

SENATE



SÉNAT

CANADA

Second Session
Forty-first Parliament, 2013

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

HUMAN RIGHTS

Chair:

The Honourable MOBINA S. B. JAFFER

Wednesday, November 6, 2013
Monday, December 2, 2013 (in camera)
Monday, December 9, 2013 (in camera)

Issue No. 1

Organization meeting

First (final) meeting on:

Study on issues pertaining to the human rights of
First Nations band members who reside
off-reserve, with an emphasis on the current
federal policy framework

First meeting on:

Study on 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

First meeting on:

Study upon the issue of cyberbullying in Canada
with regard to Canada's international human rights
obligations under Article 19 of the United Nations
Convention on the Rights of the Child

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Rule 12-26(2) — Expenses incurred by the committee
during the First Session of the Forty-first Parliament)

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(*Employment Equity in the Federal Public Service:
Staying Vigilant for Equality*)

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(*Recognising Rights: Strengthening Off-Reserve
First Nations Communities*)

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(*Special Study Budget (Study on Cyberbullying) 2013-2014*)

Deuxième session de la
quarante et unième législature, 2013

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

DROITS DE LA PERSONNE

Présidente :

L' honorable MOBINA S. B. JAFFER

Le mercredi 6 novembre 2013
Le lundi 2 décembre 2013 (à huis clos)
Le lundi 9 décembre 2013 (à huis clos)

Fascicule n° 1

Réunion d'organisation

Première (dernière) réunion concernant :

L'étude sur des questions concernant les droits de la personne
des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur
des réserves, une attention particulière étant portée
au cadre stratégique fédéral actuel

Première réunion concernant :

L'étude sur 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

Première réunion concernant :

L'étude sur la question de la cyberintimidation au Canada
en ce qui concerne les obligations internationales du Canada
en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19
de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

Y COMPRIS :

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(L'article 12-26(2) du Règlement — Dépenses encourues par le comité
au cours de la première session de la quarante et unième législature)

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale :
vigilance et égalité vont de pair*)

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*La reconnaissance des droits : Appuyer les membres des
Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves*)

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*Budget pour étude spéciale (Étude sur la cyberintimidation) 2013-2014*)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

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

The Honourable Salma Ataullahjan, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Hubley
* Carignan, P.C. (or Martin)	Meredith
* Cowan (or Fraser)	Ngo
Eggleton, P.C.	Seidman
	Unger

* Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Unger replaced the Honourable Senator Marshall (*November 14, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

Vice-présidente : L'honorable Salma Ataullahjan

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Hubley
* Carignan, C.P. (ou Martin)	Meredith
* Cowan (ou Fraser)	Ngo
Eggleton, C.P.	Seidman
	Unger

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

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

L'honorable sénatrice Unger a remplacé l'honorable sénatrice Marshall (*le 14 novembre 2013*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 19, 2013:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

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-ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2014.

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

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 19, 2013:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report on issues pertaining to the human rights of First Nations band members who reside off-reserve, with an emphasis on the current federal policy framework. In particular, the committee will examine:

- (a) Rights relating to residency;
- (b) Access to rights;
- (c) Participation in community-based decision-making processes;
- (d) Portability of rights;
- (e) Existing Remedies;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject during the First session of the Forty-first Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report no later than December 31, 2013.

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

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

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 documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2014.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves, une attention particulière étant portée au cadre stratégique fédéral actuel. En particulier, le comité examinera :

- a) Les droits liés à la résidence;
- b) L'accès aux droits;
- c) La participation aux décisions concernant leurs communautés;
- d) La transférabilité des droits;
- e) Les recours existants;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la quarante et unième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2013.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 19, 2013:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon the issue of cyberbullying in Canada with regard to Canada's international human rights obligations under Article 19 of the *United Nations Convention on the Rights of the Child*;

That, notwithstanding rule 12-16, the Standing Senate Committee on Human Rights be empowered to hold occasional meetings in camera for the purpose of hearing witnesses and gathering sensitive evidence; and

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject during the First session of the Forty-first Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report no later than June 30, 2014, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

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

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier la question de la cyberintimidation au Canada en ce qui concerne les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19 de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, et à faire rapport sur la question;

Que, nonobstant l'article 12-16 du Règlement, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à se réunir à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoins et recueillir des témoignages délicats;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la quarante et unième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 2014 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 6, 2013

(1)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 12:55 p.m., in room 257, East Block, for the purpose of organization pursuant to rule 12-13.

Members of the committee present: The Honourable Senators Ataullahjan, Jaffer, Meredith, Ngo and Seidman (5).

In attendance: Julia Nicol and Shauna Troniak, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 12-13, the clerk of the committee presided over the election of the chair.

The Honourable Senator Ataullahjan moved:

That the Honourable Senator Jaffer do take the chair of this committee.

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

The Honourable Senator Jaffer took the chair.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Ngo moved:

That the Honourable Senator Ataullahjan be deputy chair of this committee.

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

The Honourable Senator Ataullahjan moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair, and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

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

The Honourable Senator Ataullahjan moved:

That the committee publish its proceedings.

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

The Honourable Senator Meredith moved:

That, pursuant to rule 12-17, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the publication of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 6 novembre 2013

(1)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 12 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, pour tenir une réunion d'organisation conformément à l'article 12-13 du Règlement.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Ataullahjan, Jaffer, Meredith, Ngo et Seidman (5).

Également présents : Julia Nicol et Shauna Troniak, analystes, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 12-13 du Règlement, le greffier du comité préside à l'élection de la présidence.

L'honorable sénatrice Ataullahjan propose :

Que l'honorable sénatrice Jaffer soit élue présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Jaffer occupe le fauteuil.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Ngo propose :

Que l'honorable sénatrice Ataullahjan soit élue vice-présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Ataullahjan propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Ataullahjan propose :

Que le comité fasse publier ses délibérations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Meredith propose :

Que, conformément à l'article 12-17 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et de l'opposition soit présent.

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

The Honourable Senator Ngo moved:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 12-26(2) and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make necessary editorial revisions and approve the final text before tabling in the Senate.

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

The Honourable Senator Ataullahjan moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

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

The Honourable Senator Meredith moved:

That, pursuant to section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee;

That, pursuant to section 8, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee; and

That, notwithstanding the foregoing, in cases related to consultants and personnel services, the authority to commit funds and certify accounts be conferred jointly on the chair and deputy chair.

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

The Honourable Senator Ngo moved:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ngo propose :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 12-26(2) du Règlement et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à y apporter les modifications de forme nécessaires et à approuver la version finale avant de la déposer au Sénat.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Ataullahjan propose :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Meredith propose :

Que, conformément à l'article 7, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité;

Que, conformément à l'article 8, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit accordée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité; et

Que, nonobstant ce qui précède, lorsqu'il s'agit de services de consultants et de personnel, l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer soit accordée conjointement à la présidence et à la vice-présidence.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Ngo propose :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

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

The Honourable Senator Meredith moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- (1) determine whether any member of the committee is on “official business” for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and
- (2) consider any member of the committee to be on “official business” if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee; and

That the subcommittee report at the earliest opportunity any decisions taken with respect to the designation of members of the committee travelling on committee business.

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

The Honourable Senator Ngo moved:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

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

The Honourable Senator Ataullahjan moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to direct communications officer(s) assigned to the committee in the development of communications plans where appropriate and to request the services of the Senate Communications Directorate for the purposes of their development and implementation; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media of the committee’s public proceedings with the least possible disruption of its hearings at its discretion.

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

The chair informed the members of the time slot for the committee.

The committee discussed future business.

It was agreed that the chair seek orders of reference from the Senate to resume the committee’s studies in relation to 1) issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada’s international and national human rights obligations; 2) employment equity; 3) off-reserve first nations; and 4) cyberbullying.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Meredith propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l’alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu’un membre remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité; et

Que le sous-comité fasse rapport, à la première occasion, de ses décisions relatives aux membres du comité qui voyagent pour les affaires du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Ngo propose :

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d’hébergement à un témoin par organisme, après qu’une demande de remboursement aura été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénatrice Ataullahjan propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à diriger, au besoin, les agents de communication affectés au comité pour ce qui est de l’élaboration des plans de communication, et à demander l’appui de la Direction des communications du Sénat aux fins de la préparation et de la mise en œuvre de ces plans; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre, à sa discrétion, la diffusion de ses délibérations publiques par les médias électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente informe le comité de l’horaire des réunions.

Le comité examine ses travaux futurs.

Il est convenu que la présidente demande un ordre de renvoi au Sénat afin de reprendre les études du comité sur 1) les questions liées aux droits de la personne et, notamment, sur l’appareil gouvernemental en ce qui concerne les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne; 2) l’équité en matière d’emploi; 3) les membres des Premières nations vivant à l’extérieur des réserves; et 4) la cyberintimidation.

At 1:07 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, December 2, 2013
(2)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 5:05 p.m. in room 257, East Block, the chair, the Honourable Mobina S. B. Jaffer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Eggleton, P.C., Hubley, Jaffer, Meredith, Ngo, Seidman and Unger (9).

In attendance: Julia Nicol and Shauna Troniak, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 19, 2013, the committee began its study on issues pertaining to the human rights of First Nations band members who reside off-reserve, with an emphasis on the current federal policy framework.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded to consider a draft report.

It was agreed that the draft report be adopted, as revised, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make necessary editorial revisions and approve the final text before tabling in the Senate.

At 5:22 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 19, 2013, the committee began its study on 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.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded to consider a draft report.

It was agreed that the draft report be adopted, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make necessary editorial revisions and approve the final text before tabling in the Senate.

At 5:50 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded to consider a draft agenda.

À 13 h 7, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 2 décembre 2013
(2)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 5, à huis clos, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Eggleton, C.P., Hubley, Jaffer, Meredith, Ngo, Seidman et Unger (9).

Également présents : Julia Nicol et Shauna Troniak, analystes, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente des communications.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la pièce.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 19 novembre 2013, le comité entreprend l'étude des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves, une attention particulière étant portée au cadre stratégique fédéral actuel.

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'adopter l'ébauche de rapport, dans sa forme modifiée, et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à y apporter les modifications de forme nécessaires et à approuver la version finale avant de la déposer au Sénat.

À 17 h 22, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 19 novembre 2013, le comité entreprend son étude sur des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale, afin d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi sont réalisés et afin d'examiner l'évolution du marché du travail pour les groupes des minorités visibles dans le secteur privé.

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'adopter l'ébauche de rapport et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à y apporter les modifications de forme nécessaires et à approuver la version finale avant de la déposer au Sénat.

À 17 h 50, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

At 6:26 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, December 9, 2013
(3)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:00 p.m. in room 257, East Block, the chair, the Honourable Mobina S. B. Jaffer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Eggleton, P.C., Hubley, Jaffer, Meredith, Ngo, Seidman and Unger (9).

In attendance: Julia Nicol and Shauna Troniak, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 19, 2013, the committee began its study on the issue of cyberbullying in Canada with regard to Canada's international human rights obligations under Article 19 of the United Nations Convention on the Rights of the Child.

It was agreed that the following special study budget application for its study of cyberbullying in Canada with regard to Canada's international human rights obligations under Article 19 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, for the fiscal year ending March 31, 2014, be approved, for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

GENERAL EXPENSES	\$ 5,200
TOTAL	\$ 5,200

At 5:03 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 18 h 26, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 9 décembre 2013
(3)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Eggleton, C.P., Hubley, Jaffer, Meredith, Ngo, Seidman et Unger (9).

Également présents : Julia Nicol et Shauna Troniak, analystes, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 19 novembre 2013, le comité entreprend une étude sur la question de la cyberintimidation au Canada en ce qui concerne les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Il est convenu que la demande de budget suivante pour une étude spéciale pour l'étude de la cyberintimidation au Canada en ce qui concerne les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2014, soit approuvée et présentée au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

DÉPENSES GÉNÉRALES	5 200 \$
TOTAL	5 200 \$

À 17 h 3, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la pièce.

À 17 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, November 19, 2013

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

FIRST REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such matters as were referred to it, tables, pursuant to rule 12-26(2), the following report on expenses incurred for that purpose during the First Session of the Forty-first Parliament:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

2011-2012

Witness Expenses	\$ <u>9,382</u>
SUBTOTAL	\$ 9,382

2012-2013

Witness Expenses	\$ <u>1,420</u>
SUBTOTAL	\$ 1,420

2013-2014

Witness Expenses	\$ <u>6,135</u>
SUBTOTAL	\$ 6,135
TOTAL	\$ <u>16,937</u>

2. With respect to its special study monitoring the issues relating to human rights and, inter alia, reviewing the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations authorized by the Senate on Wednesday, June 22, 2011:

2011-2012

Activity 1:	
Sierra Leone, Ghana, Liberia	\$ 7,799
Witness Expenses	<u>3,349</u>
SUBTOTAL	\$ 11,148

2012-2013

Witness Expenses	\$ <u>984</u>
SUBTOTAL	\$ 984

2013-2014

Witness Expenses	\$ <u>2,115</u>
SUBTOTAL	\$ 2,115
TOTAL	\$ <u>14,247</u>

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 19 novembre 2013

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

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner toutes questions qui lui ont été renvoyées, dépose, conformément à l'article 12-26(2) du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par votre comité au cours de la première session de la quarante et unième législature :

1. Relatif à son étude des mesures législatives :

2011-2012

Dépenses des témoins	<u>9 382 \$</u>
SOUS-TOTAL	9 382 \$

2012-2013

Dépenses des témoins	<u>1 420 \$</u>
SOUS-TOTAL	1 420 \$

2013-2014

Dépenses des témoins	<u>6 135 \$</u>
SOUS-TOTAL	6 135 \$
TOTAL	<u>16 937 \$</u>

2. Relatif à son étude spéciale visant à surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne autorisée par le Sénat le mercredi 22 juin 2011 :

2011-2012

Activité 1 :	
Sierra Leone, Ghana, Libéria	7 799 \$
Dépenses des témoins	<u>3 349</u>
SOUS-TOTAL	11 148 \$

2012-2013

Dépenses des témoins	<u>984 \$</u>
SOUS-TOTAL	984 \$

2013-2014

Dépenses des témoins	<u>2 115 \$</u>
SOUS-TOTAL	2 115 \$
TOTAL	<u>14 247 \$</u>

3. With respect to its special study on cyberbullying in Canada authorized by the Senate on Wednesday, November 30, 2011:

2011-2012

Witness Expenses	\$ <u>1,099</u>
SUBTOTAL	\$ 1,099

2012-2013

General Expenses	\$ 24,430
Witness Expenses	<u>21,840</u>
SUBTOTAL	\$ 46,270

2013-2014

General Expenses	\$ <u>1,455</u>
SUBTOTAL	\$ 1,455
TOTAL	\$ <u>48,824</u>

4. With respect to its special study on issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service authorized by the Senate on Wednesday, October 26, 2011:

2013-2014

Witness Expenses	\$ <u>904</u>
SUBTOTAL	\$ 904
TOTAL	\$ <u>904</u>

5. With respect to its special study on issues pertaining to the human rights of First Nations band members who reside off-reserve authorized by the Senate on Thursday, March 15, 2012:

2012-2013

Activity 1: Winnipeg, Saskatoon, Vancouver	\$ 75,421
Witness Expenses	<u>5,909</u>
SUBTOTAL	\$ 81,330

2013-2014

Activity 1 of 2012-2013, Winnipeg, Saskatoon, Vancouver (unused airfare credit)	\$ <u>2,531</u>
SUBTOTAL	\$ 2,531
TOTAL	\$ <u>78,799</u>

In addition to the Expenses for its studies as set out above, your committee also incurred general postal charges of \$322.

3. Relatif à son étude spéciale sur la cyberintimidation au Canada autorisée par le Sénat le mercredi 30 novembre 2011 :

2011-2012

Dépenses des témoins	<u>1,099 \$</u>
SOUS-TOTAL	1,099 \$

2012-2013

Dépenses générales	24 430 \$
Dépenses des témoins	<u>21 840</u>
SOUS-TOTAL	46 270 \$

2013-2014

Dépenses générales	<u>1 455 \$</u>
SOUS-TOTAL	1 455 \$
TOTAL	<u>48 824 \$</u>

4. Relatif à son étude spéciale sur des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale autorisée par le Sénat le mercredi 26 octobre 2011 :

2013-2014

Dépenses des témoins	<u>904 \$</u>
SOUS-TOTAL	904 \$
TOTAL	<u>904 \$</u>

5. Relatif à son étude spéciale sur des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves autorisée par le Sénat le jeudi 15 mars 2012 :

2012-2013

Activité 1 : Winnipeg, Saskatoon, Vancouver	75 421 \$
Dépenses des témoins	<u>5 909</u>
SOUS-TOTAL	81 330 \$

2013-2014

Activité 1 de 2012-2013, Winnipeg, Saskatoon, Vancouver (crédit aérien non utilisé)	<u>2 531 \$</u>
SOUS-TOTAL	2 531
TOTAL	<u>78 799 \$</u>

Outre les dépenses encourues dans le cadre de ses études ci-haut mentionnées, votre comité a encouru des frais généraux de poste s'élevant à 322 \$.

During the session, your committee held 40 meetings (95 hours, 55 m), heard 269 witnesses and submitted 14 reports in relation to its work. Your Committee examined 3 bills (S-2, C-279 and C-304) and received a total of 11 orders of reference.

Respectfully submitted,

Durant la session, le comité a tenu 40 réunions (95 heures, 55 m), entendu 269 témoins et soumis 14 rapports relatifs à ses travaux. Votre comité a étudié 3 projets de loi (S-2, C-279 et C-304) et a reçu au total 11 ordres de renvoi.

