leur équivalent canadien, à moins d'une exigence spécifique. C'est après, quand les demandes d'emploi sont transmises aux ministères, que le problème se pose²⁷. C'est peut-être en partie pour cela que le taux de déclin des minorités visibles demeure élevé. Il est bien possible qu'une bonne partie des demandeurs d'emploi appartenant à une minorité visible soient éliminés en cours de processus parce qu'il s'agit d'immigrants récents qui n'ont pas encore obtenu

²⁶ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2006-2007*, 2007, note 21 ci-dessus, paragraphes 3.105 et 3.106. Voir aussi le témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, note 20 ci-dessus.

²⁷ On trouvera un résumé des mesures récentes prises par le gouvernement du Canada pour améliorer la reconnaissance des titres de compétence étrangers et des difficultés qui persistent à ce sujet dans *Savoir reconnaître le succès – La reconnaissance des titres de compétences étrangers*, Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, 2^e session, 40^e législature, novembre 2009, <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/CIMM/Reports/RP4227034/cimmrp13/cimmrp13-f.pdf>.

de l'organe provincial de réglementation professionnelle concerné la reconnaissance de leurs titres de compétence étrangers.

vii. Le ministère de la Justice tire de l'arrière

Enfin, le comité trouve préoccupant d'apprendre que, d'après les représentants du ministère de la Justice et d'autres fonctionnaires, le ministère de la Justice a du retard sur les autres ministères et organismes publics fédéraux sur le plan de la réalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi dans le cas des Autochtones, des personnes handicapées et en particulier des minorités visibles, au moins au niveau des postes de direction et des postes d'avocat principal. Quand ils ont comparu devant le comité en décembre 2007, les fonctionnaires du Ministère ont dit que la représentation des quatre groupes désignés au ministère de la Justice dépassait leur disponibilité dans la population active au 31 mars 2007²⁸, mais que le Ministère ne répondait pas encore aux normes établies dans *Faire place au changement* à l'égard des nominations intérimaires et des nominations permanentes au niveau des postes de direction ou des postes d'EX dans le cas des personnes autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles²⁹. En décembre 2007, le ministère de la Justice comptait seulement 19 femmes, une personne autochtone et une personne handicapée au niveau EX, et pas une personne appartenant à une minorité visible³⁰.

D'après les porte-parole du Ministère, plusieurs facteurs expliqueraient cet état de choses :

²⁸ Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007. M^{me} Therriault-Power a indiqué par exemple que, sur les 4 500 personnes que le Ministère employait à l'époque, 483 (10,6 %) appartenaient à une minorité visible alors que le taux de disponibilité des minorités visibles dans la population active était de 7,9 %. Il importe de noter cependant que le taux de disponibilité cité reposait sur les chiffres du recensement de 2001 et non de celui de 2006 et qu'il ne représentait pas toutes les minorités visibles aptes au travail au Canada, ni toutes les minorités visibles ayant la citoyenneté canadienne (ce qu'on utilise presque partout dans le reste de la fonction publique fédérale), mais les personnes appartenant à une minorité visible possédant les titres de compétence requis pour travailler comme avocat au ministère de la Justice.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité en matière d'emploi, Planification des ressources humaines, et de l'équité en matière d'emploi et systèmes, ministère de la Justice du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

- le fait qu'il y a très peu de postes de niveau EX au ministère de la Justice (35 au total) comparativement aux autres ministères fédéraux³¹;
- le fait que les titulaires de postes EX s'occupent surtout de gestion ministérielle, et qu'il est difficile d'attirer les cadres supérieurs dans ces postes au ministère de la Justice parce que « les règles sont très spécifiques » et que « [n]ombre des fonctions du cadre supérieur sont assurées par des avocats³² »;
- le fait qu'il est difficile de trouver des candidats de l'extérieur qualifiés prêts à occuper un poste de directeur général, si bien que le Ministère a tendance à recruter à des niveaux inférieurs pour ensuite donner de l'avancement aux fonctionnaires à l'interne³³.

En ce qui concerne les immigrants appartenant à une minorité visible, on nous a dit qu'ils avaient d'autres obstacles encore à surmonter. Par exemple, une personne qui a fait ses études de droit à l'étranger et qui s'installe au Canada à titre de résident permanent peut avoir du mal à décrocher immédiatement un emploi au ministère de la Justice, parce que celui-ci doit, comme les autres ministères d'ailleurs, privilégier les citoyens canadiens³⁴. En outre, il faut être membre du barreau d'une province ou d'un territoire pour être embauché comme avocat au ministère de la Justice³⁵. Là encore, le problème de la reconnaissance des titres de compétence étrangers nuit à l'embauche dans la fonction publique fédérale.

En février 2008, le comité a entendu aussi Mark Persaud, autrefois avocat au ministère de la Justice³⁶. Il a parlé des pratiques d'embauche et d'avancement et de sa propre expérience au Ministère³⁷.

³¹ *Ibid.*

³² Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice du Canada, note 28 ci-dessus.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et de la reconnaissance, ministère de la Justice Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

³⁶ M. Persaud est actuellement président et directeur général du Canada International Peace Project.

³⁷ Mark Persaud, avocat, témoignage devant le comité le 4 février 2008.

B. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale en 2009

Le comité a repris ses audiences sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale en mars 2009. Il a rapidement constaté, au cours des audiences qu'il a tenues entre mars et juin 2009, que même si bon nombre des préoccupations subsistaient, certains changements s'étaient opérés ou commençaient à poindre dans le dossier de l'équité en emploi. Le comité a aussi remarqué que d'autres questions commençaient à émerger.

i. Données de Statistique Canada de 2006 sur la disponibilité au sein de la population active

Un des plus importants changements était la publication, par Statistique Canada, des données du recensement de 2006 sur les taux d'emploi des quatre groupes désignés (c'est-à-dire la proportion des membres de diverses catégories qui travaillent, par rapport à l'ensemble de la population active)³⁸.

Les représentants de Statistique Canada qui ont comparu devant le comité le 23 mars 2009 ont signalé que les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles représentaient une plus importante proportion de la population canadienne en 2006 qu'en 2001. D'après le recensement de 2001, les Autochtones représentaient 3,3 % de la population canadienne, alors que ce pourcentage a atteint 3,8 % en 2006. De la même façon, le pourcentage de personnes handicapées est passé de 12,4 % en 2001 à 14,3 % en 2006, tandis que le pourcentage des minorités visibles est passé de 13 % à 16 % durant la même période³⁹. Même si ces trois groupes composaient une plus large part de la population active en 2006 qu'en 2001, les données fournies par Statistique Canada révélaient des écarts persistants entre les taux d'emploi de la population générale et ceux de ces trois groupes. Par exemple, en 2006, le taux d'emploi des personnes non autochtones appartenant au principal groupe d'âge actif (de 15 à 64 ans) était de 82 %, tandis que les taux d'emploi des Inuits, des Métis, des Premières nations vivant dans les réserves et des Premières nations vivant hors réserve s'établissaient à 61 %, 75 %, 66 % et 52 %

³⁸ Les taux d'emploi pour chacun des quatre groupes désignés ont été fournis uniquement pour les personnes considérées comme faisant partie du principal groupe d'âge actif (de 25 à 54 ans).

³⁹ Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail, Statistique Canada, *Témoignages*, 23 mars 2009. Voir aussi le mémoire de Statistique Canada intitulé *La situation des minorités sur le marché du travail au Canada*, remis au comité le 23 mars 2009.

respectivement. D'importants écarts subsistaient aussi entre le taux d'emploi de la population générale en 2006 (72,6 %) et les taux d'emploi des personnes handicapées (53,5 %) et des minorités visibles (61,5 %)⁴⁰.

Sur une note plus positive, soulignons que même si les données fournies par Statistique Canada montraient encore que le taux d'emploi des femmes était inférieur à celui des hommes en 2006 (57,5 % pour les femmes comparativement à 67,5 % pour les hommes)⁴¹, l'écart entre ces taux semble rétrécir⁴². Cela dit, les femmes continuent d'être moins bien servies que les hommes au chapitre de la qualité de l'emploi, et leur rémunération s'élève à environ 77 % de celle des hommes⁴³.

ii. *Utilisation de données périmées sur la disponibilité au sein de la population active dans les rapports annuels 2007-2008*

Même si, grâce aux données du recensement de 2006, le comité a une idée plus juste de la situation des quatre groupes désignés sur le marché du travail du Canada en 2009, il a trouvé décourageant d'apprendre que les données sur la disponibilité dans la population active utilisées dans le rapport annuel 2007-2008 de la CFP⁴⁴, les rapports 2006-2007 et 2007-2008 de l'Agence de la fonction publique du Canada (devenue maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ou BDPRH) sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale⁴⁵, et le rapport annuel 2008 de la Commission canadienne des droits de la personne, provenaient toutes du recensement de 2001 plutôt que de celui de 2006. Aux yeux du comité, cette situation pose un problème puisque les conclusions tirées sur les taux d'embauche et de représentation dans les ministères et

⁴⁰ *Ibid.* Il importe toutefois de remarquer que le taux d'emploi des minorités visibles en 2006 provient d'un tableau intitulé *Activité des groupes de minorités visibles*, disponible sur le site Web de Statistique Canada : <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=97-562-X2006013&lang=fra>.

⁴¹ Voir le tableau intitulé *Indicateurs de la population active selon les groupes d'âge pour les deux sexes, taux d'emploi*, disponible sur le site Web de Statistique Canada : <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-559/T601-fra.cfm?Lang=F&T=601&GH=4&GF=0&G5=0&SC=1&SR=1&SO=99&O=A&D1=1>.

⁴² Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail, Statistique Canada, *Témoignages*, note 39 ci-dessus. Voir aussi le mémoire de Statistique Canada intitulé *La situation des minorités sur le marché du travail au Canada*, note 39 ci-dessus.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 2007-2008*, 2008, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2008/rpt-fra.pdf>.

⁴⁵ Agence de la fonction publique du Canada, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada - 2006-2007 et 2007-2008*, 23 mars 2009, http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/dwnld/EE%20AR%20FRE%202007-2008_WEB.pdf.

organismes fédéraux par rapport à la disponibilité dans la population active étaient probablement inexacts concernant au moins trois des quatre groupes désignés (Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles). Ce n'est que dans les derniers rapports annuels de la CFP, de la Commission canadienne des droits de la personne et du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines que les données du recensement 2006 ont été utilisées⁴⁶.

Comme l'ont montré les données que Statistique Canada a fournies au comité, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles constituaient de plus importantes proportions de la population canadienne en 2006 qu'en 2001. En conséquence, on a jugé que l'utilisation de données périmées concernant la disponibilité au sein de la population active dans les rapports préparés par les organismes de surveillance comme l'Agence de la fonction publique du Canada (maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines), la Commission canadienne des droits de la personne et la CFP, ainsi que dans les évaluations par les ministères de leur propre rendement pour ce qui est de respecter les objectifs d'équité en emploi, pourrait avoir abouti à la conclusion que la fonction publique dans son ensemble, ou chaque ministère, ont atteint des taux d'embauche et de représentation supérieurs aux taux de disponibilité au sein de la population active ce qui, en fait, est faux.

Fait encore plus troublant pour le comité, les évaluations de l'équité en emploi réalisées en 2007-2008 n'ont pas toutes utilisé les taux de disponibilité au sein de la population active de 2001. Ainsi, le *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi de 2006*⁴⁷, produit par le Programme du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et publié en 2009, fournissait des taux nationaux de disponibilité au sein de la population active pour tous les employeurs qui doivent se

⁴⁶ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2009*, 30 mars 2010, http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2009_ra_fra.pdf, et Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus.

⁴⁷ Programme du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi de 2006*, 2009, http://www.rhdcc.gc.ca/fra/travail/publications/egalite/rseme/2006/docs/RSEME_2006.pdf.

conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La fonction publique figure au nombre de ces employeurs, mais d'autres aussi doivent se conformer à la *Loi*, notamment :

- les entrepreneurs qui fournissent des biens et des services en vertu de contrats fédéraux d'une valeur de 200 000 \$ et qui comptent au moins 100 employés;
- d'autres employeurs du secteur public dont l'effectif compte au moins 100 employés comme les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada;
- les entreprises du secteur privé sous réglementation fédérale et les sociétés d'État qui comptent au moins 100 employés dans les secteurs des banques, du transport et des communications;
- les employeurs distincts du secteur de la fonction publique fédérale comme l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada⁴⁸.

Le comité reconnaît que les taux de disponibilité dans la population active figurant dans le rapport 2009 de RHDCC ne correspondront jamais exactement aux taux calculés pour l'administration publique centrale seule⁴⁹, puisque la fonction publique fédérale accorde la préférence aux citoyens canadiens lors de l'embauche, mais le rapport a tout de même fourni les taux de disponibilité dans la population active de 2006 des Autochtones, des minorités visibles et des femmes qui étaient des citoyens canadiens⁵⁰. En conséquence, il semble qu'une partie au moins des données du recensement de 2006 était à la disposition d'organismes centraux comme l'Agence de la fonction publique du Canada, la Commission canadienne des droits de la personne et la CFP au moment où ils préparaient leur rapport annuel de 2007-2008. Compte tenu de ce fait, le comité ne voit pas pourquoi les données

⁴⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁹ L'administration publique centrale est composée de tous les ministères et organismes fédéraux qui sont assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, art. 12 et 13. Cette Loi s'applique à un plus petit nombre de ministères et organismes que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

⁵⁰ Les taux de disponibilité des citoyens canadiens dans la population active s'établissaient à 3,3 % pour les Autochtones, à 47,9 % pour les femmes et à 12,5 % pour les minorités visibles. Voir Programme du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi de 2006*, 2009, note 47 ci-dessus, p. 33-40. Les taux de disponibilité dans la population active pour les personnes handicapées ayant la citoyenneté canadienne ne figurent pas dans le rapport susmentionné puisque les données pour les personnes handicapées proviennent d'une étude distincte, soit l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités, laquelle ne recueille pas d'information sur la citoyenneté.

2009 de RHDCC n'ont même pas été mentionnées dans les rapports annuels des organismes centraux ou dans les témoignages donnés par ces organismes devant le comité en 2009, quand bien même ces organismes ne se sentaient pas tout à fait à l'aise d'utiliser ces données à des fins de comparaison (le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'organisme responsable de l'établissement des taux de disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale, et le Conseil du Trésor n'avait pas encore publié ces données au moment où les trois organismes ont produit leur rapport 2007-2008). L'inclusion de ces données dans ces rapports ou dans le témoignage donné devant le comité aurait rendu service non seulement au comité, mais aussi aux parties prenantes comme le Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, les syndicats comme l'Alliance de la fonction publique du Canada, et la population canadienne, qui aurait ainsi eu une idée beaucoup plus juste du respect, par l'administration publique centrale, de ses objectifs en matière d'équité d'emploi pour les quatre groupes désignés, au cours de la période visée.

iii. Nouvelles données de 2006 sur la disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale de la fonction publique fédérale

Les renseignements supplémentaires fournis par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor le 26 juin 2009⁵¹, les rapports annuels 2008-2009 de la CFP, de la Commission canadienne des droits de la personne et du Bureau – autant de documents auxquels le comité a eu accès après la fin de ses audiences en 2009 – ont fourni au comité des données provenant du recensement de 2006 sur la disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale. Après avoir reçu ces données, le comité a enfin pu comparer les taux de représentation des quatre groupes désignés dans la fonction publique fédérale aux taux de disponibilité dans la population active au moyen de données provenant du recensement canadien de 2006 et de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) de 2006 pour les personnes handicapées. D'après les données disponibles les plus récentes⁵², il semble que :

⁵¹ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

⁵² Il convient toutefois de souligner encore une fois que, bien que les ministères et organismes fédéraux aient enfin accès aux données censitaires de 2006 pour mesurer les taux de représentation dans la fonction

- la représentation des femmes dans l'administration publique centrale fédérale s'établissait à 54,7 % en date du 31 mars 2008, et leur taux de disponibilité dans la population active s'élevait à 52,3 %, selon le recensement de 2006;
- la représentation des Autochtones s'élevait à 4,5 % en date du 31 mars 2008, et leur taux de disponibilité dans la population active s'élevait à 3,0 %, selon le recensement de 2006;
- la représentation des personnes handicapées s'élevait à 5,9 % en date du 31 mars 2008 et leur taux de disponibilité dans la population active selon l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités était fixé à 4,0 %;
- la représentation des minorités visibles s'élevait à 9,8 % en date du 31 mars 2008, et leur taux de disponibilité dans la population active s'élevait à 12,4 %⁵³, selon le recensement de 2006.

Par conséquent, la représentation des femmes dans la fonction publique fédérale était supérieure de 2,4 points à leur disponibilité dans la population active, celle des Autochtones était supérieure de 1,5 point et celle des personnes handicapées, de 1,9 point. En revanche, la représentation des minorités visibles était inférieure de 2,6 points à leur disponibilité.

Comme s'y attendait le comité, selon les données disponibles en 2009, l'administration publique centrale semble atteindre ses objectifs par rapport à la disponibilité dans la population active pour ce qui est des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées, mais pas encore pour ce qui est des minorités visibles, du moins pour ce qui est des taux de représentation. En effet, pour les minorités visibles, dont la proportion ne cesse de croître au sein de la population canadienne, l'écart semble se creuser. Les renseignements supplémentaires que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines a fournis au comité le 26 juin 2009 contenaient un tableau offrant une ventilation par ministère, indiquant dans quelle mesure chaque ministère ou organisme de l'administration publique centrale réussit à atteindre ses objectifs de représentation en

publique fédérale, ces données commencent aussi à prendre de l'âge. En effet, Statistique Canada réalisera un autre recensement en 2011.

⁵³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus, chapitre 3, et Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.80, tableau 9, note en bas de page 4.

matière d'équité en emploi, d'après les données de 2006 sur la disponibilité au sein de la population active. Fait peu surprenant, ce tableau montre que la plupart des ministères accusent les manques les plus importants au chapitre de la représentation des minorités visibles.

iv. Préoccupations concernant la représentation et le recrutement des femmes, des personnes handicapées, des minorités visibles et des Autochtones

Il est vrai que les minorités visibles restent le seul groupe désigné pour lequel les taux de représentation au sein de la fonction publique fédérale sont en deçà des taux de disponibilité au sein de la population active, mais cela ne veut pas dire que les taux de recrutement ou de représentation des trois autres groupes ne suscitent aucune préoccupation. Le dernier rapport du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines sur l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale, publié en mars 2010, et le rapport annuel 2008-2009 de la CFP révèlent tous les deux des problèmes relativement aux autres groupes qui devraient faire l'objet d'une enquête et d'un suivi.

Par exemple, en ce qui concerne les femmes, le rapport révèle qu'elles représentaient 54,7 % des fonctionnaires en 2008-2009, mais seulement 43 % des employés dans la catégorie de la direction⁵⁴. De plus, alors que le pourcentage de femmes occupant un poste pour une durée indéterminée a augmenté légèrement, passant de 54,2 % en 2007-2008 à 54,6 % en 2008-2009, les femmes étaient encore surreprésentées dans les postes pour une durée déterminée au cours de la même période⁵⁵.

En ce qui concerne les personnes handicapées, les taux de représentation n'ont pas changé en 2008-2009, mais le taux d'embauche de nouvelles personnes est resté inférieur au taux de disponibilité de personnes de ce groupe au sein de la population active⁵⁶. Plus récemment, dans le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, rendu public en octobre 2009, celle-ci a repris à son compte les préoccupations concernant les taux d'embauche ou de recrutement des personnes handicapées :

⁵⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus, chapitre 3.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

[D]ans le cas des personnes handicapées, le pourcentage de postulants et le pourcentage de nominations externes à la fonction publique étaient tous deux inférieurs à leur DPA [disponibilité au sein de la population active] de 4 % [...]. Les personnes handicapées au sein de la fonction publique ont tendance à être plus âgées que la moyenne des fonctionnaires et sont donc plus susceptibles de prendre leur retraite prochainement. Il faut donc, pour maintenir leur taux de représentation actuel, déployer des efforts concertés pour faire la promotion de la fonction publique auprès des personnes handicapées et tenter de les recruter. Il importe également de prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour satisfaire aux besoins de ce segment de la population concernant les processus de nomination et les lieux de travail⁵⁷.

En ce qui concerne les Autochtones, le rapport 2008-2009 du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines sur l'équité en emploi dans la fonction publique du Canada montre que 41,7 % des employés autochtones travaillaient au sein de seulement trois des ministères fédéraux : Affaires indiennes et du Nord canadien, Service correctionnel Canada et Ressources humaines et Développement social Canada⁵⁸. Selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, la situation n'a pas changé⁵⁹. Même s'il est naturel que les Autochtones cherchent de l'emploi dans ces trois ministères en raison de l'incidence qu'ont ces derniers sur la vie des peuples autochtones, le comité aimerait que la représentation de ce groupe désigné soit mieux répartie dans l'ensemble de la fonction publique.

Malgré les importants défis qui subsistent concernant les taux de recrutement ou d'embauche, la représentation à l'échelle du gouvernement et la représentation des trois groupes désignés susmentionnés dans les postes de direction, le comité, au cours de ses audiences de 2009, a continué de concentrer son attention sur la représentation des minorités visibles. En effet, il estime que, selon les données disponibles, les minorités visibles sont le seul groupe pour lequel on n'a toujours pas atteint l'objectif fondamental visé par le régime d'équité établi en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, soit

⁵⁷ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.81.

⁵⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus, chapitre 3.

⁵⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.82.

des taux de représentation équivalant aux taux de disponibilité au sein de la population active.

- v. *Les nouvelles méthodes de la Commission de la fonction publique pour mesurer les taux de recrutement et ce qu'elles pourraient signifier pour les taux de recrutement des minorités visibles en particulier*

Il importe de remarquer que les taux de représentation et les taux de recrutement sont deux notions tout à fait distinctes qui sont mesurées par deux organismes différents. Les données sur les taux de représentation sont fournies par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Elles indiquent la proportion que les employés des quatre groupes désignés représentent au sein de l'effectif de l'administration publique centrale de la fonction publique fédérale. Le Bureau recueille les données sur la représentation globale de ces groupes au sein de l'administration publique centrale au moyen du processus dit d'auto-identification prévu par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et son règlement d'application⁶⁰. Ainsi, les ministères et organismes envoient un questionnaire à leurs employés pour leur donner l'occasion de s'identifier en tant que membre de l'un des groupes, mais comme l'auto-identification se fait de façon volontaire, on ne peut obliger les employés à remplir le questionnaire. Celui-ci doit être envoyé aux employés nommés pour une période indéterminée et aux employés nommés pour une période déterminée de trois mois ou plus, que ces personnes soient engagées par le biais d'un processus annoncé ou non annoncé. Les ministères et organismes fédéraux rassemblent les données et les transmettent au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines qui s'occupe ensuite de les télécharger dans la Banque de données sur l'équité en emploi du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Bureau utilise ensuite l'information contenue dans la Banque pour déterminer les taux de représentation des quatre groupes au sein de l'administration publique centrale⁶¹. Une copie du formulaire d'auto-identification utilisée par les ministères fédéraux constitue l'annexe B du présent rapport.

⁶⁰ Voir les articles 5, 9 et 17 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les articles 3 et 11 ainsi que l'annexe IV du *Règlement sur l'équité en matière d'emploi*, DORS/96-470.

⁶¹ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique Canada, *Témoignages*, 23 mars 2009, Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, *Témoignages*, 27 avril 2009; et lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines se charge de déterminer les taux de représentation généraux des quatre groupes désignés, mais c'est la CFP qui mesure les taux de recrutement ou d'embauche de ces groupes. Dans le passé, la CFP utilisait la même source de données que le Bureau pour calculer le taux de recrutement de trois des quatre groupes désignés (Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles⁶²), c'est-à-dire les questionnaires d'auto-identification distribués par les ministères et organismes fédéraux. Les données prenaient en considération tous les employés embauchés pour une période indéterminée ou pour une période déterminée de trois mois ou plus, que ces personnes aient été engagées à la suite d'un processus annoncé ou non annoncé⁶³.

Toutefois, en 2009, la CFP a commencé à mesurer les taux de recrutement différemment, du moins en ce qui concerne les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées. Elle a signalé son intention dans son rapport annuel 2007-2008, dans lequel elle a refusé de présenter des données sur le taux de recrutement des minorités visibles au cours de l'année. Dans ce rapport, la Commission a déclaré ce qui suit :

Représentation des membres des minorités visibles – La constitution d'une fonction publique représentative de la diversité canadienne est un objectif enchâssé dans le préambule de la LEFP. C'est aussi l'une des valeurs directrices de la CFP dont doivent s'inspirer les gestionnaires tout au long des processus de nomination. Dans le rapport de l'an dernier, la CFP se disait préoccupée du taux de représentation des membres des minorités visibles au regard des nominations externes à la fonction publique. Cependant, des changements récents à la base de données de la CFP sur les candidats ont révélé que le nombre de nominations externes à la fonction publique de membres des minorités visibles semble avoir été sous-estimé. La CFP étudie actuellement cette question d'importance en collaboration avec l'Agence de la fonction publique du Canada, le Bureau du Conseil privé, la Commission canadienne des droits de la personne et Statistique Canada. Dès que nous aurons achevé ce travail, nous en ferons rapport au Parlement⁶⁴.

⁶² Pour les femmes, les taux de recrutement ont été déterminés d'après les données de la paie. Voir le témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, note 61 ci-dessus.

⁶³ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

⁶⁴ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2007-2008*, 2008, note 44 ci-dessus, paragraphe 1.16.

Maria Barrados, présidente de la CFP, lorsqu'elle a comparu devant le comité le 23 mars 2009, a clarifié ce que signifiait cette partie du rapport annuel 2007-2008 de la CFP. Elle a expliqué que la CFP a élaboré une autre méthode pour recueillir des données sur le taux de recrutement des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles (les données sur le recrutement des femmes continuent de provenir du dossier de la paie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada). Au lieu d'utiliser les données recueillies au moyen des questionnaires d'auto-identification, la CFP utilise maintenant les données de recrutement obtenues pour ces trois groupes lorsque les postulants remplissent des formulaires d'autodéclaration quand ils présentent une demande d'emploi à la fonction publique sur le site Web d'Emplois Canada. Chaque emploi annoncé sur ce site contient un lien vers un formulaire d'autodéclaration automatisé que les postulants des quatre groupes d'équité en emploi peuvent remplir s'ils le veulent. Le formulaire d'autodéclaration est pratiquement identique au questionnaire d'auto-identification rempli par les personnes qui sont déjà employées. Un exemplaire du formulaire d'autodéclaration constitue l'annexe C du présent rapport.

Une fois qu'une personne a rempli une demande d'emploi sur le site Emplois Canada, le formulaire d'autodéclaration et les renseignements liés à la demande sont transmis au Système de ressourcement de la fonction publique, un outil électronique qui renvoie automatiquement aux gestionnaires qui embauchent les demandes remplies sur le site Web d'Emplois Canada. Ensuite, la CFP fait ensuite le lien entre les données provenant des formulaires d'autodéclaration automatisés et les données sur les nominations. Selon les données recueillies et les rapprochements effectués de cette façon, les taux de recrutement des minorités visibles en 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009 s'établissaient à 15,6 %, 17,3 % et 18,8 % respectivement, par opposition aux taux de recrutement de 8,2 % en 2006-2007 et de 9,5 % en 2007-2008 que la CFP avait obtenus en utilisant les données provenant des questionnaires d'auto-identification⁶⁵. Les taux de recrutement des minorités visibles calculés au moyen de la nouvelle méthode étaient donc beaucoup plus élevés que les taux de disponibilité des minorités visibles dans la population active d'après le

⁶⁵ Le rapport annuel 2008-2009 de la CFP ne contient pas de taux de recrutement calculé en fonction des questionnaires d'auto-identification, puisqu'il semble que la Commission n'utilise plus ces questionnaires pour mesurer le taux de recrutement dans les groupes désignés.

recensement de 2006 (12,4 %). Les taux de recrutement des Autochtones étaient aussi plus élevés lorsqu'ils étaient calculés au moyen des données provenant des formulaires d'autodéclaration, plutôt que des questionnaires d'auto-identification⁶⁶. Bien que les candidats à la fonction publique ne soient pas toujours engagés à la suite d'un concours annoncé ou d'un processus automatisé, la CFP signale que l'embauche à la fonction publique fédérale a été effectuée à la suite de concours annoncés dans 72 % des cas en 2007-2008 et 74 % des cas en 2008-2009⁶⁷. Il semble, par conséquent, que les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles sont mieux représentés à la fonction publique fédérale qu'on ne le croyait précédemment⁶⁸.

Dans son rapport annuel 2008-2009, la CFP avance que la différence entre les taux de recrutement calculés au moyen de l'ancienne méthode (les questionnaires d'auto-identification qui sont aussi utilisés pour calculer les taux de représentation) et de la nouvelle méthode (formulaire d'autodéclaration), laquelle différence était particulièrement marquée dans le cas des minorités visibles, pourrait être « attribuable en partie aux difficultés que les ministères et organismes éprouvent lorsqu'il s'agit d'administrer le processus d'auto-identification⁶⁹ ». La CFP a aussi affirmé que les ministères et organismes pourraient peut-être réduire les écarts entre les taux de représentation, mesurés au moyen des questionnaires d'auto-identification, et les taux de recrutement, calculés au moyen des formulaires d'autodéclaration, en utilisant « des lignes directrices et [...] des outils fournis par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et par la CFP pour assurer l'intégration des renseignements provenant de l'autodéclaration et de l'auto-identification

⁶⁶ D'après les données provenant des questionnaires d'auto-identification, les taux de recrutement des Autochtones en 2006-2007 et en 2007-2008 s'établissaient à 3,3 % et 3,4 % respectivement. D'après les données provenant des formulaires d'autodéclaration remplis sur le site d'Emplois Canada, les taux de recrutement des Autochtones s'établissaient à 4,2 % pour 2006-2007, 4,3 % pour 2007-2008 et 4,2 % pour 2008-2009. De la même façon, d'après les données provenant des questionnaires d'auto-identification, les taux de recrutement des personnes handicapées s'élevaient à 2,8 % en 2006-2007 et à 2,5 % en 2007-2008. Selon les données provenant des formulaires d'autodéclaration, les taux de recrutement des personnes handicapées s'établissaient à 3,9 % en 2006-2007, à 3,3 % en 2007-2008 et à 3,3 % en 2008-2009.

⁶⁷ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.75.