Respectueusement soumis,

La présidente,

MOBINA S. B. JAFFER

Chair

Tuesday, December 10, 2013

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, November 19, 2013, to examine and report on 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, now tables its report entitled: *Employment Equity in the Federal Public Service: Staying Vigilant for Equality*.

Respectfully submitted,

La présidente,

MOBINA S. B. JAFFER

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

Le mardi 10 décembre 2013

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 19 novembre 2013 à étudier, pour en faire rapport, sur les 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, dépose maintenant son rapport intitulé : *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : vigilance et égalité vont de pair*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

Thursday, December 12, 2013

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

THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 19, 2013, to examine and report on issues pertaining to the human rights of First Nations band members who reside off-reserve, with an emphasis on the current federal policy framework, now tables its report entitled: *Recognising Rights: Strengthening Off-Reserve First Nations Communities*.

Respectfully submitted,

La présidente,

MOBINA S. B. JAFFER

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

Le jeudi 12 décembre 2013

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

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 19 novembre 2013 à étudier, pour en faire rapport, sur des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves, une attention particulière étant portée au cadre stratégique fédéral actuel, dépose maintenant son rapport intitulé : *La reconnaissance des droits : Appuyer les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

Thursday, December 12, 2013

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

FOURTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 19, 2013, to examine and report upon the issue of cyberbullying in Canada with regard to Canada's international human rights obligations under Article 19 of the *United Nations Convention on the Rights of the Child*, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2014, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

MOBINA S. B. JAFFER

Chair

Le jeudi 12 décembre 2013

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

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le mardi 19 novembre 2013 à étudier la question de la cyberintimidation au Canada en ce qui concerne les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19 de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, et à faire rapport sur la question, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2014 et demande, aux fins de ses travaux, l'autorisation d'embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin.

Conformément au chapitre 3:06, article 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis.

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS
CYBERBULLYING**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2014**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 19, 2013:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon the issue of cyberbullying in Canada with regard to Canada's international human rights obligations under Article 19 of the United Nations Convention on the Rights of the Child;

That, notwithstanding rule 12-16, the Standing Senate Committee on Human Rights be empowered to hold occasional meetings in camera for the purpose of hearing witnesses and gathering sensitive evidence; and

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject during the First session of the Forty-first Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report no later than June 30, 2014, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

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

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE
LA CYBERINTIMIDATION**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2014**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013:

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier la question de la cyberintimidation au Canada en ce qui concerne les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et à faire rapport sur la question;

Que, nonobstant l'article 12-16 du Règlement, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à se réunir à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoins et recueillir des témoignages délicats;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la quarante et unième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 2014 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF BUDGET

General Expenses	\$5,200
TOTAL	\$5,200

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on Monday, December 9, 2013.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date

The Honourable Mobina S. B. Jaffer
Chair, Standing Senate Committee on
Human Rights

Date

The Honourable Noël A. Kinsella
Chair, Standing Senate Committee on
Internal Economy, Budgets and
Administration

HISTORICAL INFORMATION

Year	Budget	Actual
2012-2013	\$31,900	\$24,430
2013-2014	\$5,000	\$1,455

GENERAL ESTIMATE OF THE TOTAL COST OF THE SPECIAL STUDY

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(2) of the *Senate Administrative Rules*.

\$31,085

SOMMAIRE DU BUDGET

Dépenses générales	5 200
TOTAL	5 200 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le lundi 9 décembre 2013.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

L'honorable Mobina S. B. Jaffer
Président du Comité sénatorial permanent
des droits de la personne

Date

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

DONNÉES ANTÉRIEURES

Année	Budget	Actuel
2012-2013	31 900 \$	24 430 \$
2013-2014	5 000 \$	1 455 \$

ÉTAT ESTIMATIF GÉNÉRAL DU COÛT TOTAL DE L'ÉTUDE SPÉCIALE

Conformément au chapitre 3:06, article 2(2) du *Règlement administratif du Sénat*.

31 085 \$

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS**

CYBERBULLYING

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2014**

GENERAL EXPENSES

ALL OTHER EXPENDITURES

COURIER

1.	Courier Charges (0261)	200	
----	------------------------	-----	--

PRINTING

2.	Printing (0321)	5,000	
	Sub-total		\$5,200

Total of General Expenses			\$5,200
----------------------------------	--	--	----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk,
Committees Directorate

Date

Nicole Proulx, Director of Finance and Procurement

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE**

LA CYBERINTIMIDATION

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2014**

DÉPENSES GÉNÉRALES

AUTRES DÉPENSES

MESSAGERIE

1. Frais de messagerie (0261) 200

IMPRESSION

2. Impressions (0321) 5 000

Sous-total 5 200 \$

Total des dépenses générales 5 200 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale,
Direction des comités

Date

Nicole Proulx, directrice des Finances et de
l'approvisionnement

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 12, 2013

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2014, for the purpose of its special study on cyberbullying, as authorized by the Senate on Tuesday, November 19, 2013. The said budget is as follows:

General Expenses	\$ <u>5,200</u>
Total	\$ <u><u>5,200</u></u>

Respectfully submitted,

Le président,

NOËL A. KINSELLA

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 12 décembre 2013

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014 aux fins de leur étude spéciale sur la cyberintimidation, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 19 novembre 2013. Ledit budget se lit comme suit:

Dépenses générales	<u>5,200</u> \$
Total	<u><u>5 200</u></u> \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 6, 2013

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 12:45 p.m., pursuant to rule 12-13 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[*English*]

Adam Thompson, Clerk of the Committee: Honourable senators, there is a quorum. As clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of a chair and I'm now prepared to receive a motion to that effect.

Senator Ataullahjan: I move that Senator Jaffer be appointed chair of the Human Rights Committee.

Senator Meredith: I second that.

Mr. Thompson: Seeing no other nominations, it is moved by the Senator Ataullahjan that Senator Jaffer do take the chair of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt this motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Thompson: I declare the motion carried and invite Senator Jaffer to take the chair.

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

The Chair: Thank you for your support.

We will now elect the vice-chair. Can somebody nominate?

Senator Ngo: I move Senator Ataullahjan to be the vice-chair of the Human Rights Committee.

The Chair: Thank you. Senator Meredith, do you second that?

Senator Meredith: I second that, yes.

The Chair: Any other nominations? If not, I declare Senator Ataullahjan.

It is moved by the Honourable Senator Ataullahjan:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair, and one other member of the committee, to be designated after usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings.

Is it agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Anyone opposed? No.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 novembre 2013

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 12 h 45, conformément à l'article 12-13 du *Règlement du Sénat*, pour organiser ses activités.

[*Traduction*]

Adam Thompson, greffier du comité : Honorables sénateurs, nous avons le quorum. En ma qualité de greffier du comité, il m'appartient de présider à l'élection à la présidence et je suis prêt à recevoir des motions à cet effet.

La sénatrice Ataullahjan : Je propose que la sénatrice Jaffer soit élue présidente du Comité des droits de la personne.

Le sénateur Meredith : J'appuie la motion.

M. Thompson : Puisqu'il n'y a pas d'autres propositions, il est proposé par la sénatrice Ataullahjan que la sénatrice Jaffer soit élue présidente du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

M. Thompson : Je déclare la motion adoptée et j'invite la sénatrice Jaffer à prendre le fauteuil.

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

La présidente : Je vous remercie de votre appui.

Nous allons maintenant élire le vice-président. Quelqu'un peut-il faire une proposition?

Le sénateur Ngo : Je propose que la sénatrice Ataullahjan soit élue vice-présidente du Comité des droits de la personne.

La présidente : Merci. Sénateur Meredith, appuyez-vous la motion?

Le sénateur Meredith : Oui, je l'appuie.

La présidente : Y a-t-il d'autres propositions? Dans ce cas, je déclare élue la sénatrice Ataullahjan.

Il est proposé par l'honorable sénatrice Ataullahjan :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Sommes-nous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Quelqu'un s'y oppose-t-il? Non.

Next is a motion to publish committee proceedings. It is moved by Senator Ataullahjan that the committee publish its proceedings.

Is that acceptable to everyone?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Okay. Next is authorization to hold meetings and to receive evidence when quorum is not present. It is moved by the Honourable Senator Meredith:

That pursuant to rule 12-17, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the publication of evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

Is that accepted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Financial Report is next. It is moved by the Honourable Senator Ngo:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 12-26(2).

Is that acceptable?

Mr. Thompson: Senator, could I speak to that just briefly? Senators, I would ask if you would authorize the steering committee to approve the final version of this report before it goes in. There is one change that will need to be made and I'm just waiting for confirmation of the numbers from finance, but it will adjust things slightly.

The Chair: To clarify that, you have the report there. That one change is on the budget, the last item, the —

Mr. Thompson: The off-reserve.

The Chair: — the off-reserve study, and there will be a difference of \$2,000 more. It will be better if the steering committee approves that. Is that okay with everybody?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you.

And then the next item is: It's moved by the Honourable Senator Ataullahjan:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel, technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

Nous avons ensuite une motion visant à faire publier les délibérations du comité. Il est proposé par la sénatrice Ataullahjan que le comité fasse publier ses délibérations.

Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Très bien. Nous avons ensuite une autorisation à tenir des réunions et à entendre des témoignages sans avoir le quorum. Il est proposé par l'honorable sénateur Meredith :

Que, conformément à l'article 12-17 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et de l'opposition soient présents.

Sommes-nous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Il est ensuite question du rapport financier. Il est proposé par l'honorable sénateur Ngo :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 12-26(2) du Règlement.

Sommes-nous d'accord?

M. Thompson : Sénatrice, pourrais-je parler brièvement de cette question? Mesdames et messieurs, je demande si vous autoriseriez le comité de direction à approuver la version finale de ce rapport avant qu'il soit présenté. Il y aura un changement à apporter, et j'attends simplement la confirmation des données des Finances, mais ce sera un léger changement.

La présidente : Pour clarifier les choses, le rapport est là. C'est un changement au budget, au dernier élément, le...

M. Thompson : Au sujet des gens qui vivent à l'extérieur des réserves.

La présidente : ... l'étude sur les membres qui vivent à l'extérieur des réserves, et il y aura un écart de plus de 2 000 \$. Il sera préférable que le comité de direction l'approuve. Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Merci.

La prochaine motion est la suivante : Il est proposé par l'honorable sénatrice Ataullahjan :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

Is that acceptable? Thank you.

Authority to commit funds and certify accounts: It is moved by the Honourable Senator Meredith:

That, pursuant to section 7, chapter 3:06 of the Senate Administrative Rules, the authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee;

That, pursuant to section 8, chapter 3:06 of the Senate Administrative Rules, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee; and

That, notwithstanding the foregoing, in cases related to consultants and personnel services, the authority to commit funds and certify accounts be conferred jointly on the chair and deputy chair.

Is that acceptable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The clerk has given me permission, so may we go to motion 9? It is moved by the Honourable Senator Ngo. The travel policy. Is that acceptable?

Senator Ngo: Yes.

The Chair: Designation of members travelling on committee business: It is moved by Senator Meredith:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- (1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraphs 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday June 3, 1998; and
- (2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is (a) attending an event or meeting related to the work —

The rest is in front of you. Is that acceptable?

Hon. Senators: Agreed.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Sommes-nous d'accord? Merci.

Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. Il est proposé par l'honorable sénateur Meredith :

Que, conformément à l'article 7, chapitre 3:06, du Règlement administratif du Sénat, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité;

Que, conformément à l'article 8, chapitre 3:06, du Règlement administratif du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité; et

Que, nonobstant ce qui précède, lorsqu'il s'agit de services de consultants et de personnel, l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer soit conférée conjointement au président et au vice-président.

Sommes-nous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le greffier m'a donné la permission; pouvons-nous passer à la motion 9? Elle est proposée par l'honorable sénateur Ngo. Elle concerne la politique sur les déplacements. Sommes-nous d'accord?

Le sénateur Ngo : Oui.

La présidente : Désignation des membres qui voyagent pour les affaires du comité. Il est proposé par le sénateur Meredith :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux...

Vous avez le reste devant vous. Sommes-nous d'accord?

Des voix : D'accord.

The Chair: Travelling and living expenses of witnesses. We have this all the time. Senator Ngo, are you moving this motion?

Senator Ngo: Yes.

The Chair: Is that acceptable to everybody?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The last one is communications. It is moved by Honourable Senator Ataullahjan, and then the communication is in front of you. Is that acceptable, or am I going too fast?

The last thing is the time slot for regular meetings, Monday, 4 p.m. to 8 p.m. Just by way of background, last time there were members who felt that was too long. My challenge is this: I'm not going to say 4 p.m. to 8 p.m., but I would like to put it to the committee that we have a convention that we don't hold a meeting in the week we're off. It will turn out that we will have two meetings a month of two hours each. I respectfully suggest that that will not get us to do any work in this committee. My suggestion is that, because one week is off, which gives us two Mondays off, the two times we meet a month, we have a three-hour meeting.

Either we do that, or we bring everybody in on the holiday Monday. That's the only way.

Senator Ataullahjan: I think that is acceptable because it is not necessary that we go over the three hours, but it gives us the option in case we have to.

The Chair: So, if we agree, we'll have a three-hour meeting and then half an hour plus for 15 minute breaks. Three and a half hours, not four, but there will be half an hour break. Is that acceptable? Then we won't bring people in on Monday.

Some Hon. Senators: Yes.

The Chair: Okay. Thank you.

Senator Ngo: No meeting for the next two Mondays?

The Chair: Next Monday there won't be a meeting.

Senator Ngo: Okay, so this one is when?

The Chair: This one will be on the 25th?

Mr. Thompson: The Monday after the break week is the 18th. So, the 25th?

The Chair: The next meeting will be on the 25th.

Senator Ngo: So on the 11th and the 18th we don't have it.

The Chair: No, because after every holiday we don't have a meeting.

La présidente : Frais de déplacement des témoins. Nous avons toujours cela. Sénateur Ngo, proposez-vous cette motion?

Le sénateur Ngo : Oui.

La présidente : Est-ce que tout le monde est d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : La dernière porte sur les communications. Il est proposé par l'honorable sénatrice Ataullahjan... et vous avez la motion sur les communications devant vous. Êtes-vous d'accord, ou vais-je trop vite?

Le dernier point porte sur l'horaire des réunions régulières, soit le lundi, de 16 heures à 20 heures. Je vous rappelle que la dernière fois, certains membres trouvaient cela trop long. Je ne vous dirai pas que ce sera de 16 heures à 20 heures, mais je tiens à dire aux membres du comité que nous avons convenu que nous ne tiendrions pas de réunion durant la semaine de congé. Nous aurons donc deux réunions par mois d'une durée de deux heures chacune. À mon humble avis, cela ne nous permettra pas de faire avancer nos travaux. Ce que je propose, parce qu'il y a une semaine de congé, ce qui nous donne deux lundis de congé, c'est que nos deux rencontres par mois durent trois heures chacune.

Soit nous faisons cela, soit nous nous réunissons le lundi férié. C'est la seule solution.

La sénatrice Ataullahjan : Selon moi, c'est acceptable, car nous n'avons pas nécessairement à tenir des réunions de plus de trois heures, mais nous en avons la possibilité au besoin.

La présidente : Alors si nous sommes d'accord, nous aurons une réunion de trois heures, plus une demi-heure pour les pauses de 15 minutes. Ce sera donc trois heures et demie, et pas quatre, mais il y aura 30 minutes de pause. Sommes-nous d'accord? Et nous ne ferons pas venir les gens lundi.

Des voix : Oui.

La présidente : Très bien. Merci.

Le sénateur Ngo : Pas de réunion pour les deux prochains lundis?

La présidente : Il n'y aura pas de réunion lundi prochain.

Le sénateur Ngo : D'accord. Quand celle-ci aura-t-elle lieu, alors?

La présidente : Est-ce que ce sera le 25?

M. Thompson : Le lundi suivant la semaine de relâche sera le 18. Donc, le 25?

La présidente : La prochaine séance aura lieu le 25.

Le sénateur Ngo : Donc, nous n'en aurons pas le 11 et le 18.

La présidente : Non, car il n'y a pas de réunion après chaque congé férié.

So you have in front of you the orders of reference and the order 1 of reference. If I'm going too fast, please slow me down. We always have this reference on international human rights obligations. May I go to the Senate to get this reference again? Senator Ataullahjan?

Senator Ataullahjan: Yes.

The Chair: Thank you. Anyone opposed? No. In favour? Thank you.

Senator Seidman: Sorry I'm late; I was rushing from a meeting.

The Chair: No problem. Welcome.

The second one is that I want your permission not to go for the reference because we had the sexual exploitation study. It is over, and I would suggest that we don't need this reference, subject to what you all feel.

The next one is our ongoing reference that we do every year on employment equity, and I would like to again go to the Senate and get this reference, subject to what all of you say.

Senator Meredith: Sorry, chair, did we not do a study on this already or start it?

The Chair: It's an ongoing thing. Every year we look at where the federal public service has gone. We will have a report in our next meeting. We have prepared a report, for which we will get approval from the committee, but every year we ask the Privy Council to tell us how we are doing.

Senator Meredith: How they've done, sort of a measurement and so on.

The Chair: Yes. The next one —

Do I have everyone's approval on that?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The next one is to invite the minister. This is on a study of matrimonial real property, *A Hard Bed to Lie In*. We have finished the study. This has now become a bill, and it's my suggestion to you that we not have this reference any more. Is that acceptable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Now, for number 5, I would have liked Senator Andreychuk to be here because this is a report she was very involved in and she wanted to be. I'm sorry I didn't ask her beforehand. I would like to bring this back to you the next time because I don't think we need this anymore, but I don't want to take it out until I speak to her.

The next one is the study on the issue of cyberbullying. I suggest we keep this because there is more work to be done, and we may also ask for the minister to do a pre-study on the bill that he will be tabling. Also, we want to do a further study on this.