⁶⁸ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁶⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.77.

par toutes les organisations⁷⁰ » et au moyen « des activités de communication permettant aux postulants et aux fonctionnaires de comprendre l'objectif et l'importance de l'EE [équité en emploi] de même que la différence entre l'autodéclaration et l'auto-identification⁷¹ ». La Commission a donc indiqué dans son rapport annuel de 2008-2009 que :

[L]a CFP et le BDPRH travaillent ensemble pour examiner et comparer les systèmes, les méthodes et les pratiques utilisés par les organisations pour recueillir des données sur l'EE au moyen de l'auto-identification. Sept organisations participent à cet exercice : Environnement Canada, Santé Canada, le ministère de la Justice du Canada, Ressources naturelles Canada, la Commission de la fonction publique, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Anciens Combattants Canada⁷².

En ce qui concerne la façon dont la CFP et les autres organismes chargés de suivre et d'atteindre les objectifs d'embauche et de représentation dans la fonction publique fédérale utiliseront cette nouvelle méthode de collecte de données brutes sur le recrutement, M^{me} Barrados, lorsqu'elle a comparu devant le comité en mars 2009, a signalé que la CFP travaillera avec ses partenaires et d'autres à l'élaboration d'une méthode commune pour mesurer les taux de représentation et de recrutement dans la fonction publique fédérale et qu'elle est déterminée à faire rapport sur les résultats de ces discussions et à rendre publics les taux de recrutement pour les quatre groupes désignés dans son rapport annuel 2009-2010⁷³. D'après le rapport annuel 2008-2009, la CFP a déjà commencé les consultations avec le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission canadienne des droits de la personne et le Programme du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada afin d'élaborer une méthode commune pour mesurer les taux de représentation et de recrutement⁷⁴. Le comité attend avec impatience le rapport d'étape sur les efforts déployés pour élaborer cette méthode

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, paragraphe 3.76.

⁷³ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁷⁴ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.78.

commune, dans le rapport annuel 2009-2010 de la CFP qui fera état sans doute des progrès accomplis par ces consultations.

vi. *Réactions et préoccupations suscitées par la nouvelle méthode de mesure des taux de recrutement utilisée par la CFP*

Lors de ses audiences de 2009, le comité a entendu des réactions partagées au sujet de la nouvelle méthode utilisée par la CFP pour mesurer le taux de recrutement de trois des quatre groupes désignés. Selon Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines au BDPRH, les données recueillies au moyen de l'autodéclaration et de l'auto-identification étaient identiques. Toutefois, elle a souligné que l'Agence de la fonction publique du Canada, et le Bureau qui l'a remplacée, d'une part, et la CFP, d'autre part, mesuraient des choses complètement différentes. La CFP mesurait les taux de recrutement à l'embauche, tandis que le Bureau mesurait les taux de représentation des employés en place, mais les données de la CFP tenaient compte uniquement du recrutement effectué à la suite de concours annoncés. En revanche, les données que le Bureau a obtenues par les questionnaires d'auto-identification tenaient compte des employés de la fonction publique fédérale embauchés à la suite de concours annoncés et non annoncés⁷⁵. Cela dit, le Bureau semble juger utiles les données obtenues au moyen de la nouvelle méthode de la CFP, disant qu'il travaille avec la CFP et d'autres intéressés « pour déterminer comment cette autre méthode de saisie de données pourrait être utilisée dans le futur⁷⁶ ».

Le Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, pour sa part, a exprimé de sérieuses réserves au sujet de l'utilisation, par la CFP, de formulaires d'autodéclaration au lieu des questionnaires d'auto-identification, pour obtenir des données brutes sur le recrutement chez les groupes désignés. Il juge préoccupant entre autres que la CFP ne lui ait pas fait part de sa méthode plus tôt⁷⁷.

⁷⁵ Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁷⁶ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

⁷⁷ Igbo Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, *Témoignages*, 20 avril 2009. Le Conseil a en outre suggéré que le commissaire à la protection de la vie

Mais il y avait une question plus grave encore : la légalité de l'utilisation de données tirées d'un formulaire d'autodéclaration. Du point de vue du Conseil, l'auto-identification constitue une exigence de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, contrairement à l'autodéclaration, de sorte qu'il existe un doute quant à la légalité de cette dernière. Le Conseil a également souligné qu'il ne sait pas si tous les postulants, y compris les hommes blancs, étaient tenus de s'autodéclarer sur le site de demandes automatisées, lorsqu'ils remplissent une demande d'emploi dans la fonction publique fédérale, et a ajouté que, dans le cas contraire, « l'autodéclaration est une violation du droit à l'égalité définie à l'article 15.1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷⁸ ».

Les représentants de l'Alliance de la fonction publique du Canada, pour leur part, ont indiqué que du moins, quand le formulaire automatisé d'autodéclaration a d'abord été adopté, son contenu n'était pas identique à celui du questionnaire d'auto-identification et, par conséquent, ils s'interrogeaient sur la fiabilité de la nouvelle méthode utilisée par la CFP pour calculer les taux de recrutement en 2007-2008⁷⁹. De plus, les représentants de l'Alliance, tout comme ceux du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, ont souligné que la nouvelle méthode utilisée par la CFP saisissait uniquement les données liées aux processus annoncés, correspondant à seulement 72 % de l'embauche dans la fonction publique fédérale en 2007-2008 (et 74 % en 2008-2009). À leur avis, le recours aux processus non annoncés dans 28 % des cas pour engager de nouveaux employés est une utilisation mal avisée et beaucoup trop fréquente de ce mécanisme d'embauche. Selon eux, l'embauche au moyen de ce mécanisme s'appuie sur les contacts plutôt que sur les connaissances, et les groupes marginalisés sont moins susceptibles d'avoir les contacts voulus pour être nommés⁸⁰. Ils ont pressé la CFP de publier également des données sur le

privée soit invité à vérifier la légalité du nouveau mode de collecte de données et la méthodologie utilisée, ce qui « démontrera la transparence, la légalité et la crédibilité » de l'approche de la Commission de la fonction publique.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Patty Ducharme, vice-présidente nationale, Alliance de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 8 juin 2009.

⁸⁰ Lettre de l'Alliance de la fonction publique du Canada fournissant des renseignements supplémentaires au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 21 juillet 2009.

nombre d'employés des groupes désignés embauchés à la suite de processus non annoncés afin de vérifier la validité de la nouvelle méthode de mesure du recrutement⁸¹.

Le comité estime que la nouvelle méthode utilisée par la CFP pour recueillir des données brutes sur le recrutement sera une source d'information supplémentaire utile pour les organisations qui surveillent les questions d'équité en matière d'emploi. Il juge encourageant également de voir que les données obtenues au moyen de cette nouvelle méthode semblent indiquer que les taux de recrutement des Autochtones, des personnes handicapées et, en particulier, des minorités visibles dans la fonction publique fédérale semblent plus élevés qu'on ne l'avait cru dans le passé. Cependant, le comité est d'avis que les préoccupations exprimées par le Conseil national des minorités visibles et l'Alliance de la fonction publique du Canada méritent d'être examinées de plus près par la CFP, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, le greffier du Conseil privé et d'autres qui jouent un rôle dans la surveillance des questions d'équité en matière d'emploi. Le comité juge troublant aussi que l'écart soit si profond entre les taux de recrutement des minorités visibles obtenus au moyen des questionnaires d'auto-identification et ceux qui proviennent des formulaires d'autodéclaration remplis par des personnes qui font des demandes d'emploi. Un tel écart semble indiquer que les postulants se sentent beaucoup plus libres de s'auto-identifier lorsqu'ils font une demande d'emploi qu'une fois qu'ils sont embauchés.

Comme l'ont souligné le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, le Conseil national des minorités visibles et l'Alliance de la fonction publique, tant dans leur témoignage devant le comité que dans les mémoires qu'ils ont présentés par la suite, la

⁸¹ Il semble d'après les données contenues dans le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, que cette dernière a essayé d'obtenir de meilleures données sur l'embauche d'employés nommés pour une période déterminée ou à un poste occasionnel, mais s'est heurtée à des difficultés. Les ministères et organismes fédéraux sont tenus de rendre compte à la CFP de leur recours à l'embauche d'employés occasionnels, mais les délais de présentation de rapports et leur qualité posent des problèmes, de sorte que la CFP, lorsqu'elle a effectué un rapprochement entre les données fournies par les organisations et ses propres dossiers d'embauche et de dotation est parvenu à établir une correspondance pour 68 % seulement des données. Par conséquent, la CFP cherche actuellement à voir s'il existe d'autres moyens pour recueillir des renseignements sur l'utilisation de processus non annoncés, notamment au moyen d'un quelconque système automatisé. Voir Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphes 3.46 à 3.51, et Commission de la fonction publique du Canada, *Étude sur la collecte de données relative aux processus de nomination non annoncés*, octobre 2009, <http://www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/rprt/2009/dcnaap-cdrapna/index-fra.htm>.

réticence d'une personne à s'auto-identifier comme membre d'un groupe désigné peut avoir de nombreuses causes, notamment : la crainte d'être considéré comme une statistique ou d'être étiqueté, la crainte de faire l'objet de discrimination, la volonté d'être promu en fonction de ses compétences plutôt qu'en tant que membre d'un groupe désigné, ou même l'omission des ministères qui n'envoient pas les questionnaires d'auto-identification à intervalles réguliers ou qui expliquent mal à leur personnel l'importance de l'auto-identification⁸². Malheureusement, il n'y a pas eu jusqu'à maintenant d'étude pancanadienne sur les raisons qui poussent les personnes à refuser de s'auto-identifier⁸³. Le comité estime que les efforts déployés récemment par la CFP et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines afin de comparer les systèmes utilisés par sept ministères et organismes fédéraux pour recueillir des données d'auto-identification constituent un bon départ, mais il considère qu'il faut une étude concertée pangouvernementale des causes premières du défaut de s'auto-identifier qui serait plus utile pour aider les ministères et organismes fédéraux à élaborer des stratégies afin d'éliminer les obstacles, d'encourager l'auto-identification et d'adopter des objectifs concrets et réalistes en matière d'équité en emploi.

vii. Une certaine amélioration, mais une rareté persistante du nombre de membres de minorités visibles dans les postes de direction (EX)

Les témoins qui ont comparu devant le comité en 2009, comme ceux de 2008, ont souligné le petit nombre de membres des minorités visibles dans les postes de direction dans la fonction publique fédérale. Il semble toutefois y avoir des progrès. Ainsi, la CFP a signalé qu'en février 2008, 27 candidats préqualifiés, membres de minorités visibles, ont été nommés dans des postes de direction et, en 2009, la CFP a établi un autre bassin de 30 candidats membres de minorités visibles qualifiés au niveau EX-1. Maria Barrados,

⁸² Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, *Témoignages*, note 61 ci-dessus; Igho Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, *Témoignages*, note 77 ci-dessus; Patty Ducharme, vice-présidente nationale, Alliance de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 79 ci-dessus; lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

⁸³ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

présidente de la CFP, avait écrit récemment aux administrateurs généraux pour les informer de la disponibilité de ces candidats⁸⁴. En date du 31 mars 2009, 13 de ces 30 candidats occupaient un poste dans les ministères fédéraux⁸⁵. Il semble également que la fonction publique fédérale ait déployé des efforts pour que soient promues des personnes appartenant aux quatre groupes désignés. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines a informé le comité en avril 2009 que, selon les données d'auto-identification, les femmes avaient obtenu de 61,6 % des promotions dans la fonction publique fédérale en 2007-2008, les Autochtones en avaient obtenu 4,3 %, les personnes handicapées, 5,3 %, et les minorités visibles, 10,6 %⁸⁶.

Cela dit, il semble que les progrès dans l'embauche de minorités visibles au niveau EX varient beaucoup d'un ministère à l'autre. Lors de sa plus récente comparution devant le comité, le Conseil national des minorités visibles a signalé que 15,8 % des personnes au niveau EX à Santé Canada étaient membres de minorités visibles et que cette proportion s'établissait à 7,5 % à Ressources naturelles Canada. Ce dernier ministère comptait également 24 membres de minorités visibles dans son Programme de leadership (sur un total de 57 employés inscrits) en date du 27 mars 2009. Ces ministères connaissaient donc un bon succès dans l'embauche de membres de minorités visibles au niveau EX et les promotions à l'interne. En revanche, des 81 postes de direction au Bureau du Conseil privé, aucun n'était occupé par un membre d'une minorité visible en date du 1^{er} avril 2009. Le ministère de la Justice ne comptait pas non plus de membres de minorités visibles dans des postes EX en date du 30 novembre 2008⁸⁷. Bien que des représentants du ministère de la Justice aient informé récemment le comité qu'ils comptent désormais un membre d'une minorité visible dans un des 35 postes de direction du ministère⁸⁸, il reste que ces deux ministères semblent avoir moins progressé à cet égard que d'autres. Le comité

⁸⁴ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁸⁵ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.101.

⁸⁶ Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁸⁷ Mémoires fournis au comité par le Conseil national des minorités visibles le 20 avril 2009.

⁸⁸ Lettre de John H. Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, à la sénatrice Raynell Andreychuk, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 13 juillet 2009.

souhaite que l'embauche et la promotion de membres de minorités visibles à des postes supérieurs au gouvernement se fassent plus uniformément d'un ministère à l'autre.

viii. Déclin des postulants des minorités visibles et nécessité de confirmer l'appartenance à la communauté autochtone pour des processus ciblés

Outre les préoccupations mentionnées précédemment, le rapport annuel 2008-2009 de la CFP a aussi signalé deux autres nouvelles tendances que devraient peut-être étudier et suivre le comité, ainsi que la CFP, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, organismes de surveillance centraux chargés de veiller à ce que les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont respectées. La première de ces tendances est le déclin des membres des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, et la seconde est le fait que la CFP demande maintenant aux postulants autochtones à des postes ciblés de confirmer leur appartenance à la communauté autochtone quand ils présentent une demande.

Comme il l'a indiqué précédemment à la partie A, sections 1 à 6 du présent chapitre, le comité juge inquiétant le déclin des postulants des minorités visibles signalé par la CFP (c'est-à-dire le taux de rejet ou d'élimination du processus des personnes qui sont auto-identifiées comme membres d'un des quatre groupes désignés lorsqu'elles ont postulé des postes dans la fonction publique fédérale), déclin beaucoup plus élevé que chez les trois autres groupes désignés. En octobre 2009, la CFP a publié le résultat de son étude sur ce phénomène qui compare les taux de déclin des postulants chez les Autochtones, chez les minorités visibles et chez les personnes handicapées. L'étude n'a constaté aucune baisse chez les personnes handicapées ou les Autochtones, tandis qu'elle a révélé que le déclin se poursuivait chez les postulants des minorités visibles⁸⁹. Selon l'étude, les membres des minorités visibles postulent à plus d'emplois que les membres des autres groupes désignés ou que le chercheur d'emploi moyen (ce qui explique peut-être en partie le taux de déclin plus élevé⁹⁰), mais elle laisse aussi entendre qu'étant donné que le groupe des minorités

⁸⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Déclin des groupes visés par l'équité en matière d'emploi lors du recrutement*, octobre 2009, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/ee/index-fra.htm>.

⁹⁰ *Ibid.* et Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphes 3.89 à 3.93.

visibles est le seul à présenter un déclin, il importe de s'assurer « qu'il y ait une évaluation impartiale lors du processus de nomination⁹¹ ».