Vous avez devant vous les ordres de renvoi et l'ordre de renvoi 1. Si je vais trop vite, n'hésitez pas à me le dire. Nous avons toujours un renvoi sur les obligations internationales en matière de droits de la personne. Puis-je m'adresser au Sénat pour obtenir de nouveau ce renvoi? Sénatrice Ataullahjan?

La sénatrice Ataullahjan : Oui.

La présidente : Merci. Y a-t-il quelqu'un qui est contre? Non. Pour? Merci.

La sénatrice Seidman : Je suis désolée d'être en retard; j'ai quitté en toute hâte une autre réunion.

La présidente : Aucun problème. Soyez la bienvenue.

Deuxièmement, j'aimerais obtenir votre permission de ne pas demander le renvoi, car nous avons mené l'étude sur l'exploitation sexuelle. Elle est terminée et, selon moi, nous n'avons pas besoin de ce renvoi, mais cela dépend de ce que vous en pensez tous.

Il y a ensuite le renvoi que nous avons chaque année sur l'équité en matière d'emploi, et j'aimerais encore une fois m'adresser au Sénat pour ce renvoi, selon ce que vous en dites.

Le sénateur Meredith : Excusez-moi, madame la présidente, n'avons-nous pas déjà effectué ou entamé une étude à ce sujet?

La présidente : C'est un processus continu. Chaque année, nous vérifions où en est la fonction publique fédérale. Nous présenterons un rapport à la prochaine séance. Nous avons préparé un rapport que nous soumettrons à l'approbation du comité, mais chaque année, nous demandons au Conseil privé de nous dire où nous en sommes.

Le sénateur Meredith : Les résultats obtenus, une mesure, en quelque sorte.

La présidente : Oui. Le prochain...

Sommes-nous tous d'accord là-dessus?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le prochain renvoi vise à inviter le ministre. Il s'agit d'une étude sur les biens immobiliers matrimoniaux intitulée *Un toit précaire*. Nous l'avons terminée. C'est maintenant un projet de loi, et je suggère que nous ne conservions pas ce renvoi. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Pour le numéro 5, j'aurais aimé que la sénatrice Andreychuk soit présente, car il s'agit d'un rapport dans lequel elle s'est beaucoup investie. Je regrette de ne pas le lui avoir demandé avant. Je vais vous en reparler à la prochaine séance parce que selon moi, nous n'en avons plus besoin, mais je ne veux pas retirer cela avant de lui en avoir parlé.

Nous avons ensuite l'étude sur la question de la cyberintimidation. Je propose que nous conservions cela, car il nous reste du travail à faire. Nous pouvons aussi demander au ministre d'effectuer une étude préalable sur le projet de loi qu'il va déposer. Nous voulons également entreprendre une étude approfondie à ce sujet.

Senator Ataullahjan: [inaudible] suggested that I would like to revisit the cyberbullying issue.

The Chair: So, may I?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The last one is the study on issues pertaining to human rights of First Nations. We have a report ready, and, once that report is done, that will be the end of it, but I have to go to the Senate to get permission to continue with this work. Is that acceptable? You have my assurance that the only work we will be doing on this is to finish the report. Is that acceptable?

Senator Ataullahjan: I'm wondering if this is one that we could bring back to the whole committee when everyone is here.

The Chair: But we have a report.

Senator Ataullahjan: We have a report? Okay.

The Chair: We've spent \$82, 000.

Senator Ataullahjan: That is it? It is just the report we are doing, nothing else?

The Chair: Absolutely.

Senator Ataullahjan: Okay.

The Chair: We spent \$82, 000. If we didn't have a report at the end, it wouldn't be a good thing. It will just be the report, I can assure you.

Is there anything else anyone else would like to bring up? If not, may I ask, please, that, over the holidays — let's say to the 22nd of October — if anyone wants any further studies done by the Human Rights Committee, they can send that to the clerk. He will distribute it to all of us, so that, on the 25th, we can look at all the studies people want and decided what work we want to do. Is that acceptable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Okay. Anything else? Thank you very much.

(The committee adjourned.)

La sénatrice Ataullahjan : [inaudible] indiqué que j'aimerais réexaminer la question de la cyberintimidation.

La présidente : Alors, êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le dernier point porte sur l'étude sur des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations. Nous préparons un rapport. Lorsqu'il sera achevé, nous en aurons terminé, mais il me faut demander la permission du Sénat pour poursuivre ce travail. Cela vous convient-il? Je vous assure que la seule chose que nous allons faire, c'est terminer le rapport. Êtes-vous d'accord?

La sénatrice Ataullahjan : Je me demande si nous pourrions le faire devant le comité dans son ensemble, quand tout le monde est ici.

La présidente : Mais nous avons un rapport.

La sénatrice Ataullahjan : Nous avons un rapport? D'accord.

La présidente : Nous avons dépensé 82 000 \$.

La sénatrice Ataullahjan : Est-ce tout? Seulement le rapport, rien d'autre?

La présidente : Tout à fait.

La sénatrice Ataullahjan : Très bien.

La présidente : Nous avons dépensé 82 000 \$. Ce ne serait pas une bonne chose de ne pas avoir de rapport à la fin. Ce ne sera que le rapport, je peux vous l'assurer.

Y a-t-il d'autres points que vous aimeriez soulever? S'il n'y en a pas, permettez-moi de vous demander une chose : durant le congé — disons jusqu'au 22 octobre —, si vous voulez proposer que le Comité des droits de la personne effectue d'autres études, veuillez transmettre votre demande au greffier. Il nous distribuera à tous la liste des demandes d'études afin que le 25, nous puissions en prendre connaissance et décider quels travaux nous voulons entreprendre. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Très bien. Y a-t-il autre chose? Je vous remercie beaucoup.

(La séance est levée.)

***Employment Equity in the Federal Public Service:
Staying Vigilant for Equality***

**Standing Senate Committee
on Human Rights**

The Honourable Mobina S. B. Jaffer
Chair

The Honourable Salma Ataullahjan
Deputy Chair

December 2013

Ce document est disponible en français.

Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

41st Parliament – 2nd Session

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	1
MEMBERS OF THE COMMITTEE	5
ORDER OF REFERENCE	7
LIST OF RECOMMENDATIONS	9
CHAPTER ONE: INTRODUCTION	11
CHAPTER TWO: THE CURRENT APPOINTMENT AND REPRESENTATION RATES.....	15
Aboriginal Peoples.....	17
Persons with disabilities.....	18
Members of the Visible Minorities Group.....	21
Women.....	23
CHAPTER THREE: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS CONCERNING CURRENT STATISTICS AND THE MONITORING AND EVALUATION OF HIRING PRACTICES	25
The need for more accurate workforce availability estimates	25
Encouraging Self-Identification and Self-Declaration.....	26
Tracking Hiring Practices	28
TBS Report on Employment Equity	30
Complying with the Employment Equity Act and Having a Representative workforce	32
Discrimination and Fairness in the Workplace	32
Workforce Adjustment.....	35
Recommendation on Monitoring and Evaluation	38
CHAPTER FOUR: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS CONCERNING EMPLOYMENT EQUITY ADVOCACY AND EMPLOYEE PARTICIPATION	41
Organization and Mandate of the OCHRO	41
Employee Advocacy and Participation	45
Recommendation on Advocacy and Employee Participation.....	48
APPENDIX A – KEY EMPLOYMENT EQUITY LEGISLATION AND THE MAIN ORGANISATIONS WITH EMPLOYMENT EQUITY RESPONSIBILITIES	49
Key Employment Equity Legislation.....	49
The <i>Public Service Employment Act</i> , S.C. 2003, c. 22	49
The <i>Employment Equity Act</i> , S.C. 1995, c. 44	49
The <i>Canadian Human Rights Act</i> , R.S.C. 1985, c. H-6.....	50

The Main Organisations with Employment Equity Responsibilities	50
The Public Service Commission of Canada (PSC).....	50
The Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO).....	51
The Canadian Human Rights Commission (CHRC)	52
APPENDIX B – EXPLANATION OF KEY EMPLOYMENT EQUITY STATISTICS	55
APPENDIX C – RECOMMENDATIONS FROM <i>REFLECTING THE CHANGING FACE OF CANADA: EMPLOYMENT EQUITY IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE</i>	57
APPENDIX D – WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE 2011-2013.....	63

EMPLOYMENT EQUITY IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE: STAYING VIGILANT FOR EQUALITY

EXECUTIVE SUMMARY

The *Employment Equity Act* requires the federal public service to implement employment equity measures to “correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women, Aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities” and “to achieve equality in the workplace”. Since 2004, the Standing Senate Committee on Human Rights (“the Committee”) has retained an on-going order of reference to monitor issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity are being met. The Committee has produced two previous reports in the course of this study:

- *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*, February 2007; and
- *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010.

On 26 October 2011, the Senate adopted a motion for the Committee to undertake a follow-up study on employment equity. Six meetings were held between October 2011 and May 2013. In the report resulting from this study, *Employment Equity in the Federal Public Service: Staying Vigilant for Equality*, the Committee examines the progress that has been made and the challenges that remain in reaching employment equity goals. One indicator of progress is that women, Aboriginal people and persons with disabilities are now better represented in the federal public service than their workforce availability and visible minorities are now only slightly under-represented. However, a number of indicators, particularly at senior levels, are not as positive. Given that many of this Committee’s key observations made in *Reflecting the Changing Faces of Canada* can still be made again today, we continue to stand behind the 13 recommendations we made in that report.

Employment Equity in the Federal Public Service: Staying Vigilant for Equality examines the changes resulting from the creation of the Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO) in 2009 and recent workforce adjustment processes and their impact on employment equity, as well as data collection and analysis challenges and the advocacy being done on the topic of employment equity.

Current statistics on employment equity broken down by employment equity group are examined in **Chapter Two: The Current Appointment and Representation Rates**. Current statistics reveal that Aboriginal peoples are applying to, being appointed to and are represented in the federal public service at a rate that is higher than their workforce availability. However, they are

also overrepresented in the lowest salary ranges and underrepresented in senior management. Aboriginal peoples are also concentrated in departments serving Aboriginal peoples. The report further notes that Aboriginal employees are leaving the federal public service at a greater rate than they are being hired.

The report notes that persons with disabilities are represented in the federal public service at a number that is higher than their workforce availability, though they continue to apply and to be appointed at a lower rate through the Public Service Commission (PSC) and hired at a lower rate as per the most recent hiring statistics in the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) annual report. In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee expressed concern that these low appointment rates suggest that federal departments and agencies may be reaching their employment equity targets for persons with disabilities through reliance on the demographics of aging, rather than seeking to actively recruit such persons. Though this remains a concern, witnesses were unable to confirm whether this hypothesis is accurate at the hearings for this study as the phenomenon is not sufficiently understood. The Committee heard from witnesses about various challenges faced by persons with disabilities in the public service including a lack of accommodation. On the positive side, we heard about efforts being made to recruit and retain employees with disabilities and to provide tools and training on accommodation.

Overall, the representation of the visible minorities group has improved since *Reflecting the Changing Face of Canada* was tabled in 2010. The rate of promotion of visible minorities is higher than their representation in the public service and they are leaving the federal public service at a lower rate than they are being hired. Despite these improvements, visible minorities remain underrepresented in higher level positions and salary categories and are slightly overrepresented in the lower salary categories.

Though women are represented at a greater rate in the federal public service than their workforce availability, they are still lagging behind men in terms of being appointed to executive and high-salary positions and are still largely clustered in certain occupations and departments. They remain concentrated in administrative support jobs, generally hold lower-paying jobs than men and are over-represented in term appointments.

Chapter 3: Observations Concerning Current Statistics and the Monitoring and Evaluation of Hiring Practices outlines a number of issues with the employment equity data that affect the ability to analyse, monitor and evaluate progress to date. The workforce availability data currently being used is from the 2006 Census and there is concern that it may no longer be accurate and that more reliable workforce availability statistics are needed for comparison. Another challenge discussed in Chapter 3 is the inability to confirm the accuracy of the representation rates gained from the self-identification surveys of existing employees and of the appointment rates gained from the self-declaration surveys of new candidates for

employment, which form the basis of the representation and appointment rate figures. Witnesses told the Committee that many employees in the visible minorities group fear that such information may be used against them. Study of this issue is ongoing within the federal public service to better understand the barriers to self-identification and self-declaration.

In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee recommended that the PSC provide statistics on recruitment rates for employment equity groups for the percentage of jobs that are not publicly advertised. Although the Public Service Commission's *2011-2012 Annual Report* does not provide the recruitment rates for the four designated groups to non-advertised positions, the use of non-advertised processes decreased slightly between the 2010-2011 and 2011-2012 fiscal years. Though there has been some concern that non-advertised appointments were less representative of employment equity groups, the Committee was told that some managers are actually using non-advertised appointments to meet employment equity objectives. Aboriginal peoples and persons with disabilities are better represented in non-advertised appointments, though this is not the case for visible minorities. The impact of contracting out on employment equity objectives is also discussed in Chapter 3.

The Committee heard that federal public service employers can meet their *Employment Equity Act* obligations without actually having a representative workforce. Chapter 3 addresses the issue of discrimination in the federal public service, recognising that there is debate as to whether it is a question of isolated incidents or a more systemic issue. In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee reported on problems with discrimination in the federal public service. Despite the Government of Canada's various efforts to deal with discrimination in the federal public service, this remains an important priority.

The final section of Chapter 3 examines the impact of workforce adjustment on employment equity. The testimony of witnesses on this point was mixed and labour union representatives informed the Committee that they did not have access to adequate information to assess the impact of workforce adjustment measures.

The chapter ends with the Committee's recommendation that the federal government support greater monitoring and evaluation to achieve employment equity in the federal public service. This requires better tracking, development and collection of employment-related data by the Treasury Board of Canada Secretariat and for more information on this topic to be made available to the public. Examples of data that would be of use are provided.

Chapter 4: Observations Concerning Employment Equity Advocacy and Employee Participation examines the role of the Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO), of employees and of certain committees in advocating for employment equity. The OCHRO was created in 2009 and is responsible for the broad framework, while deputy heads are now

responsible for implementing equity and diversity in their own departments. While the Committee has heard from the OCHRO about its efforts in providing guidance on employment equity for deputy heads, and although the Treasury Board's annual report does provide some indication of how departments and agencies are faring with regard to meeting overall employment equity targets, we believe that there needs to be a stronger accountability mechanism to provide an incentive to managers to meet employment equity targets. In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee recommended the "swift publication and effective implementation of the Office of the Chief Human Resources Officer's updated employment equity policy," and we continue to think that this would be beneficial in holding departments accountable for their employment equity results.

In Chapter 4, the Committee also notes the advantages of greater management involvement in the new structure of Employment Equity Champions and Chairs Committees for Aboriginal Peoples, visible minorities and persons with disabilities as opposed to their predecessor National Employment Equity Councils which were employee-focused. A number of witnesses found that the committees are working well. However, other witnesses noted that, in the transition, a venue for employee-driven initiatives and open dialogue for employees outside the union and management context was lost. The Committee recommends that mechanisms and safeguards be created to ensure that federal public service employees are able to freely voice their employment equity concerns and organise solutions together. These could be established as part of the existing model for the Chairs and Champions Committees or as something separate. The Committee also recommends that an Employment Equity Champions and Chairs Committee for women be created given that full employment equity for this group has also not yet been realized.

In conclusion, the Committee has learned that much progress has been made in achieving employment equity goals over the years that the Committee has been studying this issue but there is still work to be done to ensure that Canadians have a federal public service that is truly representative of them at all levels.

MEMBERS OF THE COMMITTEE

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, Chair

The Honourable Salma Ataullahjan, Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Raynell Andreychuk

Art Eggleton

Elizabeth Hubley

Don Meredith

Thanh Hai Ngo

Judith G. Seidman

Betty E. Unger

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Claude Carignan, P.C., (or Yonah Martin) and James Cowan (or Joan Fraser).

Other Senators who have participated from time to time in the study:

The Honourable Senators Pierre-Hugues Boisvenu, Patrick Brazeau, JoAnne L. Buth, Jane Cordy, Stephen Greene, Mac Harb, Noël A. Kinsella, Yonah Martin, Grant Mitchell, Jim Munson, Victor Oh, Nancy Ruth, Donald H. Oliver, Q.C., Vernon White and Rod A. Zimmer.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Julia Nicol, Shauna Troniak and Julian Walker, Analysts

Senate Committees Directorate:

Adam Thompson (from September 2013), Daniel Charbonneau (until September 2013),
Clerk of the Committee

Lori Meldrum, Administrative Assistant

Senate Communications Directorate:

Ceri Au, Communications Officer

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 19, 2013:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

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-ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2014.

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

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation on Monitoring and Evaluation

The Committee recommends that the federal government support greater monitoring and evaluation to achieve the goal of employment equity in the federal public service. This requires better tracking, development and collection of employment-related data by the Treasury Board of Canada Secretariat and for more information on this topic to be made available to the public. Such an effort should include improved review of the appointment process in the federal public service, including for non-advertised positions, to allow for more accurate tracking of employment equity goals and analysis of how effectively they are being integrated into hiring policies and practices.

Up-to-date data on the workforce adjustment processes is also necessary to ascertain their impact on employment equity. This information should be released as it becomes available to allow for analysis to be conducted in a timely manner. Tracking and reporting on the types of discrimination complaints being brought forward, as well as measures taken in response, are also necessary to provide important data to identify barriers to employment equity.

Finally, also to facilitate monitoring and evaluation, the Committee urges the Treasury Board Secretariat to include the following information in future annual reports with respect to employment equity:

- Data and information compiled further to consultations with federal public service labour unions and the Employment Equity Chairs and Champions Committees;
- The employment equity workforce analysis tables already being provided to federal departments and agencies each year to help them integrate employment equity considerations into their human resources and business planning;
- Updates concerning the relevant programs and initiatives of the Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission and the Canadian Human Rights Commission and analyses of how these are impacting the overall implementation of the *Employment Equity Act*;
- Best practices from employment equity initiatives undertaken by individual departments and agencies;
- Summaries of the activities of the Joint Employment Equity Committee and the Interdepartmental Network on Employment Equity;

- Updates with regard to progress being made in encouraging self-identification and self-declaration among federal public service employees;
- Updates concerning progress in developing more reliable methods of determining the representation rates for the designated groups under the *Employment Equity Act*;
- Information concerning the guidance and direction provided by the Office of the Chief Human Resources Officer to deputy heads and individual departments and agencies concerning employment equity; and
- Analysis of the observable trends in employment equity statistics for the federal public service and the factors that may be influencing these trends.

Recommendation on Advocacy and Employee Participation

The Committee recommends that the federal government expand its efforts to promote greater advocacy and employee participation on issues concerning employment equity within the federal public service. Such efforts should include the creation of an Employment Equity Champions and Chairs Committee for women as already exists for the other employment equity groups, given that full employment equity for this group has also not yet been realized. The Committee also calls on the government to develop and support mechanisms and safeguards to ensure federal public service employees are able to organise and independently raise their concerns, address discrimination and advocate for employment equity.

CHAPTER ONE: INTRODUCTION

There is evidence that a representative bureaucracy is a key element of good governance in a diverse society. ... In the eyes of a diverse citizenry, a representative bureaucracy can contribute to the perception that government is both legitimate and accessible. There is a parallel here to the business case for diversity in the private sector, where it is understood that a diverse work force is a competitive advantage that contributes to business success in a diverse society. Representativeness is important in a democratic society as a demonstration to citizens that they and their children have access to government and to the careers it offers, which their taxes support. – Carol Agócs, Professor Emerita, University of Western Ontario¹

Since 2004, the Standing Senate Committee on Human Rights (“the Committee”) has retained an on-going order of reference to monitor issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity are being met. The Committee has produced two previous reports in the course of this study:

- *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*, February 2007;² and
- *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010.³

When the Committee began to study employment equity almost a decade ago, much progress had already been made in developing a framework for making the federal public service reflect the Canadian population it represents. The federal public service had not, however, achieved the representativity required by the key legislation for this framework: the *Employment Equity Act* (more information about the key legislation and organisations can be found in Appendix A).⁴ The statistics from March 2005, which we presented in our *Not There Yet* report, revealed that, of the four groups designated by the Act, three of them – Aboriginal peoples, persons with disabilities and women – were overall represented equitably in the federal public service when compared to their availability in the Canadian workforce. Members of the visible minorities

¹ Standing Senate Committee on Human Rights, *Evidence*, 22 April 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/25EV-50082-E.HTM>. A full list of witnesses who appeared before the Committee is included in Appendix D. Transcripts are available at: Standing Senate Committee on Human Rights, *Transcripts & Minutes*, 41st Parliament, 1st Session. http://www.parl.gc.ca/SenCommitteeBusiness/CommitteeTranscripts.aspx?parl=41&ses=1&Language=E&comm_id=77.

² Standing Senate Committee on Human Rights, *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*, February 2007, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep07feb07-e.pdf>.

³ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>. See pp. 12–16 of *Reflecting the Changing Face of Canada* for more concerning the history of the Committee’s study under this mandate.

⁴ S.C. 1995, c. 44.

group were, however, represented at a rate noticeably below their availability numbers.⁵ Looking more closely at the statistics revealed that the four groups remained underrepresented in many federal departments and at the higher salary and seniority levels. They were also overrepresented in lower level and clerical positions. Later, in our 2010 report, *Reflecting the Changing Face of Canada*, we continued to observe overall progress being made, but we remained concerned that the federal public service was still not fully representative of Canadians.⁶

The Committee held hearings again in 2011, 2012 and 2013⁷ on these issues. We remain encouraged that the overall representativity statistics have continued to improve, and we applaud the efforts of all those who have worked hard towards this achievement. Current statistics show that women, Aboriginal peoples and persons with disabilities are now better represented in the federal public service than their workforce availability. Improvements are being seen in the number of promotions being given to members of these groups as well. Noteworthy progress has been made for the visible minorities group, who are now only slightly under-represented in overall numbers.

Significant gaps continue to persist, however, particularly at senior levels. Members of the four designated groups remain primarily employed at lower levels and women and members of the visible minorities group remain underrepresented at the executive level. Women continue to be overrepresented in administrative support positions. The rate at which persons with disabilities are being appointed to the federal public service remains too low. Aboriginal peoples are well-represented overall, but work primarily in just a few departments. Although members of the visible minorities group are doing well in appointments and better in overall representativity, their percentage of total hirings as per the Treasury Board of Canada Secretariat's recent statistics is below where it should be. Representativity can still vary significantly between federal departments, with underrepresentation of the four groups being a significant concern in several of them.⁸

Given that many of this Committee's key observations made in *Reflecting the Changing Face of Canada* can still be made again today, we continue, therefore, to stand behind the 13 recommendations we made in that report. As that report detailed many of the relevant issues, factors, challenges and solutions that form the employment equity landscape of the federal public service, this current report seeks to supplement our previous findings and to draw attention to two recent developments. The first pertains to the restructuring of the Treasury Board's approach

⁵ Members of the visible minorities group accounted for 8.1% of all employees, which was below their overall availability of 10.4% of the workforce (this workforce availability number would be revised not long after based on the 2006 Census to 12.4%). Furthermore, while 25 % of all applications for advertised positions with the federal public service were from members of this group, they received only 10% of appointments.

⁶ For an explanation of the key statistical indicators used in discussions of employment equity, see Appendix B.

⁷ See Appendix D for the list of witnesses.

⁸ For statistics pertaining to employment equity by department and agency, see: Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12, Annual Report to Parliament*, Table 1, at pp. 5-9, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

to employment equity and the establishment of the Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO) (which, having been created in 2009, has now progressed to a point where witnesses are able to discuss its approach to employment equity). The second concerns the Government of Canada's workforce adjustment process and the overall downsizing of the federal government that is resulting in thousands of layoffs, which some witnesses worry will erase recent progress in employment equity. More generally, the report also looks at the data and analysis available to monitor and evaluate success to date in achieving employment equity, as well as the work of the various advocates on this topic within the federal public service.

Given the significant progress that has been made towards building a federal public service that is representative of the Canadian population, it is important to remain vigilant so that these gains are not lost. There is still much work to do to address discrimination in the federal public service and to create an equitable workplace.

CHAPTER TWO: THE CURRENT APPOINTMENT AND REPRESENTATION RATES

The current appointment and representation rates reveal that progress has been made over recent years in making the federal public service more representative of the Canadian population. In many key areas, the representation rates are matching or are not far off from workforce availability. Chief Human Resources Officer⁹ Daniel Watson noted that these statistics are “impressive” and, overall, demonstrate “significant progress.”¹⁰ Anne-Marie Robinson, President of the Public Service Commission¹¹ (PSC), noted she was “happy” to report certain statistics that show “good progress”, though she also acknowledged that in some areas there is still work to be done. She underscored the need to “look horizontally across the public service”, since there are “gaps” that appear “vertically and across different occupations.”¹²

Not all witnesses were as enthusiastic about the current numbers. Robyn Benson, the National President of the Public Service Alliance of Canada (PSAC), submitted that “the most current data in the latest Treasury Board annual report on employment equity does not give us any reason to celebrate.”¹³ Al Ravjiani, the Ontario Regional Director for the Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC), explained that:

It is undeniable that the employment landscape of federal public service has become fairer over the last two decades. That being said, many improvements remain to [be] made, including the need for vigilance to prevent a return to less equitable practices.¹⁴

Carol Agócs, Professor Emerita at the University of Western Ontario, described the federal public service as not being a representative bureaucracy and added: “Representation is not only about being there but also about participation in decision-making, equity in career advancement and pay, and an inclusive and respectful culture.”¹⁵

Selected key statistics from the Public Service Commission of Canada’s *Annual Report 2011-2012* and the Treasury Board of Canada Secretariat’s (TBS) *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12, Annual Report to Parliament* are set out in the table below. This data helps to present some of the areas where progress is being made and where gaps exist.

⁹ See Chapter 4 and Appendix A for an explanation of the Chief Human Resources Officer’s role in employment equity.

¹⁰ *Evidence*, 22 April 2013.

¹¹ See Appendix A for an explanation of the Public Service Commission’s role in employment equity.

¹² *Evidence*, 22 April 2013.

¹³ *Evidence*, 29 April 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/26EV-50107-E.HTM>.

¹⁴ *Evidence*, 29 April 2013.

¹⁵ *Evidence*, 29 April 2013.

Selected Key Statistics: Employment Equity in the Federal Public Service of Canada 2011-12

	Women	Aboriginal Peoples	Persons with Disabilities	Members of Visible Minorities
Workforce availability (2006 Census)¹⁶	52.3%	3.0%	4.0%	12.4%
% of total applicants to the federal public service¹⁷	45.3% [2009-10 ¹⁸]	4.0%	2.6%	21.4%
% of total appointments to the federal public service¹⁹	53.0%	5.3%	3.0%	22.3%
Representation rate in federal public service²⁰	54.6%	4.9%	5.7%	12.1%
% of total in executive positions²¹	45.9%	3.7%	5.5%	8.1%
% of those with a salary over \$100,000²²	41.5%	2.9%	5.5%	10.4%
% of those with a salary between \$45,000-49,999²³	67.4%	5.8%	7.0%	11.6%
% of those in administrative support positions²⁴	79.1%	6.1%	7.8%	13.2%

¹⁶ Provided to Public Service Commission of Canada by the Office of the Chief Human Resources Officer, as cited in: Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, Table 11, at p. 43, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

¹⁷ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, Table 11, at p. 43, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

¹⁸ Due to a change in data capture, recent applicant data by sex is no longer available.

¹⁹ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, Table 11, at p. 43, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

²⁰ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011-12, Annual Report to Parliament*, Table 6 at p. 15, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

²¹ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011-12, Annual Report to Parliament*, Table 3 at p. 11, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

²² Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011-12, Annual Report to Parliament*, Table 4 at p. 13, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

²³ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011-12, Annual Report to Parliament*, Table 4 at p. 12, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

²⁴ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011-12, Annual Report to Parliament*, Table 3, at p. 11, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

% of total hirings ²⁵	53%	3.5%	2.4%	10.7%
% of total promotions ²⁶	57.6%	4.6%	4.6%	13.5%
% of total separations ²⁷	55.6%	3.8%	6.8%	7.7%

Aboriginal Peoples

The current statistics reveal that Aboriginal peoples are applying to, being appointed to and are represented in the federal public service at a rate that is higher than their workforce availability. At the same time, they are overrepresented in the lowest salary ranges. As Professor Agócs summarized:

In 2007 and 2011, the trend in the hiring of Aboriginal people turned negative: Hires were less than availability and the rate of separations exceeded the rate of hires. In 2011, Aboriginal representation among employees promoted was less than their representation in the public service. Throughout the study period, Aboriginal employees were clustered in departments that provide services to Aboriginal peoples.

In summary, the public service is a representative bureaucracy for Aboriginal people if we focus only on access to employment, but they do not have equal access to senior management or the top salary group, and the hiring of Aboriginal persons is trending downward. The representation of Aboriginal persons will not be sustained if separations continue to exceed hires.²⁸

In determining the representation of Aboriginal peoples in the federal public service, the PSC uses a type of self-identification process called the Affirmation of Aboriginal Affiliation Form. The most recent PSC annual report explained that while this process was initially used for appointment processes where the area of selection was limited to Aboriginal peoples (or limited to members

²⁵ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12, Annual Report to Parliament*, Table 5, at p. 14, , <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>. “Hirings” is defined in this report as: “Refers to the number of persons added to the employee population in the past fiscal year. This includes indeterminate and seasonal employees, with the exception of those seasonal employees who are on leave without pay at the end of March, those with terms of three months or more, and students and casual workers whose employment status has changed to indeterminate, terms of three months or more, or seasonal. Hirings measure the flow of employees into the public service and may include more than one staffing action for term employees.”

²⁶ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12, Annual Report to Parliament*, Table 5, at p. 14, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

²⁷ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12, Annual Report to Parliament*, Table 5, at p. 14, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

²⁸ *Evidence*, 22 April 2013.

of the designated employment equity groups), it is now being applied to “other types of appointment processes.”²⁹ Maria Barrados, former president of the PSC, explained that it is hoped that the Affirmation of Aboriginal Affiliation Form process will be an “effective way to deter Aboriginal false self-declaration.” She added that, “the PSC will continue to work with organizations to see if additional support is needed to ensure consistency in implementing this approach.”³⁰

Another issue raised by witnesses over the years is that the Aboriginal Canadian population tends to be younger than the population of Canada as a whole. As Professor Agócs noted: “we are looking at the future labour force of Canada. We need to get on this idea of including Aboriginal people in the jobs that are available because they will be the labour force of the future.” Patty Ducharme, who was the National Executive Vice-President of PSAC when she appeared before the Committee in 2012, also highlighted societal challenges for young Aboriginal people in “accessing education opportunities”.³¹

Persons with disabilities

Persons with disabilities are represented in the federal public service at a number that is higher than their workforce availability, though they continue to apply and to be appointed at a lower rate through the PSC and hired at a lower rate as per the most recent hiring statistics in the TBS annual report. In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee expressed concern that these low appointment rates suggest that federal departments and agencies may be reaching their employment equity targets for persons with disabilities through reliance on the demographics of aging, rather than seeking to actively recruit them.³² Bearing in mind that disabilities are more likely to be acquired as people age, half of the persons with disabilities employed in the federal public service are aged 50 years or older, while the representation rate of persons with disabilities under 35 is only 2.8% (compared to a workforce availability of 4.0 % for this group as a whole).

Daniel Watson responded to these concerns about relying on the demographics of ageing: “We do not know for a fact that is the case, but if it were something other than that, we would want to look into it to determine whether any steps should be taken to address that.”³³ Anne-Marie

²⁹ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, at pp. 43-44, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

³⁰ *Evidence*, 31 October 2011, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/03EV-49141-E.HTM>.

³¹ *Evidence*, 22 April 2013.

³² Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, at p. 4, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

³³ *Evidence*, 22 April 2013.

Robinson acknowledged that these low application, appointment and hiring rates represent an issue that the PSC does not “understand well enough” and can do more to address.³⁴

Another issue raised by witnesses is the higher separation rate persons with disabilities have compared to their appointment rate, which may be an indication that federal departments are not doing enough to accommodate them. Professor Agócs sees this as a “negative” trend that will affect “the representativeness of the public service for persons with disabilities ... into the future if this continues, particularly since employees with disabilities are older and more likely to retire than other employees.”³⁵

Robyn Benson informed the Committee that the largest number of discrimination grievances and complaints by PSAC members are from those with disabilities who are not properly accommodated in their workplaces. She suggested that what remains to be determined is whether “the high rate of separation of employees with disabilities is related to the lack of accommodation or to problems with reintegration into the workplaces after an absence.”³⁶

Patty Ducharme remarked that employees without indeterminate status and who get sick or develop disabilities can be less willing to come forward and share information about this.³⁷ Seema Lamba, PSAC’s Human Rights Officer, added another concern:

In addressing these issues with our members, we find it is difficult to actually facilitate their integrating back into the workplace properly or their being reasonably accommodated, and often they end up staying outside of the workplace, sometimes for years, until eventually their employer tells them their employment will be terminated. Often it is because of a lack of accommodation, or they may just need some more time to deal with their disability before coming back into their workplace. That is a significant issue and quite a concern for us now, with the cuts [i.e., workforce adjustment], because there are members on disability insurance who, as a way of saving funds, may be terminated.³⁸

Robyn Benson presented similar views and illustrated why she thinks public service employers are prioritizing cost reduction over workplace accommodation:

Under the *Public Service Employment Act*, managers have had the option to backfill a position if an employee has been on leave without pay for over a year. If the position is backfilled, the employee has no job to come back to when they are able to return to work. They are placed on a priority list for leave of absence. In the past, most managers would

³⁴ *Evidence*, 22 April 2013.

³⁵ *Evidence*, 22 April 2013.

³⁶ *Evidence*, 29 April 2013.

³⁷ *Evidence*, 13 February 2012, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/08EVA-49320-E.HTM>.

³⁸ *Evidence*, 13 February 2012.

wait until the person was able to return to work and actually accommodate that person on their return, if required. Now, anecdotally, we find there is less flexibility, and employees are either forced to retire, to resign or to return to work before they are ready. Employees who cannot come back to their substantive positions due to their disability are placed on a leave of absence priority list.

These days, disability management is not focused on the prevention of illness or improving accommodation in the workplace so that workers with disabilities can be integrated productively. Instead, it encourages pushing workers back into the workforce before they are ready or forcing them to retire or resign. If they want to remain employed, they wait on priority lists, wondering whether they will have a job when they are ready to return because their job has been backfilled.³⁹

Witnesses from the PSC and the OCHRO described some of the initiatives they have already put in place to try to better recruit and retain employees with disabilities. Daniel Watson emphasized the importance of an accommodating workplace and spoke about the:

excellent work being done through the Disability Management Initiative, which has generated a number of tools and services to support departments better in supporting ill or injured employees, and to contribute to the participation of persons with disabilities in the workforce. This includes resources such as disability case management workshops, training programs for disability management advisers and advisers with responsibility for disability management.⁴⁰

In its *2011–2012 Annual Report*, the PSC explained that it has “enhanced its advisory role for persons with disabilities by delivering expert seminars on accommodation to 182 [human resources] practitioners in the public service.” It also implemented an online system to track accommodation requests, posted a “literature review” on its website about this issue, and has been pursuing research on best practices in the accommodation field to ensure relevance and consistency of services to organizations. In addressing the increased responsibilities of managers for employment equity, the 2011-2012 PSC report also identified some “best practices” for federal employers, including:

a fully integrated business and HR plan incorporating a diversity and [employment equity] plan covering key areas (Human Resources and Skills Development Canada); the development of a database of non-government organizations, colleges and university centres for students with disabilities for communications, marketing and outreach purposes (Health Canada); and increasing awareness of persons with disabilities issues

³⁹ *Evidence*, 29 April 2013.