La deuxième tendance concerne la nouvelle exigence que les Autochtones remplissent un formulaire pour confirmer leur identité autochtone lorsqu'ils postulent à des postes dont le processus est réservé uniquement aux Autochtones. Depuis le 1^{er} janvier 2010, tous les postulants autochtones sont tenus de remplir un de ces formulaires lorsqu'ils postulent à un poste visé par un processus ciblé. Une copie de ce formulaire constitue l'annexe D du présent rapport. Selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, celle-ci a décidé d'imposer cette exigence pour donner suite aux préoccupations soulevées par le Comité de l'avancement des employés autochtones (CAEA), du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, concernant le fait que « certaines personnes présentent de fausses déclarations de statut autochtone dans le but de décrocher un emploi destiné uniquement aux Autochtones⁹² ». La CFP a élaboré le contenu du formulaire en consultant « les conseillers en RH [ressources humaines] et les gestionnaires d'embauche [...] des sous-ministres principaux, du CAEA, du Conseil national des employés fédéraux autochtones, des ministères et organismes, des agents négociateurs et d'autres conseils d'employés s'intéressant à l'EE [équité en emploi]⁹³ ». Les Autochtones qui postulent à de tels postes doivent indiquer précisément dans le formulaire leur affiliation autochtone (par exemple le numéro de la bande ou du traité, l'appartenance à la Première nation ou à la nation Métis ou l'accord sur la revendication territoriale dont ils sont bénéficiaires). Le formulaire contient aussi une déclaration à l'effet que le fait de fournir des renseignements faux ou trompeurs peut entraîner le rejet de la candidature ou la révocation de la nomination.

Il est certes louable de vouloir que les postes créés et ciblés pour les Autochtones soient bel et bien occupés par des personnes de cette catégorie, mais le comité s'inquiète de l'application dans la pratique de cette nouvelle exigence. Ainsi, même si, selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, l'utilisation du formulaire sera exigée seulement quand le

⁹¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Déclin des groupes visés par l'équité en matière d'emploi lors du recrutement*, octobre 2009, note 89 ci-dessus, p. 3.

⁹² Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.95.

⁹³ *Ibid.*

poste visé est réservé aux Autochtones⁹⁴, le libellé porte à croire que le formulaire pourrait servir à des postes ciblés visant l'ensemble des groupes désignés. Certains pourraient se demander s'il est juste que les Autochtones fassent l'objet d'un examen plus attentif que les autres groupes désignés. Il est possible aussi que des employeurs décident de ne pas réserver des emplois aux postulants autochtones puisque faire remplir le formulaire et peut-être vérifier la véracité des compétences déclarées du postulant pourraient s'avérer trop onéreux (c'est-à-dire représenter l'ajout à la procédure des ressources humaines d'une étape qu'un employeur pourrait souhaiter éviter). La CFP indique dans son rapport annuel 2008-2009 qu'elle continuera d'encourager les ministères et organismes à créer des postes ciblés pour les Autochtones quand le contexte s'y prête⁹⁵, mais il se peut aussi que l'ajout de nouvelles exigences ait un effet contraire et ralentisse la création d'emplois visant ces postulants. Par conséquent, le comité invite la CFP à continuer de surveiller l'incidence des nouvelles exigences sur les postulants autochtones et la création de nouveaux postes les ciblant.

ix. Création du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et responsabilité accrue des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines

Enfin, comme il est mentionné précédemment dans le présent rapport, l'un des principaux changements à s'être produit en 2009 en ce qui a trait à l'équité en emploi à la fonction publique fédérale a été la création du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Le 2 mars 2009, ce nouveau bureau, qui se trouve au Secrétariat du Conseil du Trésor, s'est vu confier les secteurs d'activités et de politiques de l'AFPC. Dans le communiqué diffusé le 6 février 2009 pour annoncer la création du Bureau, le premier ministre souligne que ce changement :

[...] simplifiera la structure organisationnelle [de gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Canada], [...] diminuera le nombre de recoupements de responsabilités et [...] fera des sous-ministres les premiers responsables de la gestion du personnel dans leurs ministères ou leurs organismes⁹⁶.

⁹⁴ *Ibid.*, paragraphe 3.96.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Communiqué, « Le Premier ministre Harper annonce que le gouvernement rationalise la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique du Canada », 6 février 2009, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category= 1&id= 2413>.

La création du Bureau fait suite aux observations et à la recommandation formulées par le Comité consultatif du premier ministre sur la fonction publique (le Comité consultatif) dans son Deuxième rapport annuel⁹⁷. Dans ce rapport, publié en mars 2008, le Comité consultatif qualifie le régime de gestion des ressources humaines à la fonction publique fédérale d'« exagérément complexe »; ce qui entraîne, selon lui, « un dédoublement des règles⁹⁸ ». Il signale qu'à l'époque, quatre organismes centraux (l'Agence de la fonction publique du Canada, l'École de la fonction publique du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé) et un organisme indépendant (la Commission de la fonction publique du Canada) ont tous un rôle à jouer dans la gestion des ressources humaines et qu'il y a beaucoup de chevauchements entre leurs fonctions respectives⁹⁹. En raison, en partie du moins, de ces chevauchements et du dédoublement des règles, il faut en moyenne 22,4 semaines pour doter un poste de durée indéterminée à la fonction publique fédérale. De l'avis du Comité consultatif, ce problème pourrait être corrigé si les sous-ministres étaient les premiers responsables de la gestion des ressources humaines et s'il incombait aux organismes centraux « d'établir les attentes et de fournir des cadres stratégiques et des directives aux ministères et aux organismes, sans exercer un contrôle excessivement rigoureux¹⁰⁰ ». Le Comité consultatif est d'avis que le remplacement de l'AFPC par un nouvel organisme central est le moyen tout indiqué pour réaliser ce changement.

Le Comité consultatif fait observer que le premier ministre et ses collaborateurs pourront vouloir officialiser par une loi ces changements à la gouvernance des ressources humaines et aux mandats s'y rattachant. Il estime cependant que cela pourra se faire en

⁹⁷ Le *Deuxième rapport du Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique* est reproduit à l'annexe 3 du *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* du greffier du Conseil privé, en date du 15 mars 2008. Le Quinzième rapport annuel du greffier du Conseil privé est accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/15-2008/pdf/rpt-fra.pdf>. Le Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique a été créé en novembre 2006. Coprésidé par l'ex-vice-premier ministre, le très honorable Don Mazankowski et l'ex-greffier du Conseil privé, l'honorable Paul Tellier, le Comité consultatif conseille le Premier ministre et le greffier du Conseil privé sur des questions liées au développement futur de la fonction publique du Canada.

⁹⁸ *Ibid.*, Annexe 3, p. 7.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 6 et 7.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 8.

temps et lieu, mais qu'il est urgent dans l'immédiat de concrétiser rapidement les changements envisagés¹⁰¹.

En ce qui concerne le rôle précis que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines est censé jouer dans la gestion des ressources humaines à la fonction publique fédérale, voici comment Kevin Lynch, ex-greffier du Conseil privé, décrit son rôle et celui des autres organismes engagés dans la gestion des ressources humaines, dans son *Seizième rapport annuel au premier ministre* :

[...] [L]e 2 mars 2009, l'Agence de la fonction publique du Canada et les secteurs du Secrétariat du Conseil du Trésor responsables des régimes de pensions et des avantages sociaux ainsi que des relations de travail et de la rémunération ont fusionné pour former le nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Celui-ci, à l'instar du Bureau du contrôleur général, relève du Secrétariat du Conseil du Trésor.

À la suite de ces changements, les organismes centraux se consacreront aux seuls aspects intéressant l'ensemble de la fonction publique.

Le Dirigeant principal des ressources humaines représentera le gouvernement du Canada à titre d'« employeur » pour les questions relatives aux ressources humaines et exercera un leadership stratégique en matière de gestion des ressources humaines. Il présidera un comité consultatif remanié sur la gestion des ressources humaines, agira à titre de président du conseil d'administration de l'École de la fonction publique du Canada et aiguillera la collectivité des ressources humaines¹⁰².

Lors de sa comparution devant le comité en avril 2009, Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, a expliqué la différence entre le rôle que son bureau est censé jouer et celui autrefois exercé par l'AFPC, en ces termes :

Ces changements reflètent [...] le fait que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ne doit s'occuper que des fonctions pouvant être exécutées à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, comme définir le cadre général de gestion du personnel, promouvoir l'excellence dans la gestion du personnel, suivre et évaluer le rendement global et l'état de la Fonction publique, établir des processus

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰² Greffier du Conseil privé, *Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 20 mars 2009, p. 33 – 34, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/16-2009/pdf/rpt-fra.pdf>.

et systèmes communs et gérer le cadre de rémunération du personnel. Voilà, en quelques mots, le mandat de mon bureau¹⁰³.

Essentiellement il semble donc que le Bureau a été créé pour que les sous-ministres puissent exercer un plus grand contrôle sur l'embauche et la dotation, et aussi pour les responsabiliser davantage à l'égard des choix qu'ils font et des décisions qu'ils prennent à cet égard¹⁰⁴. Certains témoins ont affirmé ne pas être à l'aise avec ce changement. Ainsi, Patty Ducharme, vice-présidente nationale de l'Alliance de la fonction publique du Canada, a tenu les propos suivants :

[D]ans son dernier rapport annuel sur la fonction publique, le greffier du Conseil privé précise que la responsabilité première en matière de ressources humaines appartiendra aux ministères et que « les organismes centraux responsables de la gestion des ressources humaines pourront ainsi se concentrer uniquement sur les activités pangouvernementales ». Le Rapport n'indique pas si l'équité en matière d'emploi fait partie de ces activités pangouvernementales ou si elle sera complètement déléguée aux ministères. Même si, à l'heure actuelle, les ministères ont la responsabilité d'assurer l'équité en matière d'emploi, les organismes centraux ont joué un rôle de première importance pour ce qui est d'évaluer les progrès et d'en faire rapport, et d'établir des objectifs et des politiques pour la fonction publique concernant l'équité en matière d'emploi. L'AFPC [Alliance de la fonction publique du Canada] craint que ce ne soit plus le cas¹⁰⁵.

Le comité souhaite faire écho aux préoccupations de l'Alliance de la fonction publique du Canada et se dit confiant que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, ainsi que les autres organismes centraux, continueront à jouer un rôle dans l'évaluation et le compte rendu des progrès accomplis par les ministères au chapitre de l'équité en emploi, ainsi que dans l'établissement des objectifs et des politiques des ministères. Le comité estime de surcroît que si effectivement l'intervention des organismes centraux à cet égard est moindre qu'elle ne l'a été auparavant, il est d'autant plus important que les sous-

¹⁰³ Témoignage de Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, note 61 ci-dessus.

¹⁰⁴ Cette impression semble se confirmer dans le *Quatrième rapport annuel du Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique*, 25 février 2010, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/ar-ra/17-2010/4th-4eme/pdf/rpt-fra.pdf>. À la page 7, le Comité consultatif souligne que « [l]a dirigeante principale [des ressources humaines] s'est empressée de réduire le nombre de mesures de surveillance et de politiques centrales inutiles. Simultanément, les sous-ministres s'acquittent de leurs responsabilités de gestion de l'effectif. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer le succès de ce nouveau modèle, les progrès que le dirigeant principal a portés à notre attention nous encouragent ».

¹⁰⁵ Lettre de l'Alliance de la fonction publique du Canada visant à fournir un complément d'information au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 21 juillet 2009.

ministres ou les administrateurs généraux soient responsables de l'atteinte des objectifs d'équité en emploi de leurs ministères et qu'en conséquence, leur rémunération au rendement ou leurs primes dépendent de leur rendement à cet égard. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. La dirigeante principale des ressources humaines nous a indiqué que si le respect des objectifs en matière d'équité en emploi fait définitivement partie du Cadre de responsabilisation de gestion utilisé pour évaluer le rendement des sous-ministres « [p]uisque de multiples facteurs sont pris en considération dans l'évaluation du rendement des sous-ministres, il est impossible d'établir une corrélation directe entre les résultats en matière d'équité en emploi (EE) obtenus dans leur ministère et le montant de leur rémunération au rendement¹⁰⁶ ».

C. Initiatives gouvernementales menées en 2007-2008

Bien qu'il attire l'attention ici sur les graves lacunes qui subsistent au chapitre de l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale, le comité souhaite aussi reconnaître le travail accompli à l'échelle fédérale pour créer un milieu de travail équitable. Malgré l'abolition du financement accordé à l'initiative *Faire place au changement* en 2006, l'équité en emploi demeure un objectif important qui retient l'attention. Le nombre d'initiatives mises en œuvre en 2007, 2008 et 2009 et dont les témoins ont fait état devant le comité, est là pour en témoigner.

Parmi les initiatives menées en 2007-2008, l'une des plus importantes a été le Processus de renouvellement de la fonction publique. Le greffier du Conseil privé a lancé cette initiative en 2006, de concert avec l'AFPC (aujourd'hui le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) qui en assure le soutien stratégique et opérationnel. Comme le soulignent Karen Ellis de l'AFPC de même que le rapport annuel 2008 du Bureau du Conseil privé¹⁰⁷, ce processus de renouvellement est assorti de quatre grandes priorités : la planification (en partie, pour atteindre les objectifs d'équité en emploi), le recrutement

¹⁰⁶ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, envoyée par Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

¹⁰⁷ Bureau du Conseil privé, *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 2008, note 97 ci-dessus.

(fixer des objectifs plus élevés et doter la fonction publique d'une image de marque), le perfectionnement des employés (encourager le perfectionnement) et l'infrastructure de base. La diversité est l'un des secteurs d'intervention privilégiés du processus de renouvellement. C'est d'ailleurs cet intérêt particulier qui a donné naissance à la Direction du renouvellement de la fonction publique et de la diversité à l'AFPC en mai 2006. Nous ne savons toutefois pas pour l'instant si cette direction continue d'exister au sein du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

Outre le processus de renouvellement, le comité a appris que l'une des plus importantes initiatives en cours au chapitre de l'équité en emploi concerne la révision de la Politique sur l'équité en emploi du Conseil du Trésor, qui date de 1999¹⁰⁸. Au dire des fonctionnaires entendus par le comité, l'objectif est de clarifier et de simplifier le libellé de la politique et de l'axer sur les résultats afin de faciliter l'intégration des objectifs d'équité en emploi dans tous les aspects de la gestion des ressources humaines et de la planification des activités, ainsi que la responsabilisation à l'égard des résultats. La politique établira les exigences que devront respecter les sous-ministres pour se conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et à la Politique sur l'équité en emploi, décrira les indicateurs de rendement et énoncera les conséquences applicables en cas de non-conformité. Il incombera aux sous-ministres de tenir leurs gestionnaires responsables de l'équité en emploi. Une composante liée aux personnes a aussi été ajoutée au Cadre de responsabilisation de gestion. On y définit les indicateurs à partir desquels sera évalué le rendement d'une organisation, notamment en ce qui concerne l'emploi de minorités visibles. Malheureusement, cette nouvelle politique n'a pas encore été rendue publique, sans doute en raison du remplacement de l'AFPC par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en 2009. Le comité espère toutefois qu'elle fait toujours partie des plans et qu'elle sera présentée pour qu'effectivement, il incombe dorénavant aux sous-ministres de tenir leurs gestionnaires responsables de l'équité en emploi. Cette mesure irait apparemment dans le sens de l'objectif à l'origine de la création du Bureau du dirigeant principal des ressources

¹⁰⁸ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12543>.

humaines, à savoir : conférer aux sous-ministres une plus grande responsabilité en matière de gestion des ressources humaines et aussi les responsabiliser davantage à cet égard¹⁰⁹.