⁴⁰ *Evidence*, 22 April 2013.

through in-house workshops on accommodation (Public Works and Government Services Canada).⁴¹

Linda Lizotte-MacPherson, the Employment Equity Champion for Federal Employees with Disabilities and President of the Canada School of Public Service, also acknowledged that the underrepresentation of persons with disabilities in certain areas remains insufficiently understood, but drew attention to some of the work being done through the Champions and Chairs Committee to address this issue, including working on an accessibility strategy and engaging in consultations with the Public Service Commission.⁴² Other promising initiatives brought to the Committee's attention were the Treasury Board's release of a *Disability Management Handbook for Managers in the Federal Public Service*⁴³ in 2011 and a Workplace Wellness and Productivity Strategy⁴⁴ that was launched in 2012.

PSAC raised one other issue related to disability, with Robyn Benson noting that:

We are also very concerned about the large increase in the number of disability insurance claims related to mental health issues. We believe these numbers will only grow as public services and jobs are cut, while demands and workloads increase. Even the increase in claims does not provide a true picture. Many employees with mental health issues will not report them or seek assistance because of the stigma and, more recently, the fear of being targeted during the workforce adjustment process.⁴⁵

Members of the Visible Minorities Group

While representation rates for members of the visible minorities group⁴⁶ have increased since *Reflecting the Changing Face of Canada* was released in June 2010, they still do not quite match the workforce availability numbers from the 2006 Census – though this gap is now almost closed. Given that the workforce availability numbers from the 2011 Census (not yet available) are expected to be higher for visible minorities, this gap will likely be much greater.

Professor Agócs reviewed the situation for visible minorities and concluded that the federal “public service has not been a representative bureaucracy for visible minorities in any respect, and this situation will not improve if present trends continue.”⁴⁷ The data reveal that they are

⁴¹ Public Service Commission of Canada, *2011–2012 Annual Report*, p. 44, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

⁴² *Evidence*, 29 April 2013.

⁴³ Treasury Board of Canada Secretariat, *Disability Management in the Federal Public Service*, 21 September 2011, <http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/dmi-igi/index-eng.asp>.

⁴⁴ Treasury Board of Canada Secretariat, *Annual Report to Parliament 2011–12 - Human Resources Management*, 2012, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/pmt-gpt/2011-2012/pmt-gpt-eng.pdf>.

⁴⁵ *Evidence*, 29 April 2013.

⁴⁶ Under section 3 the *Employment Equity Act*, “members of visible minorities” are “persons, other than aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour.”

⁴⁷ *Evidence*, 22 April 2013.

underrepresented in the executive group and in the higher salary categories and slightly overrepresented in the lower salary categories. Also, while they are entering the federal public service at a level above their workforce availability through PSC appointments, they are underrepresented in the percentage of total hirings. The Committee is encouraged, however, that their rate of promotion is higher than their representation in the public service and that they are leaving the federal public service at a lower rate than they are being hired.

Maria Barrados stated before the Committee in 2011 that because visible minorities have been appointed above workforce availability for some time, she does not have a “great deal of confidence in the number that is used to calculate the number of visible minorities currently working in the Government of Canada” and claimed it is “under-representative.”⁴⁸ She explained further that:

... [F]or the last five years, we have been measuring the numbers that have been coming in. They have been coming in at a very high rate, well above what is in the public service and well above workforce availability. The population number we are seeing is not really changing very much, so there is something wrong. I know they are not leaving; I know they are staying. We have been on about this quite consistently. We have to do better with that number.⁴⁹

One reason for the uncertainty behind these numbers pertains to the issue of whether employees are participating fully in the self-identification process, which is discussed in the next chapter.

Daniel Watson observed that progress is being made in the executive ranks for this group. The PSC has previously described its progress in creating pools of qualified candidates who are members of visible minorities who are eligible to fill executive level positions. Anne-Marie Robinson also discussed a study the PSC is currently undertaking to report on how members of all employment equity groups are proceeding in terms of promotions within the public service and to “better understand their experience with this staffing system to find out whether there are any additional barriers ... that need to be addressed.”⁵⁰

Another development noted by Anne-Marie Robinson is that the “drop-off” rate that used to be higher for members of the visible minorities groups has reversed such that the most recent appointment rate is higher than the application rate. In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee had noted its concern about past drop-off rates for visible minority applicants and recommended that the Public Service Commission undertake further study and report on the reasons for this. While these new statistics indicate that improvements are being made, as Ms. Robinson cautioned: “This is one year's data only, so we have to be vigilant and continue to

⁴⁸ *Evidence*, 31 October 2011.

⁴⁹ *Evidence*, 31 October 2011.

⁵⁰ *Evidence*, 22 April 2013.

watch the data as we go forward.”⁵¹ The Committee hopes that the drop-off rate will not resurface as a concern in future years, and that the Public Service Commission will report on its assessment of the reasons for previously high past drop-off rates and recent successes in addressing them.

Women

As the Committee previously noted in *Reflecting the Changing Face of Canada*, women are still lagging behind men in terms of being appointed to executive and high-salary positions and are still largely clustered in certain occupations and departments. They remain concentrated in administrative support jobs, generally hold lower-paying jobs than men and are over-represented in term appointments. As Professor Agócs summarized, “women have access to public service employment but they have not achieved equality, even though they have long constituted a majority of federal public servants.”⁵² They are, however, making gains in the scientific and professional occupational group and are now represented at 50.4%.⁵³

The Committee is pleased that the Public Service Commission has implemented our recommendation to present statistics showing the proportion of women appointed from within the three other designated groups. Its recent annual report notes that the percentage of women in the persons with disabilities and Aboriginal peoples designated groups decreased in 2011–2012, from 51.5% to 48.4% and 67.8% to 63.5%, respectively. In 2011–2012, the proportion of women appointed from the visible minority designated group was 55.0%, compared to 54.7% in 2010–2011.⁵⁴

Another area related to employment equity that has been raised during recent hearings by witnesses is pay equity, which refers to the policy of ensuring that those working in positions that are traditionally held by either men or women receive equal compensation for work of equal value. In 2009, this Committee reviewed and reported on the new *Public Sector Equitable Compensation Act*.⁵⁵ Once it comes into force, this Act will replace the complaints-based system previously found in the *Canadian Human Rights Act* with a system where employers and bargaining agents must take “proactive” steps during the collective bargaining process and then report on their achievements in realizing “equitable compensation” (a term that is intended to replace “pay equity”). Under the new system, disputes and complaints regarding equitable compensation matters will be handled by the Public Service Labour Relations Board rather than

⁵¹ *Evidence*, 22 April 2013.

⁵² *Evidence*, 22 April 2013.

⁵³ *Evidence*, 29 April 2013.

⁵⁴ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, at Table 34, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

⁵⁵ Standing Senate Committee on Human Rights, *Report of the Standing Senate Committee on Human Rights re: The Public Sector Equitable Compensation Act*, June 2009, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/rep/rep03jun09-e.pdf>.

the Canadian Human Rights Commission (CHRC) and the Canadian Human Rights Tribunal. The Act will not come into force until the regulations are finalized by the Treasury Board of Canada Secretariat.⁵⁶ Ryan Campbell, a policy analyst with the Professional Institute of the Public Service of Canada remarked that PSECA is “imposing unfair and restrictive definitions” and could potentially prevent pay equity complaints from being properly heard.⁵⁷ The Committee intends to continue to monitor this legislation as it is implemented.

⁵⁶ For more information, see: Treasury Board of Canada Secretariat, *Equitable Compensation*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/lrco-rtor/relations/equity-parite-eng.asp>.

⁵⁷ *Evidence*, 29 April 2013.

CHAPTER THREE: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS CONCERNING CURRENT STATISTICS AND THE MONITORING AND EVALUATION OF HIRING PRACTICES

The need for more accurate workforce availability estimates

Monitoring employment equity in the federal public service is a challenge when workforce availability estimates are out of date. The Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission of Canada and the Canadian Human Rights Commission are currently using workforce availability estimates derived from 2006 census data, which are no longer considered to be accurate, particularly for the visible minorities group whose population has been increasing due to immigration. Chief Human Resources Officer Daniel Watson said that his organisation recognizes the limitations on the data being used.⁵⁸

Witnesses before the Committee have stressed the importance of having up-to-date data. According to Ryan Campbell from the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Because the Canadian labour force is constantly changing, using 2006 data means that the government's 2012 employment equity report is not a true representation of the current situation. The Treasury Board should use rigorous statistical estimation techniques to determine the percentages of the four employment groups in the Canadian labour force.⁵⁹

When she appeared before the Committee, Maria Barrados stated that: “Improved methodology and more reliable data are essential for getting a more accurate picture of employment equity in the public service and for reducing the reporting burden on organizations.”⁶⁰

The Committee recommended in its *Reflecting the Changing Face of Canada* report that the Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission of Canada and the Canadian Human Rights Commission work together to make sure that workforce availability numbers from the most recent national census are made available to both the public and individual federal departments and agencies as soon as they are published.⁶¹

Patty Ducharme from PSAC underscored the importance of data collection for achieving employment equity, stating that: “Numbers are important. Without them, employment equity is like

⁵⁸ *Evidence*, 22 April 2013.

⁵⁹ *Evidence*, 29 April 2013.

⁶⁰ *Evidence*, 31 October 2011.

⁶¹ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, Recommendation #2, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

a house without a foundation.”⁶² PSAC has been critical of the cancelling of the mandatory long-form survey for the 2011 census and recommended that the federal government reinstate it or, “at the very least”, include the questions that generate data for employment equity in the short form of the census.⁶³

Another concern raised by some witnesses is that, in addition to the cancellation of the mandatory long-form census, the Participation and Activity Limitation Survey, which collected data concerning persons with disabilities that was used to advance employment equity, was also cancelled in 2010. In Patty Ducharme’s view, “The loss of these important tools means that we do not know what kind and what quality of data we will have on which to base employment equity goals.” PSAC recommended that the federal government reinstate the funding for the Participation and Activity Limitation Survey and that Human Resources and Skills Development Canada continue to administer it.⁶⁴

New workforce availability estimates will be created by the Treasury Board using the new 2011 census data. It is not yet known whether this data will be sufficient to create accurate numbers. Until reliable workforce availability statistics can be developed from census data, the Treasury Board should develop and adopt more accurate employment equity estimates that reflect the current composition of the Canadian workforce.

Encouraging Self-Identification and Self-Declaration

Another challenge for assessing progress in employment equity is confirming the accuracy of the representation rates gained from the self-identification surveys of existing employees and of the appointment rates gained from the self-declaration surveys of new candidates for employment. Witnesses before the Committee have often raised concerns that many employees in the visible minorities group are reluctant to participate in these surveys since they fear this information may be used against them if they seek a promotion or another appointment; and yet, without their participation, gathering more accurate information that will better ensure a representative public service is not otherwise possible.

In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee reported on the on-going work of the Public Service Commission and the Treasury Board in addressing this issue and trying to encourage employees to participate in the surveys. The Committee recommended that the PSC

⁶² *Evidence*, 13 February 2012.

⁶³ *Evidence*, 13 February 2012.

⁶⁴ *Evidence*, 13 February 2012.

publish the results of the consultations it had begun for developing a common method for calculating representation and appointment rates in the federal public service.⁶⁵

In her last appearance before the Committee, Maria Barrados indicated she did not have a great deal of confidence in the statistics concerning the representation rates of visible minorities and agreed that a better estimate should be obtainable: “I have been trying to get my colleagues to agree to model it for me, because we should be able to model the applicants, the flow-in, and get a better estimate.”⁶⁶ Anne-Marie Robinson confirmed that the Public Service Commission continues to study these concerns and the reasons why employees chose to or choose not to participate. It is also actively promoting self-identification and self-declaration through outreach to federal departments and by explaining not only its importance in policy guides and during departmental orientation programs for new employees, but also by clarifying how applicants’ information will be used. Lastly, she also explained that the Commission is trying to merge the results from the self-identification and self-declaration surveys to ensure better data.⁶⁷

Daniel Watson also discussed how some employees may be reluctant to participate in the surveys if they don’t understand how the information is used and explained that “Demystifying [their] questions is an important part of the process.”⁶⁸ The Committee has learned about some of the efforts made in this regard, including a joint letter from the PSC and the OCHRO in May 2010 to the heads of human resources on *Using Self-Declaration Information for Self-Identification*,⁶⁹ advising that organizations can use applicant self-declaration information as self-identification information for their own employees, provided that the applicants’ prior consent has been obtained.

Professor Agócs provided suggestions for how to improve employee participation:

The main way to create a feeling of safety is by demonstrating over time that the information will be used in appropriate ways and not abused, by demonstrating that no one will suffer because they have self-identified and by creating support systems and a sense of inclusiveness. Doing that is a long and sometimes rather complex process, but it begins with respecting the diverse employees who are now present in the organization

⁶⁵ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, Recommendation #4,

<http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

⁶⁶ *Evidence*, 31 October 2011.

⁶⁷ *Evidence*, 22 April 2013.

⁶⁸ *Evidence*, 22 April 2013.

⁶⁹ Public Service Commission of Canada, *Using Self-Declaration Information for Self-Identification*, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/notes-exp-eng.htm>.

and calling upon them to give their ideas about what needs to be done to make culture change happen.⁷⁰

In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee recommended that the federal government undertake a systemic, government-wide study of the reasons why federal government employees choose not to self-identify as members of employment equity groups and that it make the results of this study publicly available as soon as possible.⁷¹ The Committee encourages the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer to continue with their efforts in promoting the value of self-identification and self-declaration and to report on their progress in doing so.

Tracking Hiring Practices

Appointment processes in the federal public service can be advertised or non-advertised and internal or external, depending on the position to be filled, the organization's needs and its human resources and employment equity plans. The Public Service Commission's reporting of how the federal public service is meeting its employment equity goals through appointment rates relies on data concerning advertised positions, and therefore does not account for non-advertised positions. "Non-advertised" processes refer to those in which an individual is appointed to a position without other applications being solicited. In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee recommended that the PSC provide statistics on recruitment rates for employment equity groups for the percentage of jobs that are not publicly advertised.⁷²

Although the Public Service Commission's *2011-2012 Annual Report* does not provide the recruitment rates for the four designated groups to non-advertised positions, it does explain how the PSC "changed the way it collects the information required to measure organizational use of non-advertised processes" to make it more efficient. It reports that "there was a decrease in the use of non-advertised processes by organizations [as the rate of their use] fell from 34.7% in 2010–2011 to 32.6% in 2011–2012." The PSC has also stated that it plans "to work with organizations in the coming year to provide additional policy guidance to be considered when choosing the most appropriate appointment process."⁷³

Anne-Marie Robinson explained that some managers are "using non-advertised appointments to some degree to help them meet their employment equity objectives" insofar as it appears that for

⁷⁰ *Evidence*, 22 April 2013.

⁷¹ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, Recommendation #6, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

⁷² Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, Recommendation #5, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

⁷³ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012* at p. 39, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

Aboriginal peoples and persons with disabilities, they are better represented in non-advertised appointments. However, she acknowledged that persons who are visible minorities are only being appointed at a rate of 8.1% for non-advertised positions, indicating that this group is doing less well by this process.⁷⁴

The PIPSC representatives discussed issues pertaining to the practice of managers “contracting out” for services and whether they are following proper policies and considering employment equity when hiring outside of the Commission’s advertised processes. Ryan Campbell said:

The abuse of contracting out provisions remains one of the biggest threats to the integrity of the federal government's equitable hiring practices. In 2010, the Public Service Commission reported that government managers are overusing these provisions, which circumvent established staffing principles. In 2012, the Auditor General echoed the sentiment of the PSC, further criticizing departments for not abiding by established policy. As long as the loopholes that facilitate these practices exist, the assertions made in the annual employment equity reports should be suspect. The lack of available information makes it impossible to know the extent to which tens of thousands of temporary staff skew the demographic makeup of the public service.⁷⁵

Al Ravjiani suggested that there “needs to be a mechanism in place that forces departments to abide by existing contracting out policies.”⁷⁶

Professor Agócs also provided some insight into how some hiring practices can affect employment equity:

One of the things happening in our economy right now is the greater use by many employers, including the federal public service, of term appointments, part-time work and term-limited work, which ultimately leads to turnover and a lack of retention. Because of our population right now, it is probable that visible minorities, women and Aboriginal peoples would be among the groups most likely to be employed on a term basis. It is a difficult situation that we are facing now, and if we are going through a period where recruiting into indeterminate positions is less and recruitment into term positions is more, that creates an issue.⁷⁷

The Committee continues to urge the Public Service Commission and the Treasury Board of Canada to develop better ways of tracking and overseeing hiring processes that are not directly

⁷⁴ Anne-Marie Robinson did not specify the source of this statistic. *Evidence*, 22 April 2013.

⁷⁵ *Evidence*, 29 April 2013.

⁷⁶ *Evidence*, 29 April 2013.

⁷⁷ *Evidence*, 22 April 2013.

administered by the Public Service Commission in order to better monitor whether employment equity goals are being reached.

TBS Report on Employment Equity

During the Committee's hearings, some witnesses expressed concerns about the lack of information provided in recent TBS employment equity reports (*Employment Equity in the Public Service of Canada 2010–11*⁷⁸ and *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12*⁷⁹), which were both similar in terms of scope and the data provided. Patty Ducharme described the 2010-11 report as follows:

Unlike previous reports, it is much shorter – in fact, it is 19 pages long where the last report was 68 pages long – and lacks any analysis of the actual data collected. In addition, there are now six tables with employment equity data instead of 16, which were printed in the previous report. Crucial data is now missing, including information about term employees and employment equity data based on occupational groups. Our immediate reaction is that this report will do very little to advance employment equity in the federal public service.⁸⁰

Seema Lamba felt that: “The new employment equity report is not that meaningful any longer. With so little information in it, it is hard for us, for example, to bring forward a meaningful critique because we do not have the data any longer.”⁸¹ Robyn Benson also provided the following analysis:

If we were going to have a fully inclusive federal public service and build on the gains made in employment equity, we need to have accountability and transparency. Unfortunately, these two important factors have gone by the wayside. Treasury Board's last two employment equity reports contain too little information and lack critical data and analysis. It is hard to have a meaningful discussion about employment equity when their reports contain the bare minimum required by the act. While this committee has asked the office of the Chief Human Resources Officer to publish more statistics, such as retention rates and trends, this has not happened.⁸²

The Committee notes, to bring forward an example, that in the Treasury Board's most recent report, the only information provided concerning the Joint Employment Equity Committee is the

⁷⁸ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2010–11*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2010-2011/eetb-eng.asp>.

⁷⁹ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

⁸⁰ *Evidence*, 13 February 2012.

⁸¹ *Evidence*, 13 February 2012.

⁸² *Evidence*, 29 April 2013.

topics upon which three sessions were held.⁸³ This is a missed opportunity to discuss what concerns were raised, what solutions were proposed, and how the outcomes of these sessions might influence policy and program development.

As indicated above, the OCHRO, the PSC and many other departments and agencies are engaged in a number of initiatives to help the federal public service meet the obligations set out in the *Employment Equity Act*. The Committee's hearings revealed that there are strong differences of opinion as to the effectiveness of the current framework. The data suggest that advances are being made and the federal public service is becoming more representative of the Canadian population, but also that there is much more work to be done to reach the goals of the *Employment Equity Act*. Furthermore, the workforce adjustment process adds another element of uncertainty.

The Committee believes that one of the most important steps that the Treasury Board can take towards addressing the gaps in representativity, and for ensuring that the federal public service emerges from the workforce adjustment process with its employment equity gains intact, is to share more up-to-date data, analysis, and information concerning its efforts in its annual reports. As noted above, information pertaining to the workforce adjustment processes needs to be shared in a timely manner to keep stakeholders informed, such as through supplemental updates to the annual report.

The Treasury Board should be using the Joint Employment Equity Committee as a primary forum for determining what should be included in future employment equity reports. It should be taking the information and data assembled by the Public Service Commission and the Canadian Human Rights Commission for their own reports and providing an analysis of the full picture of employment equity in the federal public service. Consultations should also take place with labour unions and the Chairs and Champions Committees to determine what data and information will help them to better monitor employment equity issues and provide constructive feedback.

The Treasury Board's annual employment equity reports should detail the progress being made through the Champions and Chairs Committees and the Interdepartmental Network on Employment Equity. They should include a summary of the guidance being provided by the OCHRO, the PSC and the CHRC to individual departments, agencies and deputy heads. These reports are also an opportunity to report back to employees on the importance of employment equity and what is being done to make it a reality, as well as to remind employees how their self-identification information is being used to improve the reliability of employment equity data.

⁸³ These sessions pertained to: exploring the vulnerability of employment equity groups in the federal public service; longitudinal evidence from the public service employment survey; stigmas surrounding the return to work of employees with invisible disabilities; and trends in discrimination cases and complaints, as well as in the United Nations' *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-eng.pdf>.

Complying with the Employment Equity Act and Having a Representative workforce

Being in compliance with the *Employment Equity Act* does not necessarily mean that an employer's workforce is fully representative of the four designated groups. Rather, compliance may be achieved by meeting the nine elements set out in the Act; in other words, if the employer has assessed their workforce and established a suitable plan to achieve employment equity, then it will be in compliance.

In his appearance before the Committee in 2012, Acting Chief Commissioner David Langtry of the Canadian Human Rights Commission expressed that one of his "frustrations" is employers who say they are in compliance, but who in fact have "no representation." He explained that the Commission has now moved to conducting "results- and risk-based reporting," which asks such questions as "How are you doing? It is fine that you have [employment equity plans] in place, but how are your numbers? What are the gaps and how will you achieve it?"⁸⁴ His explanation suggests to the Committee that the current mandate of the Commission merits further review in order to ensure that it can properly encourage compliance with the purpose and principles of the *Employment Equity Act*.

In its *2012 Annual Report*, the Commission notes that because it no longer requires those employers that have demonstrated success in meeting their employment equity objectives to participate in a full audit, it has been able to focus on employers that need their guidance. It claims that it can, therefore, reach a greater number of organizations, thereby "broadening its influence and gaining a better understanding of how to best serve employers who face difficulty in eliminating barriers to employment for the designated groups."⁸⁵

Robyn Benson, the National President of the Public Service Alliance of Canada, noted that her organization is "very concerned about the change in shift of the Canadian Human Rights Commission from proactively conducting audits to allowing employers to do a self-assessment and then basing their decision on whether to conduct an audit on that assessment."⁸⁶

Discrimination and Fairness in the Workplace

Over the years that the Committee has studied employment equity, witnesses have raised concerns about cases of discrimination in the federal public service and debated the degree to which they are isolated or more systemic.

⁸⁴ *Evidence*, 12 March 2012, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/10EV-49398-E.HTM>.

⁸⁵ Canadian Human Rights Commission, *2012 Annual Report*, 2013 at p. 33, <http://www.chrc-ccdp.ca/sites/default/files/chrc-annual-report-2012.pdf>.

⁸⁶ *Evidence*, 29 April 2013.

The Public Service Commission has conducted surveys concerning perceptions of fairness in the hiring processes, known as the *Survey of Staffing – Candidates* (SOS-C).⁸⁷ Not surprisingly, the PSC found that “the outcome of the staffing process is the main driver of perceptions about fairness: successful candidates were five times more likely to feel that a process was fair than unsuccessful ones.”⁸⁸ However, of concern is the fact that in its 2011–2012 report, the PSC notes a decline in those who believe the hiring process was fair:

Perceptions about the overall fairness of the staffing process have declined to 70% in 2011, as compared to 74% in 2010. The results of the 2011 cycle of the SOS-C also show that 63% of candidates felt that the assessment of their abilities, knowledge and work experience was fair, as compared to 68% in 2010. However, a closer examination of SOS-C response patterns for employment equity groups revealed that these percentages are lower for Aboriginal peoples (61%), members of visible minorities (58%) and persons with disabilities (54%).⁸⁹

With regard to discrimination in the workplace, however, Daphne Meredith, Chief Human Resources Officer until September 2012, noted that OCHRO has seen a “substantial decline,” noting that in a 2008 discrimination survey the “number went from 18% having perceived discrimination in 2008 to 14% in 2011. As well, respondents said they felt their departments were trying to actively address any discrimination in the workplace.”⁹⁰

Representatives from PSAC and PIPSC remain concerned however about discrimination in the federal public service. Patty Ducharme noted that PSAC has observed that “discrimination is still being reported by a large portion of respondents from the various equity groups.” She also reported that “PSAC currently has hundreds of members with grievances and human rights complaints related to discrimination at work.”⁹¹ Seema Lamba added that PSAC has “close to 400 disability related grievances at the national level,” but that they are “still seeing discrimination cases based on race and ethnicity.”⁹² Ryan Campbell explained how a failure to address these discrimination issues can lead to other problems in the workplace, such as mental health problems, including “depression, stress and burnout.”⁹³

⁸⁷ For more information, see: Public Service Commission of Canada, *Survey of Staffing: Organizational data release, November 2012 (12-30)*, <http://www.psc-cfp.gc.ca/lhr-lcrh/2012/12-30-eng.htm>.

⁸⁸ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, at Chapter 3.14, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

⁸⁹ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, at Chapter 3.14, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

⁹⁰ *Evidence*, 13 February 2012.

⁹¹ *Evidence*, 13 February 2012.

⁹² *Evidence*, 29 April 2013.

⁹³ *Evidence*, 29 April 2013.

Al Ravjiani also explained how one of the challenges in addressing discrimination in the workplace is that the complaints tend to reach a mediated settlement, so there is little public awareness about these occurrences. However, being involved with these complaints through his union work, he expressed his frustration in dealing with them. His request on behalf of PIPSC was for “more transparency and consistency when dealing with harassment and discrimination cases” so that “offenders are held accountable for their actions and that victims feel as if their grievances are taken seriously and dealt with appropriately.”⁹⁴

Anne-Marie Robinson recognised that discrimination can impact not just the hiring process, but also retention and career progression for persons in the four equity groups. She also mentioned some of the ways to address them:

I think some critical components are developmental opportunities, access to mentors and the normal good structure that you put around strong programs to develop individuals so they can succeed in the public service.⁹⁵

One initiative that can help address discrimination is the Canadian Human Rights Commission’s Human Rights Maturity Model that was described by Acting Chief Commissioner David Langtry as “a comprehensive roadmap for building better, healthier workplaces” designed in collaboration “with employers, unions and other stakeholders.” He added that: “It is a voluntary self-assessment tool, but it is to work with employers to talk about the benefits... [I]f there is a culture of human rights within the workforce, not only will they be recruiting but also retaining the people.” He also described how the Commission “does a lot of work in terms of accommodation policies and training.”⁹⁶

In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee reported on problems with discrimination in the federal public service, noting that two studies found that more than one third of visible minorities had felt discrimination. We called 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 under the *Canadian Human Rights Act* more effective and accessible.⁹⁷

Despite the Government of Canada’s various committed efforts to deal with discrimination in the federal public service, this remains an important priority. The Committee agrees that in order to

⁹⁴ *Evidence*, 29 April 2013.

⁹⁵ *Evidence*, 22 April 2013.

⁹⁶ *Evidence*, 22 April 2013.

⁹⁷ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, at p.21 and p.70, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

effectively make progress in changing the attitudes that allow discrimination to persist there must be transparency in how these matters are handled. The Committee therefore urges the Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission and the Canadian Human Rights Commission to not only continue with their efforts in tracking discrimination and developing programs to address it, but to publicly report in greater depth on the types of complaints of discrimination that are being brought forward and the solutions being applied in response. Such reporting should respect any reasonable expectations that complainants may have for privacy.

Workforce Adjustment

Since the Committee released *Reflecting the Changing Face of Canada*, a significant development has been the process of reducing the overall size of the federal public service; this is also referred to as “workforce adjustment”. Public service departments and agencies must continue to meet their obligations under the *Employment Equity Act* during this period of layoffs. When the prospect of layoffs became apparent in 2011, Maria Barrados warned:

My challenge to government ministries and departments is that as we go into downsizing, there will be a smaller government, but there will still be a need to recruit. It should be targeted recruitment, and we should not forget our objectives on representativity as we move to a smaller public service.⁹⁸

More recently, Anne-Marie Robinson described how employment equity obligations can be met with “sound planning” and by including employment equity considerations as “part of the process for selection for retention or layoff.” She also mentioned that workforce adjustment has created “an increased number of surplus employees and laid-off individuals who are eligible to be appointed ahead of all others to vacant positions in the public service, provided they meet the essential qualifications of the position.” A “priority administration program” has been designed to help redeploy skilled and experienced employees who can self-identify as a member of one of the designated groups.⁹⁹ Witnesses also discussed the Selection of Employees for Retention or Lay Off (SERLO) process, an assessment tool used in selecting employees for layoff, and the different options that are given to a person when they are “made surplus.”¹⁰⁰

Hélène Laurendeau, the Senior Vice President for Policy, explained how the PSC has been “tracking the representation of the four designated groups within the priority system” and concluded that “the figures are comparable to the normal appointment rates and are slightly above availability, which means that people are being reappointed in the priority system a little

⁹⁸ *Evidence*, 31 October 2011.

⁹⁹ *Evidence*, 22 April 2013.

¹⁰⁰ *Evidence*, 29 April 2013.

bit above the workforce availability, except maybe visible minorities who are at par with their representation.” Moreover, she said that: “The indications from the movement of the priority system are that we do not see anything overly worrisome.”¹⁰¹ George Da Pont, the Employment Equity Champion for Visible Minorities and President of the Canadian Food Inspection Agency, described a letter that was sent “to all deputy heads that emphasized the overarching importance of employment equity” and concluded that he believes “this action drew the concern on representation to the attention of all deputy heads early in the process so they could take it into consideration as they were working out their implementation plans.”¹⁰²

The PSC’s *2011–2012 Annual Report* indicates that: “investigations continue to corroborate the conclusion that merit is generally being respected.” It added that: “merit applies to appointments as well as to selection of employees for retention or lay-off.” It further explained that it had continued to work proactively with organizations to ensure that the downsizing process is merit-based.¹⁰³ Maria Barrados had previously informed the Committee that “overall” merit is being respected in the staffing system, though she had concerns that the concept of merit and how it can be applied to achieve employment equity is not always understood among hiring managers, employees and designated group members. She also noted concerns about the quality control of appointment processes, the lack of appropriate assessment and documentation of merit, and the poor rationale for non-advertised employment processes.¹⁰⁴

In reflecting on the current downsizing and federal government practices, Professor Agócs expressed her lack of confidence in the federal government’s commitment to employment equity and stated that “recent and planned government actions provide no reason to hope this will change.”¹⁰⁵ Representatives from PSAC and PIPSC were also not optimistic. Ryan Campbell said that:

Some of the latest figures show that employment equity groups seem to be strongly affected by the job cuts. The current workforce adjustment directive does not require the employer to maintain representation of employment equity groups. This increases the vulnerability of these groups and could lead to a significant decrease in their rate of representation in the federal public service.¹⁰⁶

Al Ravjiani added that:

¹⁰¹ *Evidence*, 22 April 2013.

¹⁰² *Evidence*, 29 April 2013.

¹⁰³ Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012* at p.35, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

¹⁰⁴ *Evidence*, 31 October 2011.

¹⁰⁵ *Evidence*, 22 April 2013.

¹⁰⁶ *Evidence*, 29 April 2013.

we have heard comments and there has been a lot of discussion on cutting jobs at lower levels. At the lower levels we have had the highest representation in the public service for [the four designated] groups; and that is our worry. ... We need to be proactive in trying to promote this at the lower levels so we can get the adequate documentation and take measures to ensure that everything we worked for -- the equity numbers -- is relevant. That is the frustration we are experiencing.¹⁰⁷

Lastly, Robyn Benson remarked that:

We do have anecdotal evidence from our members of situations where the workforce adjustment process has been used to discriminate against them... I have had discussions and sent examples to [President of the Treasury Board, Tony Clement] with respect to what we believe is discrimination. We have difficulties where individuals who have been with the government for 21 years have actually come out and said they have an invisible disability, are fully bilingual and have secret security clearance; yet they are unable to be successful at SERLO. I have members, young women expecting their first child, who are afraid to tell their employer that they are expecting because it will impact them in the SERLO process. Some individuals wonder why they are unsuccessful in the SERLO process if they have to have workplace accommodations.¹⁰⁸

The labour union representatives were also concerned that they were not receiving adequate information to assess the impact of the workforce adjustment on employment equity. Robyn Benson explained that:

PSAC and other federal bargaining agents have asked Treasury Board for data on all aspects of workforce adjustment, including the number of affected, surplus, opting and laid-off workers by equity group. Treasury Board has said they do not have the information and rely on the departments, who only provide it sporadically. Treasury Board refuses to direct the departments to actually provide us with the data. The Public Service Commission is only responsible for overseeing staffing and maintaining priority lists, so their information on the impact of workforce adjustment is very limited.¹⁰⁹

Seema Lamba echoed these concerns, noting that without having the data as to which options members of the four groups are choosing in the SERLO process, it is not possible for them to analyse how members of the designated groups are being affected by the workforce adjustment. She added that:

¹⁰⁷ *Evidence*, 29 April 2013.

¹⁰⁸ *Evidence*, 29 April 2013.

¹⁰⁹ *Evidence*, 29 April 2013.

Treasury Board refuses to give the data to us. They say they do not have the resources. They say it is not their responsibility. They give us a variety of reasons when we ask for the data. We think they are capable of getting it and being able to analyze it. They have told us to wait until the 2012-13 Treasury Board annual report, which usually is issued at the end of this year or next year. Almost one to two years after the process, we will find out how equity groups have been impacted when we actually see the representation rates go up or down or how they are impacted. We do not think that is good enough. We want them to be proactive and to be doing it and monitoring it as they go along.¹¹⁰

All witnesses seemed to agree that the workforce adjustment process should be accompanied by directives and helpful strategies to ensure that the objectives of the *Employment Equity Act* are being upheld, although there was disagreement between those representing the federal government and those representing the labour unions as to whether existing directives and strategies are adequate. This Committee shares the concern that by the time the workforce adjustment process is completed and the employment equity data is updated, it could be too late to address any negative impacts. The Committee therefore agrees with Al Ravjiani that “more information needs to be available to stakeholders throughout the adjustment process”¹¹¹ in order that they may analyse the data and provide constructive commentary as to how to best preserve the gains made in employment equity in recent years.

Recommendation on Monitoring and Evaluation

The Committee recommends that the federal government support greater monitoring and evaluation to achieve the goal of employment equity in the federal public service. This requires better tracking, development and collection of employment-related data by the Treasury Board of Canada Secretariat and for more information on this topic to be made available to the public. Such an effort should include improved review of the appointment process in the federal public service, including for non-advertised positions, to allow for more accurate tracking of employment equity goals and analysis of how effectively they are being integrated into hiring policies and practices.