En plus du renouvellement de la Politique sur l'équité en emploi, M^{me} Ellis a fait savoir au comité que l'AFPC travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle politique sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation afin de prévenir toute discrimination fondée sur les motifs énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹¹⁰. Cette politique obligera les administrateurs généraux à intégrer des principes d'adaptation à la conception et à la planification des politiques, des pratiques, des procédures, des systèmes, des activités et des installations afin de prévenir la discrimination. On s'attend à ce que d'ici à ce que ces mesures entrent en vigueur, les ministères et organismes fédéraux disposeront des outils nécessaires pour s'acquitter des obligations qui en découlent¹¹¹.

Maria Barrados a aussi informé le comité d'un certain nombre d'initiatives menées dans le cadre de son mandat. Ainsi, la Commission de la fonction publique a publié une politique sur l'équité en emploi dans le processus de nomination, accompagnée d'un guide pour aider les ministères à appliquer l'équité en emploi. En mars 2008, la Commission a aussi publié une déclaration pour clarifier le concept du mérite et la façon de l'appliquer pour atteindre la représentativité dans la fonction publique fédérale, et aussi pour présenter certains des outils mis à la disposition des administrateurs généraux des ministères pour intégrer l'équité en emploi dans le processus de nomination¹¹². La CFP a aussi entrepris plusieurs études et analyses dans le but de mieux comprendre les obstacles auxquels se heurtent les

¹⁰⁹ Il semble effectivement que les choses bougent un peu au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en ce qui concerne l'élaboration de la politique. Même si la Politique sur l'équité en emploi n'est toujours pas accessible au public, le Bureau semble avoir entrepris un Examen des politiques de gestion des personnes dans le but de définir plus clairement les rôles des administrateurs généraux de ministères dans la gestion des ressources humaines et de réduire le nombre d'instruments de politique auxquels ils doivent se reporter pour s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard. Pour en savoir plus au sujet de l'Examen des politiques de gestion des personnes, voir le volet réservé au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines dans le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor : <http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/pmprp-faq-epgp-fra.asp>.

¹¹⁰ L.R.C., 1985, ch. H-6.

¹¹¹ Selon le *Rapport annuel 2008-2009* de la Commission de la fonction publique, la CFP a aussi pris récemment certaines mesures relatives à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation. Voir Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008 – 2009*, note 2 ci-dessus, paragraphes 3.97 à 3.99.

¹¹² Cette déclaration est accessible sur le site Web de la Commission de la fonction publique à l'adresse suivante : <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/rprs/mar-lmar-fra.htm>.

minorités visibles en milieu de travail. En 2007, par exemple, M^{me} Barrados a remis au comité le rapport de la Commission sur le déclin du taux de nomination chez les groupes visés entre 2000 et 2005¹¹³. Comme il est mentionné précédemment, la CFP a mené une autre étude sur ce phénomène et a fait paraître ses plus récentes conclusions à ce sujet en octobre 2009¹¹⁴.

Deux autres initiatives ont également été lancées au cours de la période 2007-2008 pour faire suite aux grands enjeux touchant l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale. Jennifer Lynch, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, a signalé au comité que la Commission des droits de la personne avait récemment entrepris un nouveau processus de vérification. À ce sujet, elle signale que le nombre d'employeurs assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'est accru de près de 50 % depuis 1997, mais que les ressources de la Commission ont diminué. La Commission examine actuellement la structure de ses ressources afin de maximiser l'efficacité de son intervention. Le comité a également appris qu'un Comité des champions sur les minorités visibles avait été créé, sous la direction de Morris Rosenberg, sous-ministre à Santé Canada. Puisque ce comité existe depuis maintenant trois ans environ, le comité est impatient d'en savoir plus à son sujet ainsi qu'à propos des initiatives qu'il a menées jusqu'ici et de ce qu'il entend faire à l'avenir.

Au cours de la période 2007-2008, en plus des initiatives précises énumérées précédemment, le gouvernement fédéral a également fait avancer un certain nombre d'autres projets dont les ramifications touchent des aspects précis de l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale. Confirmant les observations faites par le comité dans son rapport de février 2007, les fonctionnaires ont insisté sur le fait que l'AFPC avait fait en sorte d'offrir un accès égal aux postes de direction grâce à tout un éventail de programmes de recrutement axés sur les cadres supérieurs. Ainsi, selon Karen Ellis de l'AFPC, la représentation des minorités visibles dans le Programme de stagiaires en

¹¹³ Commission de la fonction publique, *Étude sur le déclin du taux de nominations chez les groupes visés par l'équité en matière d'emploi : Rapports de présélection automatiques et nominations de 2000 à 2005*, décembre 2006, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/drpd-dcln/drpd-dcln-fra.pdf>.

¹¹⁴ Commission de la fonction publique, *Déclin des groupes visés par l'équité en matière d'emploi lors du recrutement*, octobre 2009, note 89 ci-dessus.

gestion, le Programme de formation accélérée pour les économistes et le Programme de formation accélérée des cadres supérieurs est supérieure à leur disponibilité dans la population active. L'AFPC nous a aussi fait part de son intention de créer un bassin de 27 candidats issus des minorités visibles pour doter des postes de direction dans les ministères fédéraux.

Le comité en a aussi appris un peu plus au sujet du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers créé en mai 2007 par Citoyenneté et Immigration Canada. Même s'il ne fournit pas d'aide directe aux néo-Canadiens au sujet des titres de compétences, le Bureau leur fournit de l'information afin de les orienter vers les organismes de réglementation compétents.

En ce qui concerne les questions d'équité en emploi au ministère de la Justice, les fonctionnaires du ministère ont indiqué que des mesures avaient été prises en 2007 et en 2008 pour remédier au fait que le ministère ne respecte pas les objectifs de l'initiative *Faire place au changement* pour trois des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi au niveau EX. Ainsi, un nouveau programme appelé Programme pour les leaders de demain du ministère de la Justice (PLDJ), a été lancé en 2006 afin de permettre l'admission d'une vingtaine d'avocats débutants (groupe pour lequel la représentativité des groupes désignés s'établissait à 50 % en 2007) à un programme de perfectionnement en gestion et en leadership, afin que ceux-ci soient prêts à occuper des postes de direction dès qu'une occasion de promotion se présentera. Un programme du Bureau du Conseil privé, *Carrière en mouvement*, recrute aussi des employés issus des minorités visibles pour des affectations de deux ans au Bureau du Conseil privé. En date de décembre 2007, quatre employés du ministère de la Justice participaient à ce programme. Enfin, les fonctionnaires du ministère ont fait mention des recommandations que leur a faites le Comité consultatif sur les minorités visibles du ministère de la Justice concernant la création d'un programme de mentorat pour les employés issus des minorités visibles. Ils ont fait savoir que ce programme allait commencer avant le 31 mars 2008¹¹⁵.

¹¹⁵ Témoignage de Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice du Canada, note 28 ci-dessus.

D. Initiatives gouvernementales menées en 2008-2009

En 2009, certaines des initiatives gouvernementales décrites par les fonctionnaires qui ont comparu devant le comité en 2007-2008 ont été poursuivies et complétées, tandis que d'autres ont été laissées en plan. De nouvelles politiques importantes semblent avoir été abandonnées en cours de route. C'est le cas, par exemple, de la révision de la Politique sur l'équité en emploi du Conseil du Trésor, qui date de 1999. Cette politique n'a toujours pas été rendue publique, peut-être en raison du remplacement de l'AFPC par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en mars 2009. De même, il est difficile de savoir si la Direction du renouvellement de la fonction publique et de la diversité, qui était censée être créée au sein de l'AFPC, a été ou sera intégrée au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

D'autres initiatives, par contre, ont été menées à terme, notamment la création par la Commission de la fonction publique d'un premier bassin de candidats à des postes de direction issus des minorités visibles, dont 27 ont été placés dans différents ministères. Comme promis, un deuxième bassin de 30 candidats a été créé, et ces candidats commencent à être placés dans les ministères. De plus, les efforts se poursuivent pour que les minorités visibles soient mieux représentées dans le Programme de stagiaires en gestion et le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs. Lorsqu'elle a comparu devant le comité en avril 2009, Michelle d'Auray a signalé que la représentation des minorités visibles dans le Programme de stagiaires en gestion s'élevait à 30,6 %, tandis qu'elle s'établissait à 27,5 % dans le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs¹¹⁶.

Les témoins qui ont comparu devant le comité en 2009 ont fait état de plusieurs nouvelles initiatives. Par exemple, Michelle d'Auray a fait savoir au comité que dans la foulée de l'engagement du greffier du Conseil privé à renouveler la fonction publique, les administrateurs généraux ont reçu l'instruction pour 2008-2009, de recruter des diplômés d'études supérieures membres des minorités visibles en proportion plus élevée que leur

¹¹⁶ Témoignage de Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, note 61 ci-dessus. *Ibid.*

disponibilité dans la population active. En vertu de cette directive, 550 des 4 200 diplômés qui ont été recrutés se sont identifiés comme membres d'une minorité visible.

La Commission de la fonction publique a pour sa part indiqué que dès décembre 2008, elle avait élargi le recours à la zone nationale de sélection à presque tous les emplois annoncés¹¹⁷, y compris les emplois de commis et de secrétaires, ainsi qu'aux emplois offerts dans le cadre du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant, de sorte que tous les Canadiens, quel que soit l'endroit où ils vivent, peuvent postuler la plupart des emplois de la fonction publique fédérale qui sont ouverts au public. Ces efforts semblent améliorer l'accès aux emplois dans la fonction publique pour les gens qui vivent dans différentes régions du pays. Le rapport annuel 2008-2009 de la CFP indique, par exemple, qu'en « 2007-2008, 38 % (91 996) des 242 096 demandes reçues pour des postes offerts dans la région de la capitale nationale provenaient d'autres régions. En 2008-2009, ce taux s'est accru à 41 % (88 050) des 214 756 demandes reçues¹¹⁸. »

L'initiative interministérielle *Regard objectif*, menée par Citoyenneté et Immigration Canada, en est une autre qui intéresse le comité. Elle vise « à favoriser l'impartialité des processus de nomination à la fonction publique fédérale, grâce à un répertoire de fonctionnaires membres des groupes d'EE qui se sont portés volontaires pour suivre une formation afin de faire partie de comités de sélection¹¹⁹ ». Selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, « [l]a CFP et CIC sont en discussion pour savoir si la CFP devrait assurer le leadership de l'initiative *Regard objectif* dans le cadre de ses efforts visant à favoriser la diversité au sein des comités de sélection et à fournir un service de haute qualité aux ministères et organismes¹²⁰ ». Ces mesures peuvent être très utiles pour freiner le déclin du taux de nominations chez les membres des minorités visibles, dont fait état la CFP dans son étude d'octobre 2009 sur cette question.

¹¹⁷ Témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, note 61 ci-dessus.

¹¹⁸ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008 – 2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.43.

¹¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 3.101.

¹²⁰ *Ibid.*

C'est toutefois au ministère de la Justice où le nombre de nouvelles initiatives annoncées est le plus impressionnant. Au cours de sa comparution devant le comité en juin 2009, de même que dans les documents supplémentaires qu'il a fournis au comité avant et après sa comparution, John Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, a annoncé qu'après la comparution des fonctionnaires du ministère de la Justice devant le comité en 2007, le ministère de la Justice avait axé ses efforts sur l'augmentation de la représentation des quatre groupes désignés, mais en particulier celle des minorités visibles. Voici quelques-unes des mesures prises par le ministère en 2008-2009 :

- accroissement de la représentation des minorités visibles, des personnes handicapées et des Autochtones au ministère de la Justice au-delà de leur disponibilité dans la population active en 2006¹²¹;
- meilleure représentation des minorités visibles, en particulier dans le groupe des avocats principaux de niveau LA-2B;
- embauche d'une personne issue d'une minorité visible pour occuper un poste de direction; 25 % des nouveaux employés embauchés pour l'année provenaient de trois des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi (Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles);
- création d'une initiative nationale de sensibilisation à la diversité, qui consiste en un atelier de formation à la diversité de deux jours auquel les gestionnaires seront tenus d'assister et qui sera également offert à d'autres employés d'un bout à l'autre du pays au cours des trois prochaines années;
- lancement d'une campagne de déclaration volontaire à la grandeur du ministère;
- adoption de mesures pour accroître la participation des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles au Programme national de mentorat du ministère de la Justice, au Programme de gestion des talents et au Programme pour les leaders de demain du ministère de la Justice, qui visent à

¹²¹ La représentation des minorités visibles au ministère de la Justice est passée de 11,6 % (547 employés) à 13,9 % (683 employés) entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2009. La représentation des personnes handicapées est passée de 5,1 % (238 employés) à 6,0 % (297 employés), et la représentation des Autochtones est passée de 3,3 % (156 employés) à 3,7 % (184 employés) durant la même période.

préparer la relève pour doter les postes de niveau supérieur au sein du ministère¹²².

Le comité voit d'un très bon œil les nombreuses initiatives positives menées par le ministère de la Justice en 2008-2009 pour accroître l'équité en emploi et la diversité au sein de ses effectifs aux échelons supérieurs et subalternes. Certaines de ces initiatives sont propres au Ministère, mais le comité aimerait néanmoins que d'autres ministères et organismes, voire l'ensemble de la fonction publique fédérale, prennent des initiatives semblables.

¹²²Lettre de John H. Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada à la sénatrice Raynell Andreychuk, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 2 juin 2009; John Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, témoignage devant le comité, le 8 juin 2008; et lettre de John H. Sims, sous-ministre et sous-procureur général du Canada à la sénatrice Raynell Andreychuk, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 88 ci-dessus.

CHAPITRE 3 – LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

« La fonction publique fédérale et le Canada luttent depuis 20 ans pour nous mettre aujourd’hui de mauvais chiffres sur la table. Nous sommes mal partis¹²³. »

En tant que plus important employeur au pays, la fonction publique fédérale doit refléter la diversité de la population canadienne et doit jouer un rôle de chef de file auprès des entreprises œuvrant dans d’autres secteurs plutôt que de se débattre pour être suffisamment représentative de sa population de plus en plus diversifiée. Le premier rapport du comité sur l’équité en matière d’emploi s’intitule *Nous n’y sommes pas encore*. Comme le souligne Jennifer Lynch, « [d]e toute évidence, [...] nous ne sommes pas encore parvenus au but¹²⁴ ». De l’aveu de Maria Barrados, la CFP croit : « qu’il est toujours possible de combler l’écart, mais ce qui nous préoccupe c’est plutôt le temps nécessaire pour y arriver¹²⁵ ». Le comité remarque que d’autres secteurs assujettis à la réglementation fédérale, comme celui des banques, par exemple, y sont arrivés. Pourquoi la fonction publique fédérale ferait-elle exception?

Le chapitre suivant développe plusieurs des recommandations formulées par le comité en 2007 qui n’ont pas encore été mises en œuvre (les recommandations 1, 10, 11 et 12) dans l’espoir d’offrir une certaine orientation aux organismes qui cherchent à atteindre l’équité en emploi dans la fonction publique fédérale. Il présente aussi plusieurs nouvelles recommandations portant sur des questions qui ont émergé depuis que le comité a déposé son dernier rapport sur l’équité en emploi.

A. Actions concrètes élargies pour atteindre les objectifs d’équité en emploi

Maintenant que *Faire place au changement* tire à sa fin, le comité exhorte le gouvernement fédéral à réévaluer les objectifs fixés dans le cadre de cette initiative – qui, en dernière analyse, étaient loin d’être atteignables. Le comité croit qu’il serait préférable

¹²³ Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

¹²⁴ Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, *Témoignages*, 4 février 2008.

¹²⁵ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, *Témoignages*, 23 avril 2007.

d'aborder les objectifs d'équité en emploi sous un angle plus pratique – l'établissement d'objectifs inatteignables n'est d'aucune utilité, en particulier lorsque ceux-ci se fondent sur une estimation de la disponibilité des groupes désignés dans la population active établie à partir des chiffres du recensement de 2001, qui ne sont plus valides. À la place, le comité insiste pour que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, qui a succédé à l'AFPC, s'en tienne principalement à des mesures concrètes comme la publication et la mise en œuvre de la nouvelle politique sur l'équité en emploi promise pour avril 2009, mais qui n'a toujours pas été publiée. La politique comportera, nous l'espérons, un engagement et des stratégies renouvelées pour atteindre les objectifs d'équité en emploi – le comité est impatient de voir cette politique pour pouvoir en évaluer le potentiel. De plus, le comité souhaite exhorter les ministères et organismes fédéraux à aller de l'avant avec la publication et la mise en œuvre de stratégies de dotation permettant d'intégrer l'équité en emploi dans le critère de mérite utilisé pour départager les candidats à un emploi, et avec le ciblage des processus d'embauche vers un ou plusieurs groupes désignés pour rendre la fonction publique plus représentative. Les 12 ministères cités en décembre 2007 ne sont pas suffisants – le comité espère que d'ici la fin de 2010, tous les organismes fédéraux se seront dotés de stratégies de dotation comportant des mesures propres à combler les lacunes dans la représentation des groupes désignés, grâce au critère de mérite ou autrement.

Le comité est également d'avis qu'il existe d'autres façons concrètes de se rapprocher des objectifs d'équité en emploi. L'éternel problème des employés à court terme et occasionnels n'a toujours pas été réglé. La fonction publique fédérale doit trouver une manière d'éviter le recours à des mesures ponctuelles de dotation qui ont pour effet de compromettre l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi. La nécessité de la formation linguistique est un autre aspect qui mérite d'être examiné, comme l'ont souligné Gary Corbett, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, et Ed Cashman, de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Le comité comprend parfaitement que la fonction publique doit être bilingue, mais il souhaite mettre en relief la possibilité d'offrir des cours de langue en cours d'emploi dans le but exprès de faciliter l'avancement professionnel des personnes qui sont unilingues au moment où elles entrent à la fonction publique. Il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation linguistique,

plutôt que d'insister pour que les candidats soient bilingues dès leur embauche. De cette façon, il serait plus facile au gouvernement de se doter d'une fonction publique plus représentative des régions qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la reconnaissance des titres de compétences étrangers, le comité est pleinement conscient que le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir sur les organismes de réglementation des professions; Gary Corbett croit par contre que le gouvernement fédéral pourrait néanmoins offrir aux professionnels étrangers une aide financière pour les aider à obtenir leur accréditation au Canada. Le comité prend bonne note des initiatives fédérales entamées jusqu'ici pour améliorer la reconnaissance des titres de compétences étrangers des nouveaux immigrants. Toutefois, comme l'indique le rapport de novembre 2009 du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes portant sur la reconnaissance des titres de compétences étrangers¹²⁶, il serait possible de faire davantage. Le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, mettre en place des programmes de stages ou d'aide financière à l'intention des étrangers inscrits à des études professionnelles ou à des examens d'accréditation. Il pourrait aussi faciliter l'atteinte de ses objectifs d'équité en emploi en s'interrogeant sur la pertinence de considérer en général l'expérience acquise au Canada comme un atout de taille. Dans certains domaines, il est moins pertinent d'exiger une telle expérience et les gestionnaires devraient se demander dans quelles circonstances ce critère est déterminant et dans quelles autres, il ne l'est pas.

Enfin, le comité souhaite insister sur la nécessité de prévoir des fonds pour aider les organismes et ministères fédéraux à atteindre leurs objectifs. Les crédits alloués à *Faire place au changement* ont été abolis et, bien qu'une partie de ces fonds a servi à financer des projets qui sont toujours en cours aujourd'hui, le comité exhorte le gouvernement fédéral à investir dès aujourd'hui dans l'équité en emploi de façon que la fonction publique fédérale puisse faire bonne figure à l'avenir.

¹²⁶ Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Savoir reconnaître le succès : La reconnaissance des titres de compétences étrangers*, 2^e session, 40^e législature, novembre 2009, note 27 ci-dessus.

RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le gouvernement fédéral privilégie l'adoption de mesures concrètes pour atteindre ses objectifs en matière d'équité en emploi. Le gouvernement fédéral devrait notamment :

- **publier et mettre en œuvre sans tarder la version mise à jour de la politique sur l'équité en emploi du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines;**
- **inciter fortement les ministères et organismes publics fédéraux à se doter de stratégies de dotation comportant des mesures propres à combler les lacunes dans la représentation des groupes désignés d'ici la fin de 2010;**
- **instaurer des mécanismes pour éviter le recours à des mesures ponctuelles de dotation qui ont pour effet de compromettre l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi;**
- **offrir des cours de langue en cours d'emploi conçus expressément pour faciliter l'avancement professionnel des personnes qui ne possèdent qu'une des langues officielles au moment où elles entrent à la fonction publique;**
- **soutenir financièrement les fonctionnaires qui cherchent à obtenir leur accréditation au Canada;**
- **encourager les gestionnaires à mettre en perspective l'importance qu'ils accordent à l'expérience acquise au Canada et les priorités en matière d'équité en emploi;**
- **renouveler le financement de base, pour permettre à tous les ministères et organismes publics fédéraux d'atteindre leurs objectifs d'équité en emploi.**

B. La nécessité d'avoir accès à des données exactes

L'autre changement qui aiderait vraisemblablement les différents ministères et organismes fédéraux à atteindre leurs objectifs d'équité en emploi consisterait à utiliser les chiffres les plus exacts et les plus à jour possible en ce qui concerne la disponibilité dans la population active. Il serait ainsi plus facile aux organismes comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines de voir dans quelle mesure les ministères réussissent ou échouent à atteindre ces objectifs. Comme il est mentionné précédemment, malgré le fait que nous sommes maintenant en 2009, les plus récents rapports annuels de la Commission de la fonction publique, de la Commission canadienne des droits de la

personne et de l'AFPC (qui a maintenant été remplacée par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) continuent à se fonder sur les chiffres du recensement de 2001 plutôt du recensement de 2006 pour établir la disponibilité des groupes désignés dans la population active et pour évaluer le rendement de la fonction publique dans son ensemble et des différents ministères en ce qui concerne le respect de leurs objectifs d'embauche et de recrutement pour garantir l'équité en emploi.

Le comité est conscient qu'il faut du temps pour évaluer, compiler et analyser les données recueillies lors d'un recensement national, mais il estime qu'un délai de trois ans est trop long. Il recommande donc que Statistique Canada s'entende avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier recensement national soient accessibles au grand public ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux. Ces chiffres permettront aux différents ministères de vérifier eux-mêmes s'ils ont atteint les objectifs d'équité en emploi; aux organismes de surveillance d'effectuer des évaluations indépendantes à cet égard ainsi qu'aux ministères et organismes de se fixer des objectifs plus précis et plus réalistes à ce chapitre. Les chiffres sur la disponibilité dans la population active utilisés devraient correspondre à la disponibilité des citoyens canadiens dans la population active, puisqu'ils ont la priorité d'embauche dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 2

Le comité recommande que Statistique Canada s'entende avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier recensement national soient communiqués au grand public ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux dès qu'ils sont publiés.

RECOMMANDATION 3

Le comité recommande que les ministères et organismes publics qui composent le noyau de la fonction publique fédérale, de même que les organes de surveillance

comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines se servent des données de recensement les plus récentes dès qu'elles sont publiées pour vérifier si les objectifs d'équité en emploi sont atteints et fixer des cibles précises et réalistes à ce sujet.

De même, la nouvelle méthode utilisée par la Commission de la fonction publique en 2009 pour calculer les taux de recrutement dans la fonction publique fédérale mérite d'être examinée plus à fond. Comme il est mentionné précédemment dans le rapport, le comité est d'avis que la nouvelle méthode utilisée par la Commission de la fonction publique pour recueillir les données nécessaires au calcul du taux de recrutement est une autre source d'information utile, et nous nous réjouissons de constater que les données obtenues grâce à cette nouvelle méthode d'analyse tendent à démontrer que les taux de recrutement des Autochtones, des personnes handicapées et, en particulier, des membres des minorités visibles pour des postes à la fonction publique fédérale sont plus élevés que ce que nous croyions qu'ils étaient par le passé. Toutefois, la Commission de la fonction publique devrait préciser que toutes les personnes qui font une demande d'emploi au moyen du système automatisé sur le site d'Emplois Canada sont dirigées vers le formulaire d'autodéclaration et encouragées à le remplir. Cette précision devrait permettre de donner suite aux préoccupations exprimées par le CNMV, dont nous avons fait état précédemment dans le rapport. La CFP devrait aussi expliquer si le formulaire d'autodéclaration que les postulants remplissent sur le site d'Emplois Canada est le même, sur le plan du contenu, que celui que les employés remplissent une fois qu'ils ont été embauchés. De plus, parce que, selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, seulement 74 % des postes offerts dans la fonction publique fédérale sont annoncés publiquement, les ministères et organismes fédéraux devraient trouver une meilleure façon de fournir des statistiques sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des 26 % d'emplois qui ne le sont pas, et la CFP devrait trouver un meilleur mode de collecte de données. Grâce à cette information, il sera possible, nous l'espérons, de déterminer si le taux de recrutement des membres des groupes désignés pour les postes non annoncés est vraiment beaucoup plus bas qu'il ne l'est pour les postes annoncés, comme le prétend l'Alliance de la fonction publique du

Canada. Il serait utile également que la CFP donne, dans les rapports annuels, des chiffres non seulement sur les taux de recrutement, mais aussi sur les taux d'avancement dans les postes de direction, ainsi que sur les tendances en matière de recrutement et d'avancement à la direction au fil du temps. En ayant ces renseignements, les principaux organismes, les parties prenantes et les parlementaires pourraient suivre beaucoup plus facilement le rendement du gouvernement fédéral en matière d'équité en emploi afin d'évaluer si des progrès ont été marqués ou non.

RECOMMANDATION 4

Le comité recommande que, dans son rapport annuel 2009-2010, la Commission de la fonction publique publie les résultats des consultations sur l'élaboration d'une méthode commune de calcul des taux de représentation et des taux de recrutement des groupes désignés dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 5

Le comité recommande que la Commission de la fonction publique, dans ses prochains rapports annuels :

- **publie les taux de recrutement des quatre groupes désignés comme elle l'a fait dans son rapport annuel 2008-2009;**
- **présente des chiffres sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des emplois qui n'ont pas été annoncés publiquement;**
- **publie des chiffres sur les taux d'avancement dans les postes de direction;**
- **offre des renseignements sur les tendances en recrutement, aux postes annoncés et non annoncés.**

De plus, comme il est mentionné précédemment, il y a un écart considérable entre les taux de recrutement des membres des minorités visibles obtenus à partir des questionnaires d'auto-identification que les fonctionnaires fédéraux remplissent une fois qu'ils ont été embauchés, et les taux de recrutement des membres des minorités visibles obtenus à partir des formulaires d'autodéclaration qu'ils remplissent au moment de postuler un emploi, ces taux étant beaucoup plus élevés dans ce dernier cas que dans le premier. Le comité croit que cet écart est une indication du fait que les membres des minorités visibles sont plus à l'aise de s'auto-identifier comme membres d'une minorité visible au moment où ils

postulent un emploi qu'une fois qu'ils ont été embauchés. Des témoins ont dit au comité que diverses raisons peuvent expliquer la décision de quelqu'un de ne pas s'identifier soi-même comme membre d'un groupe désigné une fois qu'il a été embauché, mais qu'aucune étude systémique n'a encore été menée à l'échelle de l'administration fédérale pour savoir pourquoi les fonctionnaires fédéraux refusent de s'identifier comme membres d'un groupe désigné une fois qu'ils ont été embauchés. Le comité croit qu'une telle étude devrait être menée, parce qu'elle permettrait non seulement d'éclairer le gouvernement et le grand public sur les raisons profondes qui incitent une personne à ne pas s'auto-identifier, mais elle aiderait aussi les ministères et organismes fédéraux à élaborer des stratégies pour éliminer les obstacles et encourager l'auto-identification et à se fixer des objectifs concrets et réalistes en matière d'équité en emploi. Il serait utile également que la CFP et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines publient, dans leurs rapports annuels respectifs, des chiffres sur les taux de rétention et les tendances de ces taux dans chacun des quatre groupes désignés. Ces renseignements aideraient les ministères et organismes fédéraux, ainsi que les organismes de surveillance, les parties prenantes et les parlementaires à déterminer si les membres des groupes désignés restent à la fonction publique plus longtemps une fois qu'ils sont engagés ou si, au contraire, la fonction publique fédérale a de la difficulté à retenir les membres de l'un ou plusieurs de ces groupes.

RECOMMANDATION 6

Le comité recommande que le gouvernement fédéral mène, en 2010, une étude systémique à l'échelle de l'administration fédérale pour savoir pourquoi les fonctionnaires fédéraux omettent de s'identifier comme membres d'un groupe désigné une fois qu'ils ont été embauchés et qu'il publie les résultats de cette étude le plus rapidement possible.

RECOMMANDATION 7

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines publient des chiffres sur les taux de rétention des quatre groupes désignés et les tendances de ces taux.

Finalement, le comité souhaite souligner deux autres questions concernant les données et les chiffres qui ont préoccupé ses membres durant les audiences. Premièrement, alors qu'une personne peut appartenir à plus d'un groupe désigné et que certaines femmes faisant partie du groupe des Autochtones, des personnes handicapées ou des minorités visibles, appartiendront toujours à au moins deux groupes désignés, les données sont rares pour indiquer si les taux de recrutement, de représentation, de rétention et d'avancement dans les postes de direction diffèrent pour les hommes et les femmes au sein de ces trois groupes. Selon le comité, il serait utile que la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, lorsqu'ils fournissent des chiffres sur l'équité en emploi dans leurs rapports annuels, ventilent les données par sexe chez les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Le comité espère qu'une telle ventilation indiquera si les questions de recrutement, de représentation, de rétention et d'avancement dans les postes de direction présentent des difficultés différentes pour les membres de ces trois groupes désignés selon qu'ils sont de sexe masculin ou féminin.

RECOMMANDATION 8

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ventilent les données par sexe chez les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles, lorsqu'ils présentent des données sur l'équité en emploi.