Up-to-date data on the workforce adjustment processes is also necessary to ascertain their impact on employment equity. This information should be released as it becomes available to allow for analysis to be conducted in a timely manner. Tracking and reporting on the types of discrimination complaints being brought forward, as well as measures taken in response, are also necessary to provide important data to identify barriers to employment equity.

¹¹⁰ *Evidence*, 29 April 2013.

¹¹¹ *Evidence*, 29 April 2013

Finally, also to facilitate monitoring and evaluation, the Committee urges the Treasury Board Secretariat to include the following information in future annual reports with respect to employment equity:

- Data and information compiled further to consultations with federal public service labour unions and the Employment Equity Chairs and Champions Committees;
- The employment equity workforce analysis tables already being provided to federal departments and agencies each year to help them integrate employment equity considerations into their human resources and business planning;
- Updates concerning the relevant programs and initiatives of the Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission and the Canadian Human Rights Commission and analyses of how these are impacting the overall implementation of the *Employment Equity Act*;
- Best practices from employment equity initiatives undertaken by individual departments and agencies;
- Summaries of the activities of the Joint Employment Equity Committee and the Interdepartmental Network on Employment Equity;
- Updates with regard to progress being made in encouraging self-identification and self-declaration among federal public service employees;
- Updates concerning progress in developing more reliable methods of determining the representation rates for the designated groups under the *Employment Equity Act*;
- Information concerning the guidance and direction provided by the Office of the Chief Human Resources Officer to deputy heads and individual departments and agencies concerning employment equity; and
- Analysis of the observable trends in employment equity statistics for the federal public service and the factors that may be influencing these trends.

CHAPTER FOUR: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS CONCERNING EMPLOYMENT EQUITY ADVOCACY AND EMPLOYEE PARTICIPATION

Organization and Mandate of the OCHRO

As noted earlier, another significant development since this Committee conducted its 2009 hearings for the *Reflecting the Changing Face of Canada* report was the creation of the Office of the Chief Human Resources Officer and the delegation of much of the responsibility for employment equity to the deputy heads of individual departments and agencies. When Michelle d'Auray, 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 Canada Public Service Agency:

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.¹¹²

In our recent 2013 hearings, Daniel Watson provided his own description of how these changes affect employment equity policy:

Key to this shift in attitudes is our fundamental approach, in which deputy heads play a leading role in employment equity and diversity issues within their own departments. Deputy heads are accountable for achieving excellence in all aspects of people management in their own organizations. As for my office, which is part of the Treasury Board Secretariat, we play an enabling role and have continued to work closely with all federal institutions to help them meet these requirements. ... In this structure, deputy heads are accountable as they are better and more directly placed to take the most effective, immediate and local actions to address the employment equity needs in their departments.¹¹³

¹¹² Standing Senate Committee on Human Rights, *Evidence*, 27 April 2009, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/05ev-e.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2&comm_id=77.

¹¹³ *Evidence*, 22 April 2013.

He also added that the OCHRO provides institutions with detailed departmental employment equity workforce analysis tables each year to help them integrate employment equity considerations into their human resources and business planning.

The Committee also discussed with Wilma Vreeswijk, the Deputy Secretary at the Privy Council Office, what the Clerk of the Privy Council was doing as head of the federal public service to proactively promote employment equity. While the Privy Council Office is doing well at meeting its own internal employment equity obligations, the Committee learned that it does not get very involved with how federal government departments are managing their own employment equity programs. Her testimony underscored that since deputy ministers “have primary responsibility for day-to-day operations, staffing and HR management in their departments. They therefore have primary responsibility for ensuring the representativeness of their organizations.” She added that: “It is through the means of having the dialogue with the deputies that the clerk provides that direction and encouragement to deputies to exercise these responsibilities.”¹¹⁴

During our 2009 hearings, some witnesses expressed unease with the OCHRO’s new role and the new framework for handling employment equity. They were concerned that with the devolution of more power and accountability to deputy heads of departments, the OCHRO would play less of an oversight role with respect to ensuring that deputy heads meet their employment equity targets. In 2013, Robyn Benson explained that PSAC continues to be concerned “that the decentralization of human resources and the dismantling of Treasury Board’s role to develop and monitor service-wide policies have weakened the central oversight of employment equity in the federal public service.”¹¹⁵

The Committee echoed these concerns in *Reflecting the Changing Face of Canada* and recommended, in part as a result of the OCHRO’s new mandate, that the federal government develop concrete mechanisms to hold deputy heads of federal government departments and agencies more accountable for meeting employment equity targets, such as:

- tying deputy head bonuses to employment equity performance assessments;
- 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.¹¹⁶

¹¹⁴ Evidence, 27 May 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/27EV-50172-E.HTM>.

¹¹⁵ Evidence, 29 April 2013.

¹¹⁶ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, at p. 66-67, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

While the Committee has heard from the OCHRO about its efforts in providing guidance on employment equity for deputy heads, and although the Treasury Board's annual report does provide some indication of how departments and agencies are faring with regard to meeting overall employment equity targets, we have not heard of any specific mechanisms with consequences to directly hold deputy heads accountable for meeting employment equity targets. Daniel Watson did explain, however, that his office "holds deputy heads accountable for excellence in people management... through the Management Accountability Framework¹¹⁷ assessment exercise, which includes employment equity indicators."¹¹⁸ Wilma Vreeswijk emphasized that this process provides deputy ministers with feedback on how they are meeting their employment equity obligations so that they can take corrective measures.¹¹⁹

David Langtry also indicated that deputy heads are being held accountable for employment equity:

Holding management accountable for employment equity, as recommended by this committee a decade ago, has contributed greatly to [improvements in overall employment equity rates in the federal public service]. The commission provides the Clerk of the Privy Council with a progress report for each department and agency that was audited in a given year. This information can be used by the PCO during its performance assessment of deputy heads.¹²⁰

Seema Lamba cautioned, however, that as employment equity is only one of the factors that is considered when assessing deputy heads' performance, "if a deputy head is good at making cuts or doing something else with the budget, they will get their bonus." Employment equity could, therefore, be at "the bottom of their [priority] list".¹²¹ Again, this Committee continues to believe that there needs to be a stronger accountability mechanism to provide an incentive to managers to meet employment equity targets.

Other components of the new framework include the Employment Equity Chairs and Champions Committees that have been created to represent three of the four designated groups (and are discussed below). Another recent initiative is the Interdepartmental Network on Employment Equity (introduced in 2009), which is intended to create, according to Daphne Meredith, "a new

¹¹⁷ The Management Accountability Framework, according to the TBS website is "a key performance management tool that the federal government uses to: Support the management accountability of deputy heads [and] Improve management practices across departments and agencies." For more information see: Treasury Board of Canada Secretariat, *Management Accountability Framework*, 2012, <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp>; and the section about The Office of the Chief Human Resources Officer in Appendix A.

¹¹⁸ *Evidence*, 22 April 2013.

¹¹⁹ *Evidence*, 27 May 2013.

¹²⁰ *Evidence*, 22 April 2013.

¹²¹ *Evidence*, 13 February 2012.

model of shared departmental responsibilities, rather than a centralized top–down approach.” She explained that its members set their own agenda and activities and share information and ideas on the most effective ways to achieve employment equity objectives.¹²² The network also has a working group on self-identification to share best practices.

One other piece of the machinery for employment equity is the Joint Employment Equity Committee, which, according to the recent TBS annual report, “provides a forum for OCHRO, the Public Service Commission and bargaining agents to consult and collaborate on the development, implementation and review of public service–wide policies and practices that affect employment equity designated groups.” This Committee is intended to play “a major role in analyzing and providing recommendations related to employment systems”, including assessing the impact of and gaps in employment equity policies and practices.¹²³

Over the course of our hearings, the Committee has also heard much testimony about the various programs and initiatives being implemented by individual departments and agencies (in accordance with their increased independence for implementing employment equity under the new framework). Daniel Watson highlighted some of the programs he noted that have been particularly successful. For example, Environment Canada has set up the Employment Equity Express Lane Recruitment Initiative to help managers understand employment equity and the Atlantic Canada Opportunities Agency, which has developed a mentoring program in its Nova Scotia regional office to help ensure members of the designated groups receive the support they need to develop their careers.¹²⁴ George Da Pont also highlighted a mentoring program in the Department of Justice.¹²⁵

For all of these federal government efforts to be truly effective, there needs to more detailed information available on them for stakeholders to review and assess. As explained in the previous chapter, such information should be provided in the Treasury Board’s annual report. There is also a need for greater transparency regarding the OCHRO’s own initiatives, the policy guidance it is providing federal departments and agencies and the implementation of the framework it has created for holding deputy heads accountable.

Representatives from the PSAC explained their apprehension that employment equity is not a strong enough criteria under the current Management Accountability Framework assessments and the reasons why they support a new employment equity policy. As Robyn Benson explained,

¹²² *Evidence*, 13 February 2012.

¹²³ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011–12, Annual Report to Parliament*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee02-eng.asp>.

¹²⁴ *Evidence*, 22 April 2013.

¹²⁵ *Evidence*, 29 April 2013.

Treasury Board has told PSAC that a workplace policy and a workforce policy would replace existing policies, including those on harassment, duty to accommodate and employment equity. These more comprehensive policies will be reduced to a few paragraphs. While deputy heads have been given more responsibility for human resource management, the draft workforce policy also reduces their responsibility for employment equity to a few broad principles. Where is the direction? Where is the accountability?¹²⁶

She underscored that what is needed is “a stand alone, comprehensive employment equity policy” to hold Treasury Board and departments accountable.¹²⁷ Seema Lamba thought there should be a stronger policy to deal with “accountability and consequences”, adding that it should include details of the financial and human resources dedicated to supporting the policy and create “stronger employment equity committees and stronger consultation and collaboration with bargaining agents, because that is inconsistent across departments and across the country.”¹²⁸

In *Reflecting the Changing Face of Canada*, the Committee recommended the “swift publication and effective implementation of the Office of the Chief Human Resources Officer’s updated employment equity policy.”¹²⁹ However, the employment equity policy on the TBS website still appears to be the one prepared in 1999.¹³⁰ The Committee urges the Treasury Board to provide an updated employment equity policy without further delay.

Employee Advocacy and Participation

At the time of the Committee’s 2009 hearings, the structure for advocacy and employee participation with regard to employment equity in the federal public service was in the process of changing. In the past, Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities were represented by the three separate National Employment Equity Councils: the National Council for Visible Minorities, the National Council for Federal Employees with Disabilities and the National Council for Aboriginal Federal Employees. Now, they are represented by three Champions and Chairs Committees, one for each of three of the designated groups: Aboriginal Peoples, visible minorities and persons with disabilities. There is no committee for women. Linda Lizotte-MacPherson explained that the National Employment Equity Councils had been consulted in the creation of this new model and they indicated that they “wanted more direct

¹²⁶ *Evidence*, 29 April 2013.

¹²⁷ *Evidence*, 29 April 2013.

¹²⁸ *Evidence*, 29 April 2013.

¹²⁹ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, Recommendation #1, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

¹³⁰ Treasury Board of Canada Secretariat, *Employment Equity Policy*, 1 July 1999, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=12543>.

access to deputies, to DM Champions and to the policy centres” and “to influence the agenda and raise issues with those in a position to act on the recommendations.”¹³¹

A deputy minister is assigned to each of the committees as a “champion”, and there is also a champion from each department. Ross MacLeod, an Assistant Deputy Minister at the Treasury Board Secretariat, explained that given there are “about 70 large organizations” in the core public administration, there are approximately 200 champions in total.¹³² The “chairs” come from the employees within each department and their role is to represent the views of their networks or their communities, bring forward issues and best practices for discussion, and liaise and consult with their departmental champion on issues impacting their department or organization.

Linda Lizotte-MacPherson explained how the mandate of these interdepartmental committees is “to support the government's employment equity objectives by serving as a forum for networking and sharing of [employment equity] best practices among departments and agencies.” She explained that her role as one of the deputy minister champions is to chair and set the agenda for the committee meetings and to “act as a key liaison with the deputy minister community by, for example, reporting back to the deputy ministers or by raising issues at various [deputy minister] tables or with the policy centres.” She also described how her Committee has been developing courses and seminars on topics affecting persons with disabilities in the workplace.¹³³

In 2012, Daphne Meredith suggested that the Employment Equity Champions and Chairs Committees would allow “for better networking and sharing of best practices among departments” and “more direct access for employees to employment equity, deputy minister champions and departmental management who are in a position to act on the recommendations.” Speaking positively about the new system, she remarked that: “I think you would find that many of the active members of the National Council of Visible Minorities would be representatives at the table today as well.” She expressed confidence that the Champions would be able to present independent views on employment equity.¹³⁴

Daniel Watson expressed “how pleased” he was with the progress of these committees and that he believes they are “delivering better results” and providing “employment equity groups more access to senior leaders.” He described how “[c]ommon concerns and challenges have also been raised across the three committees, such as career development, the creation of a healthy workplace to address harassment and discrimination in the workplace, accountability and the

¹³¹ *Evidence*, 29 April 2013.

¹³² *Evidence*, 22 April 2013.

¹³³ *Evidence*, 29 April 2013.

¹³⁴ *Evidence*, 13 February 2012.

implementation of workforce reductions. Working groups have also been struck to provide recommendations to each committee on these issues and others.”¹³⁵

Alan Tourelle, the Employment Equity Champion for Aboriginal Federal Employees and CEO of Parks Canada, also felt that the new model is working and has created “a government-wide forum where senior executives and departmental chairs of employment equity groups are provided the opportunity to have meaningful discussions on common challenges, opportunities and learn together from best practices.” He added that the committees have been focussing on “recruitment, retention, career development, mentoring and advancement” as well as “the effects of the implementation of the deficit reduction action plans on employment equity groups in the federal public service.”¹³⁶ George Da Pont also felt the new model was an improvement and creates a “larger forum at which to share best practices.”¹³⁷

Patty Ducharme expressed a different view about the new model, indicating that the former members of the National Council for Visible Minorities no longer have the same “opportunity to champion employment equity for racially visible members.” She thought the previous cross-organization model was “incredibly important.”¹³⁸

Seema Lamba commented that this current model is too focused on management talking amongst themselves and there is therefore a lack of “employee input.” She explained that the previous National Employment Equity Councils were “employee-driven” and a place for open dialogue:

If they had issues, they could come and talk about it and have speakers. Often they would invite people from senior management to come. They had conferences, and they were accountable to themselves, in that essence.”

She continued to discuss the current climate created by the work force adjustment processes and the fear people have of losing their jobs:

employees are afraid to actually voice their concerns. They could be stigmatized or labelled, so why would they actually approach their champion or whoever is taking that leadership role and talk about the issues they might have? It may not make that department look good, so there is a fear going on as well at the same time.¹³⁹

¹³⁵ *Evidence*, 22 April 2013.

¹³⁶ *Evidence*, 29 April 2013.

¹³⁷ *Evidence*, 29 April 2013.

¹³⁸ *Evidence*, 13 February 2012.

¹³⁹ *Evidence*, 29 April 2013.

Al Ravjani echoed these concerns, stating that it “is very difficult when you have to deal with an environment where it is top down.” He recollected how the National Council for Visible Minorities and the other groups had been able to organise together without having to rely on the assistance of the unions.¹⁴⁰

The Committee noted the absence of the independent voice provided by the National Employment Equity Councils during our most recent hearings for this study. These groups allowed for employees to organise and set their own agenda outside of the labour union and management context. Although the involvement of management in the Chairs and Champions Committees can understandably have its advantages, the chairs and other employees could benefit from their own forum in which to raise issues confidentially. Mechanisms and safeguards should be created to ensure that federal public service employees are able to freely voice their employment equity concerns and organise solutions together. These could be established as part of the existing model for the Chairs and Champions Committees or as something separate.

One other important advocacy concern was raised by Robyn Benson, who remarked upon how “disconcerting” it is not to have a champion for women: “You need only look at the statistics that we have provided and that PIPSC has provided to show there is an underrepresentation.”¹⁴¹ Given the evidence that women are still not equitably represented throughout the federal public service and the significant shift under the *Public Sector Equitable Compensation Act* in how women can bring forward pay equity concerns, this Committee believes that a Champions and Chairs Committee for women is very much needed.

Recommendation on Advocacy and Employee Participation

The Committee recommends that the federal government expand its efforts to promote greater advocacy and employee participation on issues concerning employment equity within the federal public service. Such efforts should include the creation of an Employment Equity Champions and Chairs Committee for women as already exists for the other employment equity groups, given that full employment equity for this group has also not yet been realized. The Committee also calls on the government to develop and support mechanisms and safeguards to ensure federal public service employees are able to organise and independently raise their concerns, address discrimination and advocate for employment equity.

The Committee plans to follow up on progress made to reach employment equity goals in the federal public service on an annual basis after the Treasury Board Secretariat publishes its annual report on employment equity.

¹⁴⁰ Evidence, 29 April 2013.

¹⁴¹ Evidence, 29 April 2013.

APPENDIX A – KEY EMPLOYMENT EQUITY LEGISLATION AND THE MAIN ORGANISATIONS WITH EMPLOYMENT EQUITY RESPONSIBILITIES

As stated in section 2 of the *Employment Equity Act*, its purpose is “to achieve equality in the workplace so that no person shall be denied employment opportunities or benefits for reasons unrelated to ability.” While this goal is fairly straightforward, the framework and special measures in place to advance it can seem rather complicated to those who are not familiar with them.

This appendix presents an overview of the most important federal laws pertaining to employment equity and the key organisations that have a mandate to implement them.