La deuxième question concerne le taux de déclin des postulants à la fonction publique fédérale appartenant au groupe des minorités visibles. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, le rapport 2009 de la CFP montre que le problème du déclin chez ce groupe persiste. Il faut approfondir l'examen afin de déterminer les causes de ce déclin et prendre des mesures correctives, au besoin, afin d'éliminer les obstacles à l'emploi des membres des minorités visibles. Il est à espérer qu'une fois terminé l'examen des causes possibles de ce déclin, il sera possible d'élaborer une stratégie pour résoudre le problème. Par conséquent, le comité recommande que la Commission de la fonction publique continue d'étudier le phénomène du déclin chez le groupe des minorités visibles et présente

dans un rapport au Parlement en 2010-2011 les résultats de son étude sur les causes de ce déclin et un projet de stratégie afin de les supprimer.

RECOMMANDATION 9

Le comité recommande qu'en 2010-2011, la Commission de la fonction publique étudie de plus près les taux de nomination des membres de groupes désignés afin de comprendre les raisons du déclin ou de l'élimination plus élevé des minorités visibles lors de concours en vue de postes à la fonction publique fédérale, et que la Commission de la fonction publique présente dans un rapport au Parlement les résultats de son étude et un projet de stratégie afin de supprimer les causes du déclin des minorités visibles.

C. Mise en application et responsabilisation

Malgré son appui au renouvellement par l'AFPC de la Politique sur l'équité en emploi de la fonction publique fédérale, le comité souhaite réitérer les observations formulées dans son rapport de 2007, à savoir que ce qui importe le plus à la promotion des objectifs d'équité en emploi n'est pas tant l'adoption d'autres lois et de politiques, mais plutôt la mise en œuvre efficace et responsable de celles déjà existantes. Cela est particulièrement important maintenant que les sous-ministres assument une plus grande part de responsabilité dans la gestion des ressources humaines de leurs ministères et organismes respectifs. Comme l'a souligné Fo Niemi du Centre de recherche-action sur les relations raciales au moment de sa comparution, les outils dont nous avons besoin existent déjà — ce qui importe le plus, c'est la responsabilisation des cadres supérieurs et des gestionnaires. Igho Natufe du CNMV a défendu ce point de vue et mis en relief l'extrême nécessité d'insister sur la mise en application et la responsabilisation pour conférer à la fonction publique fédérale moderne la crédibilité voulue. Comme l'a souligné le comité en février 2007 lorsqu'il a pris position en faveur de l'idée de lier les primes des administrateurs généraux à leurs évaluations de rendement au chapitre de l'équité en emploi, il est illusoire de s'attendre à des progrès concrets si nous ne mettons pas en place des mesures pour garantir la conformité aux politiques. Igho Natufe, Fo Niemi, Karl Flecker et Ed Cashman ont tous insisté sur le fait qu'il ne suffit pas d'inciter, il faut aussi exiger. En d'autres termes, les gestionnaires qui échouent constamment à satisfaire à

leurs obligations en matière d'équité en emploi devraient avoir à en subir les conséquences. Pour ce faire, il faudrait que les primes soient liées au rendement au chapitre de l'équité en matière d'emploi ou peut-être aussi que des noms et des chiffres soient publiés quand les objectifs d'équité en matière d'emploi ne sont pas atteints.

RECOMMANDATION 10

Le comité recommande que le gouvernement fédéral trouve des moyens concrets de responsabiliser les gestionnaires de la fonction publique fédérale à l'égard des normes présentées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, par exemple :

- **en liant les primes des administrateurs généraux à leur rendement au chapitre de l'équité en matière d'emploi, surtout dans les ministères et organismes où des mesures correctives ont été appliquées en raison de difficultés dans le passé à atteindre les objectifs d'équité en emploi;**
- **en offrant aux administrateurs généraux une formation plus poussée et ciblée en matière de droits de la personne;**
- **en publiant les noms des ministères et des organismes ou les chiffres quand les objectifs d'équité en matière d'emploi ne sont pas atteints.**

D. Culture organisationnelle et solide leadership

La question sous-jacente primordiale à la base de ces recommandations et du rapport du comité de février 2007 est celle de la culture organisationnelle. Le comité reconnaît clairement que l'atteinte des objectifs d'équité en emploi repose en grande partie sur la culture organisationnelle et sur l'exercice d'un solide leadership. Maria Barrados a particulièrement insisté là-dessus et a souligné que, d'après son expérience, l'obtention de résultats exige habituellement une intervention concertée. Ce sont le plus souvent les mauvaises habitudes qui empêchent d'avancer : « [q]uand on y met les efforts et qu'on fait preuve de leadership, les chiffres sont concluants; lorsque ce n'est pas le cas, on n'atteint pas les objectifs¹²⁷ ». Jennifer Lynch a fait écho à ce point de vue lorsqu'elle a tenu les propos suivants :

¹²⁷ Témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, note 20 ci-dessus.

[B]eaucoup trop souvent, nous devons pousser des employeurs récalcitrants sur le chemin de l'équité en emploi. Plutôt que de voir l'équité comme faisant partie des valeurs et des résultats stratégiques, les ministères y voient trop souvent une autre de ces exigences qu'il faut supporter.

L'équité en emploi ne devrait pas être assimilée à une tâche qui appartient à un gestionnaire de l'équité en emploi, à un contrôle destiné à alimenter les statistiques. La réalisation de l'équité en emploi devrait plutôt figurer dans la vision, les valeurs et les objectifs mêmes de l'organisation [...]¹²⁸.

Le comité tient à souligner que le leadership est apparemment l'élément clé de l'équation qui permet à tout le reste de se mettre en place.

Leadership efficace et culture organisationnelle accueillante vont de pair. Ils créent un contexte dans lequel les ministères et les organismes ne s'attardent pas uniquement aux chiffres et aux aspects juridiques, mais accordent plus de poids à l'importance de stimuler « le sentiment d'appartenance, la réciprocité et l'engagement¹²⁹. Pour qu'une culture organisationnelle soit accueillante, il faut que les dispositions sur l'équité en matière d'emploi soient intégrées aux pratiques quotidiennes à la fonction publique fédérale. Comme l'a souligné Jennifer Lynch :

Les employeurs ont besoin d'intégrer la culture, la diversité et la créativité dans l'ensemble de l'organisation, et pas uniquement au niveau des employés de première ligne ou des sous-ministres, mais à tous les niveaux. Lorsque tout cela est pleinement intégré, l'organisation est plus susceptible d'atteindre ses objectifs. Autrement, les employés de première ligne le sentiront. Ils détecteront les anomalies, deviendront désenchantés et démoralisés et reviendront à leurs anciennes méthodes ou quitteront leur emploi, et nous nous retrouverons avec un problème de maintien de l'effectif¹³⁰.

À cette fin, le comité exhorte la fonction publique fédérale à améliorer les programmes déjà en place qui s'adressent directement aux gestionnaires et visent à leur faire comprendre l'importance de l'équité en matière d'emploi. Ces gestionnaires peuvent ensuite transmettre ces enseignements aux employés de leurs ministères. Karen Ellis a souligné l'efficacité de ces techniques en ces termes :

¹²⁸ Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, note 124 ci-dessus.

¹²⁹ Fo Niemi, directeur général, Centre de recherche-action sur les relations raciales, mémoire présenté au comité le 3 décembre 2007. [traduction]

¹³⁰ Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, note 124 ci-dessus.

Lorsque vous donnez de votre temps, les gens changent et peuvent s'emparer des solutions, essayez d'appliquer ce qu'ils ont appris sur leur lieu de travail. C'est ainsi que les choses changent. Le changement n'est pas le fruit d'une interminable série de courriels. On l'obtient en parlant et en partageant l'expérience de ce qui marche. Pour moi, il s'agit de faire saisir l'importance de la planification et la nécessité de changer les mentalités¹³¹.

Le comité croit primordial que cette pression en faveur de l'équité en emploi s'incarne dans la fonction publique fédérale, en commençant par les hautes sphères, afin d'inspirer le leadership.

Jennifer Lynch s'est également attardée au problème auquel est confrontée actuellement la fonction publique — bien des entreprises du secteur privé ont reconnu la véritable importance d'avoir un effectif représentatif et ont ajusté leurs pratiques internes pour tenir compte de ce constat. Pourquoi alors la fonction publique fédérale est-elle incapable d'en arriver au même constat? Voici ce qu'en pense M^{me} Lynch :

Certains employeurs du secteur privé voient l'équité en emploi non pas comme quelque chose d'imposé, mais plutôt comme une bonne pratique. Ils se rendent compte du fait qu'un effectif représentatif de la diversité de leur clientèle les aide à mieux servir la clientèle et à maximiser les profits¹³².

Parce qu'elle reprend et développe l'une des recommandations antérieures du comité, la proposition de Karl Flecker concernant la nécessité d'une stratégie de communication « honnête mais impertinente¹³³ » présente beaucoup d'intérêt aux yeux du comité. M. Flecker insiste sur la nécessité pour le gouvernement fédéral de rejoindre les collectivités sous-représentées en faisant preuve d'honnêteté et en reconnaissant qu'il existe des barrières systémiques au sein de la fonction publique fédérale. Selon lui, une bonne stratégie de communication consisterait à admettre les échecs du gouvernement sans chercher à les camoufler derrière un jargon administratif sur l'équité. Cet aveu doit être assorti d'un message clair qui valorise le travail dans la fonction publique fédérale et réitère l'engagement du gouvernement à la transparence dans le dossier de l'équité en emploi.

¹³¹ Karen Ellis, présidente principale, Secteur du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail, Agence de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

¹³² Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, note 124 ci-dessus.

¹³³ Témoignage de Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, note 123 ci-dessus.

Enfin, pour favoriser l'instauration d'une culture organisationnelle de bon aloi, le comité invite le gouvernement à renforcer concrètement sa capacité de protéger les personnes contre la discrimination et le harcèlement en améliorant l'efficacité et l'accessibilité du système de protection des droits de la personne. Fo Niemi et Jennifer Lynch ont parlé au comité de la nécessité de fournir des ressources suffisantes à la Commission canadienne des droits de la personne. M. Niemi a particulièrement insisté sur la nécessité de ne pas reléguer au second plan les plaintes mettant en cause des obstacles systémiques et des cas de discrimination au profit de tentatives pour régler ces différends au cas par cas. Il a aussi fait état de la nécessité pour les syndicats de réexaminer leur capacité de recevoir et de traiter ces plaintes et a invité le comité à encourager les syndicats à intervenir de façon plus proactive en matière d'équité en emploi. Le comité a beaucoup aimé la réaction de Karl Flecker à ce sujet, à savoir qu'il faut former les représentants syndicaux pour qu'ils soient réceptifs à ces enjeux et les traitent en conséquence. Le comité exhorte les syndicats à se mettre à l'écoute de ces préoccupations et propositions.

RECOMMANDATION 11

Le comité presse le gouvernement fédéral d'accorder une attention particulière à la culture organisationnelle et au leadership dans ses efforts pour atteindre les objectifs d'équité en emploi, et ce, tant pour l'ensemble des quatre groupes désignés que pour chaque groupe pris individuellement. L'impulsion en faveur de l'équité en emploi doit venir d'en haut – notamment du Cabinet du Premier ministre – et il importe de s'adresser directement aux gestionnaires pour bien leur faire comprendre l'importance de l'équité en emploi pour l'avenir de la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 12

Le comité recommande que le gouvernement fédéral se dote d'une stratégie de communication visant à promouvoir ses objectifs relativement à l'équité en emploi. Dans cette stratégie, il importe d'admettre les défis que devait relever le gouvernement afin d'atteindre ces objectifs, et les mesures qu'il entend prendre afin de créer une fonction publique qui reflète fidèlement la composition de la société canadienne. La stratégie devrait également valoriser le travail dans la

fonction publique fédérale et réitérer l'engagement du gouvernement à la transparence dans le dossier de l'équité en emploi.

RECOMMANDATION 13

Le comité recommande que le gouvernement s'efforce d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système de protection des droits de la personne érigé aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin de pouvoir agir concrètement pour protéger les individus contre la discrimination.

E. Conclusion

Le comité rappelle qu'il y a 40 ans à peine, seulement 2 % de la population canadienne pouvait être classée comme une minorité visible vivant au Canada, mais que dès le recensement de 2001, cette proportion avait augmenté pour s'établir à environ un huitième de la population canadienne. D'ici 2017, on prévoit que les minorités visibles représenteront un cinquième de la population canadienne. La population totale de Canadiens nés à l'étranger s'accroît à un rythme beaucoup plus rapide que la population de Canadiens nés ici — l'immigration est à l'origine d'à peu près les deux tiers de la croissance démographique canadienne¹³⁴. Le *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* du greffier du Conseil privé (2008) souligne par ailleurs que le vieillissement de la population active au Canada est marqué — 66 % de l'effectif a plus de 40 ans. Ces faits ont inspiré à Karl Flecker la réflexion suivante :

Ce pays, et la fonction publique fédérale, subit une vive concurrence pour des gens qualifiés. Soixante-dix pour cent des emplois disponibles d'ici 2017 le seront pour cause de départ à la retraite. Les travailleurs de la prochaine vague voudront éprouver de l'intérêt, se sentir les bienvenus et capables de faire le travail¹³⁵.

¹³⁴ Igho Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique, *Témoignages*, 3 décembre 2007; Ed Cashman, vice-président exécutif régional, Alliance de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 4 février 2008; Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007; Gary Corbett, vice-président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 3 février 2008.

¹³⁵ Témoignage de Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, note 123 ci-dessus.

La masse critique nécessaire au changement « nous environne¹³⁶ ». Il est clair pour le comité que le potentiel de changement est là. Il reste au gouvernement fédéral à apprendre à exploiter ce potentiel et à transformer ses objectifs d'équité en emploi en réalité.

¹³⁶ *Ibid.*

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ DURANT LA 1RE SESSION DE LA 39E LÉGISLATURE

Le lundi 23 avril 2007

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;
Linda Gobeil, première vice-présidente, Direction générale des politiques;
Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ DURANT LA 2E SESSION DE LA 39E LÉGISLATURE

Le lundi 3 décembre 2007

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;
Joanne Lalonde, directrice générale intérimaire, Direction des services à la clientèle nationale;
Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

Centre de recherche-action sur les relations raciales :

Fo Niemi, directeur général.

Conseil national de minorités visibles de la fonction publique fédérale :

Igho Natufe, président;
Adelaida Bustamante, agente administrative principale.

Le lundi 10 décembre 2007

Agence de la fonction publique du Canada :

Karen Ellis, vice-présidente principale, Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail;
Angela Henry, directrice intérimaire, Politiques sur la diversité, Direction générale du renouvellement de la fonction publique et de la diversité.

Ministère de la Justice Canada :

Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale;

Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité en matière, Section de la planification des RH et de l'équité en matière d'emploi et systèmes;

Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, Langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et reconnaissance.

Congrès du travail du Canada :

Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme.

Le lundi 4 février 2008

Commission canadienne des droits de la personne :

Jennifer Lynch, présidente;

Hélène Goulet, secrétaire générale;

Philippe Dufresne, directeur et avocat-conseil, Division des services contentieux;

Natalie Dagenais, directrice, Division des enquêtes;

Alex Dei, directeur, Programme de conformité à l'équité en matière d'emploi.

Alliance de la Fonction publique du Canada :

Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi;

Ed Cashman, vice-président exécutif régional.

Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Gary Corbett, vice-président;

Al Ravjani, directeur régional de l'Ontario et président du comité des droits de la personne en milieu de travail;

Allison Pilon, agente de recherche.

À titre personnel :

Mark Persaud;

James C. Morton.

Le lundi 10 mars 2008

Statistique Canada :

Christel Le Petit, chef, Analyse et projets spéciaux, Division de la statistique du travail;

Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail;

Tracey Leesti, directrice adjointe, Division de la statistique du travail.

À titre personnel :

Ravi Jain, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

British Columbia College of Teachers :

Marie Crowther, registraire.

Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario :

Lise Roy-Kolbusz, registraire adjointe;

Frank McIntyre, gestionnaire en ressources humaines.

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ DURANT LA 2E SESSION DE LA 40E LÉGISLATURE

Le lundi 23 mars 2009

Statistique Canada :

Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail;

Jane Badets, directrice, Division de la Statistique sociale et autochtone;

Tina Chui, chef, Analyse Immigration et ethnoculturel, Division de la Statistique sociale et autochtone.

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;

Donald Lemaire, premier vice-président, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

Le lundi 20 avril 2009

Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale (CNMV) :

Igho Natufe, président;

Catherine Kizito, agente administrative principale;

Marcel Kabundi, président du comité du CNMV au Service correctionnel du Canada;

Waheed Khan, membre du Comité consultatif sur les minorités visibles à Environnement Canada.

Le lundi 27 avril 2009

Conseil du Trésor du Canada - Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines :

Michelle d'Auray, dirigeante principale des ressources humaines;

Marc O'Sullivan, vice-président int., Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail.

Le lundi 8 juin 2009

Ministère de la Justice Canada :

John Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada;

Donna Miller, sous-ministre déléguée;

Joan Pratt, directrice générale int., Direction générale des ressources humaines et du développement professionnel.

Alliance de la Fonction publique du Canada :

Patty Ducharme, vice-présidente nationale;

Allison Pilon, agente d'équité en emploi/Droits de la personne.

ANNEXE B : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE DE L'EMPLOYÉ UTILISÉ PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS QUI COMPOSENT LE NOYAU DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Formulaire de déclaration volontaire de l'employé

(Confidentiel une fois rempli)

- Ce formulaire vise à recueillir des renseignements sur la composition de l'effectif de la fonction publique, afin de satisfaire aux exigences de la législation en matière d'équité en emploi et de faciliter la planification et la mise en œuvre d'activités relatives à l'équité en matière d'emploi. Votre collaboration est **facultative** et vous pouvez vous identifier avec plus d'un groupe désigné.
- Les renseignements que vous fournissez seront utilisés pour établir des statistiques sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Avec votre accord (voir la partie E), ils pourront aussi être utilisés par le coordonnateur de l'équité en emploi de votre ministère à des fins de gestion des ressources humaines. Ceci pourrait permettre, par exemple, de présenter des candidats à des activités de formation et à des affectations de perfectionnement et, dans le cas de personnes handicapées, de faciliter les aménagements requis au travail.
- Les renseignements sur l'équité en emploi seront conservés dans la Banque de données sur l'équité en emploi (BDÉE) du Secrétariat du Conseil du Trésor et leur confidentialité est assurée en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Vous avez le droit d'examiner et de corriger toute information qui vous concerne. Vous avez l'assurance qu'elle ne sera pas utilisée à des fins non autorisées.

*Étape 1 : Remplissez les parties A à E. Pour les parties B, C et D, consultez les définitions **fournies**.*

*Étape 2 : **Signez, datez et retournez sous scellé, le formulaire** au **coordonnateur en matière d'équité en emploi** de votre ministère ou organisme.*

Merci de votre collaboration

TBS/PPB 300-02432

TBS/SCT 330-78 (Rev. 1999-02)

«Première nation» signifient les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Indiens couverts par traités.

Êtes-vous autochtone?

☐ Non

☐ Oui, veuillez cocher le cercle approprié

03 ☐ Indien de l'Amérique du Nord / Première nation

02 ☐ Métis

01 ☐ Inuit

D. Un membre d'une minorité visible...

...au Canada est une personne (autre qu'un Autochtone défini en C) qui n'est pas de race ou de couleur blanche, peu importe le lieu de sa naissance.

Êtes-vous membre d'une minorité visible?

☐ Non

☐ Oui, veuillez cocher le cercle qui décrit le mieux le groupe auquel vous appartenez

41 ☐ Noir

45 ☐ Chinois

51 ☐ Philippin

47 ☐ Japonais

48 ☐ Coréen

56 ☐ Asiatique du Sud/Indien de l'Est (*Indien de l'Inde, Bangladais, Pakistanais, Indien de l'Est originaire de la Guyane, de la Trinité, de l'Afrique orientale, etc.*)

58 ☐ Asiatique du Sud-Est (*Birman, Cambodgien, Laotien, Thaïlandais, Vietnamien, etc.*)

57 ☐ Asiatique de l'Ouest non blanc, Nord-Africain non blanc ou Arabe (*Égyptien, Libyen, Libanais, Iranien, etc.*)

42 ☐ Latino-Américain non blanc (*Amérindiens de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, etc.*)

44 ☐ Personnes d'origine mixte (*dont l'un des parents provient de l'un des groupes ci-dessus*)

59 ☐ Autre minorité visible
(Veuillez préciser) _____

E.

99 ☐ Les renseignements fournis peuvent servir à des fins de gestion des ressources humaines

Signature

(DD/MM/YY)

ANNEXE C : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE REMPLI PAR LES PERSONNES QUI FONT UNE DEMANDE D'EMPLOI À LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE AU MOYEN DU SYSTÈME AUTOMATISÉ SUR LE SITE D'EMPLOIS CANADA

Équité en emploi (ÉE) – Formulaire d'application en ligne

Renseignements généraux

Les renseignements fournis dans cette section sont recueillis en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, et leur confidentialité est protégée conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Vos réponses à ces questions sont **entièrement volontaires**.

Zone de saisie

Utilisation de ces renseignements - Tous les renseignements d'auto-identification seront utilisés à des fins statistiques. Sous réserve de votre consentement, ils peuvent également servir aux fins du recrutement, de la formation et d'autres possibilités de perfectionnement visant les groupes de l'équité en emploi.

Nota : Si vous précisez que vous ne voulez pas que ces renseignements soient utilisés à des fins de recrutement visant les groupes de l'ÉE, votre candidature ne pourra être prise en considération pour les possibilités d'emploi limitées aux membres d'un groupe désigné particulier, même si vous faites partie de ce groupe.

Autochtones - Une personne autochtone est un Indien ou une Indienne de l'Amérique du Nord ou un membre d'une Première nation, un ou une Métis ou un ou une Inuit. Les Indiens et Indiennes de l'Amérique du Nord ou les membres d'une Première nation comprennent les Indiennes et les Indiens inscrits, non inscrits et assujettis à un traité.

Personnes membres d'un groupe de minorités visibles - Par membre d'un groupe de minorités visibles au Canada, on entend toute personne (exception faite des Autochtones décrits plus haut) dont la couleur ou la race n'est pas blanche, peu importe son lieu de naissance. Les groupes de minorités visibles sont les suivants : Noirs, Latino-Américains non blancs (notamment les Autochtones d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, etc.), Chinois, Japonais, Coréens, Philippins, Asiatiques du Sud/Indiens de l'Est (y compris les Indiens de l'Inde, du Bangladesh, du Pakistan, les Indiens de l'Est de la Guyane, de Trinidad, d'Afrique de l'Est, etc.), Asiatiques de l'Ouest non blancs, Nord-Africains non blancs ou arabes (y compris les Égyptiens, les Libyens, les Libanais, etc.), Asiatiques du Sud-Est (y compris les Birmans, les Cambodgiens, les Laotiens, les Thaïlandais, les Vietnamiens, etc.), personnes d'origine mixte (dont un des parents est membre d'un groupe de minorités visibles susmentionnés), autres minorités visibles.

Personnes handicapées - Par personne handicapée, on entend toute personne qui a une déficience durable ou récurrente soit de ses capacités physiques, mentales ou sensorielles, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage et :

a) soit considère qu'elle a des aptitudes réduites pour exercer un emploi, OU
b) pense qu'elle risque d'être classée dans cette catégorie par son employeur ou par d'éventuels employeurs en raison d'une telle déficience. Parmi les handicaps, notons : coordination ou dextérité (difficulté à se servir des mains ou des bras, par exemple pour saisir ou utiliser une agrafeuse ou pour travailler au clavier), mobilité (difficulté à se déplacer, par exemple, d'un local à un autre, à monter ou à descendre les escaliers), cécité ou difficulté visuelle (incapacité ou difficulté à voir), surdité ou difficulté auditive (incapacité ou difficulté à entendre), élocution (incapacité à parler ou difficulté à parler et à se faire comprendre), autres handicaps (y compris les difficultés d'apprentissage, les difficultés de développement et tout autre genre de handicap).

Boutons

Sauvegarder - Si vous ne sauvegardez pas l'information inscrite, celle-ci sera perdue lorsque vous passerez à l'écran suivant.

Écran précédent - Ce bouton vous permet de revenir à l'écran précédent. L'information que vous avez inscrite sur cet écran **ne sera pas** sauvegardée.

Équité en emploi (ÉE)

La fonction publique du Canada s'est engagée à effectuer une sélection fondée sur le mérite en assurant la participation pleine et entière des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des membres des groupes de minorités visibles. Vos réponses aux questions sont **volontaires** et seront utilisées tant à des fins statistiques que pour la prise en considération de votre candidature aux fins de recrutement, de formation et d'autres possibilités de perfectionnement.

Veuillez consulter le texte à la rubrique AIDE pour obtenir des renseignements plus détaillés.

Veuillez indiquer à quelles fins ces renseignements d'ÉE peuvent être utilisés :

À des fins statistiques seulement:

☐

À des fins statistiques ET pour le recrutement de membres de groupes visés par l'ÉE.:

☐

1. Sexe:

(Options : Femme, Homme)

2. Si vous êtes un ou une Autochtone, veuillez préciser le groupe auquel vous appartenez :

(Options : Indien de l'Amérique du Nord / Première Nation ; Inuit ; Métis)

3. Si vous êtes membre d'un groupe de minorités visibles, veuillez préciser le groupe qui décrit le mieux votre origine (à l'exception des Autochtones tel que défini plus haut) :

(Options : Asiatique de l'Ouest non-blanc, Nord Africain ou Arabe ; Asiatique du Sud-Est ; Asiatique du Sud / Indien de l'Est ; Autres groupes de minorités visibles ; Chinois, Coréen ; Japonais ; Latino Américain non-blanc ; Noir ; Personnes d'origine mixte ; Philippin)

4. Si vous êtes une personne handicapée, veuillez préciser la nature de votre ou de vos handicaps :

Cécité ou malvoyance : ☐

Coordination ou dextérité : ☐

Élocution : ☐

Mobilité : ☐

Surdité ou malentendance : ☐

Autre handicap: ☐

Sauvegarder	Écran précédent
-----------------------------	---------------------------------

ANNEXE D : FORMULAIRE D’AFFIRMATION D’AFFILIATION UTILISÉ PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

PROTÉGÉ B une fois rempli

FORMULAIRE D’AFFIRMATION D’AFFILIATION AUTOCHTONE (FAAA)

Numéro du processus de nomination : _____, groupe : _____,
niveau : _____

Titre du poste : _____

But

Le formulaire d’affirmation d’affiliation autochtone (FAAA) doit être rempli et signé par la personne autochtone dont on propose la nomination dans tout processus dont la zone de sélection est restreinte aux Autochtones ou restreinte aux groupes d’équité en matière d’emploi incluant les Autochtones, avant que la nomination entre en vigueur. Ces renseignements sont recueillis par (nom du ministère/agence) pour confirmer l’admissibilité de la personne dont on propose la nomination et pour préserver l’intégrité des pouvoirs de nomination délégués par la Commission de la fonction publique (CFP) au (nom du ministère/agence).

- Fournir des renseignements faux ou trompeurs sur le FAAA peut entraîner le rejet de la candidature ou des mesures correctives, y compris la révocation de la nomination, à la suite d’une enquête menée par la CFP ou son représentant.
- Dans le cas d’une enquête menée conformément aux articles 15, 66, 67 ou 69 de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, la personne proposée aux fins de nomination devra fournir de la documentation à l’appui des renseignements fournis dans le FAAA.
- Une fois rempli, le FAAA sera conservé avec le dossier de dotation du ministère ou de l’agence. La CFP recueillera de l’information des ministères et des agences quant à son utilisation et à son impact sur le système de nomination.
- La personne proposée aux fins de nomination pourrait devoir présenter de la documentation à l’appui des renseignements fournis dans le FAAA.
- Toute personne qui ne complète ni ne signe le FAAA ne peut être nommée dans le cadre de ce processus de nomination.

Veuillez remplir la ou les sections appropriées pour affirmer votre affiliation autochtone :

Aux termes de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*, les * Autochtones + comprennent les Indiens, les Inuits et les Métis.

Je déclare que :

- G Je suis un Indien inscrit ou visé par un traité en raison de mon appartenance à la Nation _____; le numéro de la bande ou du traité en question est _____.
- G Je suis un Indien non inscrit en raison de mon appartenance à la Nation _____.
- G Je suis Métis étant donné
- que je suis bénéficiaire de l’accord sur la revendication territoriale _____;
 - que je suis membre de la Nation _____ et que je suis membre de l’association des Métis suivante : _____;
 - que je suis membre de la collectivité métisse suivante : _____.
- ⊖ Je suis Inuit étant donné que je suis bénéficiaire de l’accord sur la revendication territoriale suivante : _____

Je comprends que le fait de fournir des renseignements faux ou trompeurs peut entraîner le rejet de ma candidature ou la révocation de ma nomination, à la suite d'une enquête menée par la CFP ou son représentant.

Nom du candidat (en lettres moulées)

Signature

Date (AAAA-MM-JJ)

Avis d'énoncé de confidentialité

Les renseignements fournis dans le présent document sont recueillis en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et seront protégés conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les renseignements recueillis seront conservés dans le dossier de dotation du ministère ou agence d'embauche selon les fichiers de renseignements personnels ordinaires POE 902 du Conseil du Trésor, exposé en détail sur le site Web www.infosource.gc.ca. En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, vous avez le droit d'accéder à vos renseignements personnels détenus par le gouvernement fédéral et de demander à ce qu'ils soient corrigés, s'ils sont erronés ou incomplets.

Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission (by video conference).

Indian and Northern Affairs Canada:

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector.

Justice Canada:

Martin Reiher, Senior Counsel.

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission (par vidéoconférence).

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Roy Gray, directeur, secteur de résolution et des affaires individuelles.

Justice Canada :

Martin Reiher, avocat-conseil.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Assembly of First Nations:

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;
Karen Campbell, Policy Advisor.

Native Women's Association of Canada:

Jeannette Corbiere Lavell, President.

National Association of Friendship Centres:

Conrad Saulis, Policy Director.

As individuals:

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, Barrister and Solicitor.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.

Quebec Native Women Inc.:

Émilie Grenier, Legal Policy Analyst;
Michèle Audette, President.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Assemblée des Premières Nations :

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique;
Karen Campbell, conseillère.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jeannette Corbiere Lavell, présidente.

Association nationale des centres d'amitié :

Conrad Saulis, directeur, Politiques.

À titre personnel :

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, avocate-procureure.

Chiefs of Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Femmes Autochtones du Québec Inc. :

Émilie Grenier, analyste juridique et politique;
Michèle Audette, présidente.

(Suite à la page précédente)