Key Employment Equity Legislation

The Public Service Employment Act, S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13

The *Public Service Employment Act* states that the public service must be representative of Canada’s diversity. Under this Act, the Public Service Commission (PSC) is responsible for implementing the requirement of merit¹⁴² in a way that achieves a representative public service.

An appointment to the federal public service is made on the basis of merit when the candidate meets the essential qualifications of the position and when the operational requirements and future needs of the organisation have been considered. The Act allows hiring managers to include employment equity as a merit criterion in order to improve the representation of the four designated groups within their department or agency.¹⁴³

The Employment Equity Act, S.C. 1995, c. 44

The purpose of the *Employment Equity Act* is to ensure that federally-regulated employers provide equal opportunities for employment to four designated groups, namely, women, Aboriginal peoples, persons with disabilities, and members of visible minorities. Section 2 acknowledges “the principle that employment equity means more than treating persons in the same way but also requires special measures and the accommodation of differences.”

An employer who is subject to this Act is required under section 5 to implement employment equity by:

¹⁴² For more information, see: Public Service Commission of Canada, *Merit – Achieving Representativeness*, March 2008, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/rprs/mar-lmar-eng.htm>.

¹⁴³ Subsection 34(1) of the Act states: “For purposes of eligibility in any appointment process, other than an incumbent-based process, the Commission may determine an area of selection by establishing geographic, organizational or occupational criteria or by establishing, as a criterion, belonging to any of the designated groups within the meaning of section 3 of the *Employment Equity Act*.”

- identifying and eliminating employment barriers against persons in the designated groups that result from the employer's employment systems, policies and practices (except where these are otherwise authorized by law); and
- instituting such positive policies and practices and making reasonable accommodations in order to ensure that persons in the designated groups achieve a degree of representation in each occupational group in the employer's workforce that reflects their representation in the Canadian workforce (or, where appropriate, that reflects a particular segment of the Canadian workforce that is identifiable by a qualification, eligibility or geography).

Federally-regulated employers must, therefore, assess the degree to which employment equity is a reality in their workplace and implement policies to produce the necessary changes. An assessment may be made by comparing how the representation of members of the four designated groups within a particular workplace compares with their availability in the overall Canadian workforce.

The *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6

The *Canadian Human Rights Act* prohibits, among other things, discrimination in employment based on any of the enumerated grounds¹⁴⁴ by federally-regulated employers. As such, public service employees who feel they have been discriminated against by their employers may bring complaints to the Canadian Human Rights Commission, which, if not resolved earlier, may proceed before the Canadian Human Rights Tribunal.

The Main Organisations with Employment Equity Responsibilities

The Public Service Commission of Canada (PSC)

The Public Service Commission of Canada is an independent body that is free from ministerial direction, but accountable to Parliament. The PSC monitors, among other things, how federal government departments and agencies exercise their responsibilities under the *Public Service Employment Act*, including those pertaining to employment equity. The Commission also provides support to public sector organizations and develops policies and guidelines. Under the *Employment Equity Act*, it is responsible for identifying and eliminating barriers in the appointment system for the four designated groups.

¹⁴⁴ As per s. 2, these grounds are: "race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted or in respect of which a record suspension has been ordered."

The PSC published a report on 25 October 2011 entitled *History of Employment Equity in the Public Service and the Public Service Commission of Canada*¹⁴⁵ that reviews the evolution of employment equity in the federal public service and some of the on-going challenges in this area. It notes, among other things, how leadership and personal commitment at the top level have been important in advancing employment equity; the efforts made in improving the methodology for calculating and reporting employment equity appointment and representation rates; the need to clarify the role of merit and affirmative action programs in hiring processes; and the on-going work done by the Commission to determine the reasons why job applicants from some of the four designated groups have had lower rates of success in being appointed to a position.

The Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO)

The Office of the Chief Human Resources Officer, part of the Treasury Board of Canada Secretariat, is responsible for, among other things, 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 Framework, of which employment equity targets form a part.¹⁴⁶

The OCHRO was created on 2 March 2009. It replaced another agency, the Canada Public Service Agency, which operated between 1 May 2007 and 2 March 2009. This agency, in turn, replaced the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, which operated between 12 December 2003 and 1 May 2007. These 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.

The OCHRO has been given a mandate to play a slightly more “hands-off” role than its two precursor agencies with respect to ensuring employment equity targets are met, a fact made clear from the Prime Minister’s first news release announcing the creation of this new office, in which he stated that the new agency was designed to:

[s]implify the organizational structure for human resources management [in the federal public service], reduce overlap and

¹⁴⁵ Public Service Commission of Canada, *History of Employment Equity in the Public Service and the Public Service Commission of Canada*, October 2011, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/ee-psc-cfp/index-eng.htm>.

¹⁴⁶ The Management Accountability Framework effectively becomes 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. For more information, see: Treasury Board of Canada Secretariat, *Management Accountability Framework*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp>; and, Privy Council Office, Senior Personnel and Special Projects Secretariat, *Performance Management Program Guidelines – Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers, and Individuals Paid in the GX Salary Range*, January 2013, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide-eng.htm>.

duplication and provide Deputy Ministers with the primary responsibility for managing the people in their own departments and agencies.¹⁴⁷

The Canadian Human Rights Commission (CHRC)

The Canadian Human Rights Commission has specific responsibilities with regard to employment equity, which are set out in the *Employment Equity Act*. The Commission conducts audits in order to determine whether federal employers are meeting their statutory obligations.¹⁴⁸ The obligations include the employer's general responsibility to implement employment equity and the more specific obligations to assess the employer's existing situation and to make a plan as to how to come into compliance with the Act.

If audits indicate that employers are not meeting these obligations, then the Commission may negotiate agreements with them that set out remedial measures that will be taken.

The Commission also receives complaints regarding matters of non-compliance with the Act. If complaints are not resolved or the negotiated agreements not properly implemented, then these cases may proceed before the Employment Equity Review Tribunal, which is empowered to order these departments and agencies to take additional remedial measures.¹⁴⁹ As noted above, the CHRC may also receive complaints from employees regarding discrimination in employment matters under the *Canadian Human Rights Act*.

The Commission generally audits employers with more than 500 employees and that have previously indicated a below-average employment equity result (in comparison with its sector). While the audit is being conducted, employers must submit workforce analyses to the Commission and provide access to employees, managers and union representatives for interviews. Organizations are then provided a report on their compliance with the Act, which may include a list of actions to be taken. The audit determines whether an organization has complied with the key elements laid out in the Act:

- encourages its employees to self-identify as a member of one of the four designated groups;

¹⁴⁷ Prime Minister of Canada, "Prime Minister Harper announces changes to streamline human resources management in the Public Service of Canada," News release, 6 February 2009, <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=2413>.

¹⁴⁸ Under sections 5, 9 to 15 and 17 of the Act, employers are obligated to determine if all four designated groups are represented at every level of their organization's workforce at a level that reflects their representation in the Canadian workforce generally, identify employment barriers for any of the four designated groups, and work with employees to develop a plan that promotes the full representation of all four designated groups, among other responsibilities.

¹⁴⁹ Under the *Employment Equity Act*, the Employment Equity Review Tribunal is an expanded role performed by the Canadian Human Rights Tribunal.

- has identified gaps in the full representation of all four designated groups;
- has identified employment barriers for any of the four designated groups;
- has prepared and implemented an employment equity plan (including short-term goals);
- monitors and periodically reviews its employment equity plan;
- educates its employees on employment equity;
- informs its employees of all changes to the employment equity plan;
- consults with its employees and union representatives, by inviting them to voice their views and concerns; and
- develops and maintains its employment equity records.¹⁵⁰

¹⁵⁰ For more information on the auditing process, see Canadian Human Rights Commission, *On Employment Equity audits*, 9 January 2013, <http://www.chrc-ccdp.ca/eng/content/employment-equity>.

APPENDIX B – EXPLANATION OF KEY EMPLOYMENT EQUITY STATISTICS

This appendix reviews the statistics used for tracking whether the purpose of the Act is being fulfilled.

In order to determine how representative the federal public service is of the Canadian workforce, there are many statistics that are generated. The three that are most often referenced are workforce availability, representation rates and appointment rates.

Workforce availability estimates show the percentage of the Canadian population who identify as being members of one or more of the four designated groups under the *Employment Equity Act* and who are also part of the active workforce. These numbers are obtained from the Canadian census, which currently takes place every five years. Statistics Canada requires time to compile the numbers and analyse the census data. It then takes additional time to compile and release the workforce availability numbers. Up-to-date workforce availability statistics from the 2011 census are not yet available.

“Representation rates” reflect the current number of federal public service employees who are members of the four designated groups. These numbers are derived from self-identification surveys that individual departments or agencies are required to send out to their employees. Employers can make it mandatory to return the survey form, but the decision to self-identify as a member of one or more of the four employment equity groups is voluntary. The survey is provided to all indeterminate employees and term employees who are hired for periods of three months or more. The data from the surveys are collected by the individual federal departments and agencies themselves and then forwarded to the OCHRO, which captures the information in the Employment Equity Data Bank and then publishes the representation rates for the four employment equity groups in the core public administration of the federal public service.¹⁵¹

Another important employment equity statistic is the “appointment rate”, which is generated by the Public Service Commission and shows the percentage of new appointments to the federal public service who belong to the four designated groups. This information is collected by the Commission from job applicants who are given an opportunity to voluntarily indicate in a self-declaration survey whether they are members of any of the four designated groups. The purpose of this self-declaration is to allow hiring managers to consider an applicant’s membership in one or more of the four groups as forming part of the “merit criteria” under the *Employment Equity Act* that may be considered when selecting a candidate to fill a vacant employment position. The

¹⁵¹ For more see: *Standing Senate Committee on Human Rights, Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service, June 2010, at Chapter 2.B.v., <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.*

appointment rate does not capture the full inflow of new employees to the federal public service, rather it only reflects those employees who were hired through the advertised positions administered by the PSC. According to the most recent statistics, 15.3% of appointments were made through non-advertised processes.¹⁵²

As this Committee has seen over the years, though appointment rates may be in keeping with workforce availability numbers, this does not necessarily guarantee a representative federal public service since employees who are members of the four designated groups may not remain as long as those employees who are not. The lack of retention of members of the designated groups can be seen in what is known as the “separation rate”, which tracks the rate at which they are leaving the public service.

Another important statistic is known as the drop-off rate, which 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. High drop off rates can imply that members of a particular group are being discriminated against during the candidate selection process.

¹⁵² Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2011-2012*, at Table 9, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-eng.pdf>.

APPENDIX C – RECOMMENDATIONS FROM *REFLECTING THE CHANGING FACE OF CANADA: EMPLOYMENT EQUITY IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE*¹⁵³

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

¹⁵³ Standing Senate Committee on Human Rights, *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*, June 2010, <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02jun10-e.pdf>.

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 64)

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 65)

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.

APPENDIX D – WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE 2011-2013¹⁵⁴

The following witnesses appeared before the Committee during the course of its hearings in preparation of this report.

Monday, October 31, 2011

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President;

Hélène Laurendeau, Senior Vice-President;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

Monday, February 13, 2012

Treasury Board of Canada Secretariat:

Daphne Meredith, Chief Human Resources Officer;

Angela Henry, Director, Workplace, Policies and Programs.

Public Service Alliance of Canada:

Patty Ducharme, National Executive Vice-President;

Seema Lamba, Human Rights Officer.

Monday, March 12, 2012

Canadian Human Rights Commission:

David Langtry, Acting Chief Commissioner;

Marie-Claude Girard, Director.

¹⁵⁴ For transcripts from these meetings, please see: Standing Senate Committee on Human Rights, Evidence, 31 October 2011, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/03EV-49141-e.HTM>, Evidence, 13 February 2012, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/08EVA-49320-E.HTM>; Evidence, 12 March 2012, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/10ev-49398-e.htm?Language=E&Parl=41&Ses=1&comm_id=77, Evidence, 22 April 2013. http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/50082-e.htm?Language=E&Parl=41&Ses=1&comm_id=77, Evidence, 29 April 2013. http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/50107-e.htm?Language=E&Parl=41&Ses=1&comm_id=77; and Evidence, 27 May 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/27EV-50172-E.HTM>.

Monday, April 22, 2013

Public Service Commission of Canada:

Anne-Marie Robinson, President;

Hélène Laurendeau, Senior Vice President, Policy;

Stan Lee, Director General, Personnel Psychology Centre.

Treasury Board of Canada Secretariat:

Daniel Watson, Chief Human Resources Officer;

Ross MacLeod, Assistant Deputy Minister, Governance Planning and Policy Sector.

Canadian Human Rights Commission:

David Langtry, Acting Chief Commissioner;

Marie-Claude Girard, Director;

Piero Narducci, Acting Director General;

Tracey Donaldson, Acting Director.

University of Western Ontario:

Carol Agócs, Professor Emerita.

Monday, April 29, 2013

Government of Canada:

George Da Pont, Employment Equity Champion for Visible Minorities (President, Canadian Food Inspection Agency);

Alan Latourelle, Employment Equity Champion for Aboriginal Federal Employees (CEO, Parks Canada);

Linda Lizotte-MacPherson, Employment Equity Champion for Federal Employees with Disabilities (President, Canada School of Public Service).

Public Service Alliance of Canada:

Robyn Benson, National President;

Seema Lamba, Human Rights Officer.

Professional Institute of the Public Service of Canada:

Al Ravjiani, Ontario Regional Director;

Ryan Campbell, Policy Analyst.

Monday, May 27, 2013

Privy Council Office:

Wilma Vreeswijk, Deputy Secretary to the Cabinet, Business Transformation and Renewal Secretariat;

Filipe Dinis, Assistant Secretary to Cabinet, Business Transformation and Renewal Secretariat.

***L'équité en matière d'emploi dans la fonction
publique fédérale : vigilance et égalité vont de pair***

**Comité sénatorial permanent
des droits de la personne**

L'honorable Mobina S.B. Jaffer
Présidente

L'honorable Salma Ataullahjan
Vice-présidente

Decembre 2013

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:

www.parl.gc.ca

41e législature – 2e session

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
MEMBRES DU COMITÉ.....	7
ORDRE DE RENVOI.....	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS	11
CHAPITRE I : INTRODUCTION	13
CHAPITRE II : TAUX DE NOMINATION ET DE REPRÉSENTATION ACTUELS	17
Autochtones	20
Personnes handicapées.....	21
Membres des minorités visibles.....	24
Femmes	26
CHAPITRE III : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES STATISTIQUES AINSI QUE LA SURVEILLANCE ET L'ÉVALUATION DES PRATIQUES D'EMBAUCHE.....	29
Nécessité d'avoir des estimations précises de la disponibilité dans la population active	29
Favoriser l'auto-identification et l'autodéclaration.....	30
Surveiller les pratiques d'embauche	32
Rapport du SCT sur l'équité en matière d'emploi	34
Respect de la Loi sur l'équité en matière d'emploi et effectif représentatif	36
Discrimination et équité au travail	37
Réaménagement des effectifs.....	40
Recommandation sur la surveillance et l'évaluation	43
CHAPITRE IV : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA DÉFENSE DES DROITS EN ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET LA PARTICIPATION DES EMPLOYÉS	47
Organisation et mission du BDPRH	47
Défense des droits en équité en matière d'emploi et participation des employés.....	51
Recommandation sur la défense des droits en équité en matière d'emploi et la participation des employés	55
ANNEXE A – PRINCIPALES LOIS CONCERNANT L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET PRINCIPAUX ORGANISMES AYANT DES RESPONSABILITÉS RELATIVES À L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI.....	57
Principales lois concernant l'équité en matière d'emploi	57
<i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22</i>	57

<i>Loi sur l'équité en matière d'emploi</i> , L.C. 1995, ch. 44	57
<i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i> , L.R.C. 1985, ch. H-6	58
Principaux organismes ayant des responsabilités relatives à l'équité en matière d'emploi	58
Commission de la fonction publique du Canada.....	58
Bureau du dirigeant principal des ressources humaines	59
Commission canadienne des droits de la personne	60
ANNEXE B – STATISTIQUES CONCERNANT L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI	63
ANNEXE C – RECOMMANDATIONS DU RAPPORT REFLÉTER LE NOUVEAU VISAGE DU CANADA : L'ÉQUITÉ EN EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE	65
ANNEXE D – TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ ENTRE 2011 ET 2013	71

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE : VIGILANCE ET ÉGALITÉ VONT DE PAIR

RÉSUMÉ

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige que la fonction publique fédérale prenne des mesures d'équité en matière d'emploi afin de « corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles » et de « réaliser l'égalité en milieu de travail ». Depuis 2004, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) conserve un ordre de renvoi permanent pour examiner la question de la discrimination dans les pratiques de recrutement et de promotion de la fonction publique fédérale et pour étudier dans quelle mesure les objectifs d'équité en matière d'emploi sont atteints. Il a déjà produit deux rapports dans le cadre de son étude :

- *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore*, février 2007;
- *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010.

Le 26 octobre 2011, le Sénat a adopté une motion demandant au comité d'entreprendre une étude de suivi sur l'équité en matière d'emploi. Six réunions ont eu lieu entre octobre 2011 et mai 2013. Dans le rapport produit à la suite de cette étude, intitulé *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : vigilance et égalité vont de pair*, le comité se penche sur les progrès déjà réalisés et sur les défis qui restent à relever dans la poursuite des objectifs concernant l'équité en matière d'emploi. Parmi les progrès constatés, on note que la représentation des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées dans la fonction publique fédérale dépasse maintenant leur disponibilité dans la population active, et que les membres des minorités visibles ne sont plus que légèrement sous-représentés. D'autres indicateurs, notamment la représentation aux échelons supérieurs, sont toutefois moins positifs. Comme de nombreuses observations principales formulées par le comité dans *Refléter le nouveau visage du Canada* sont toujours d'actualité, le comité continue d'appuyer les 13 recommandations qu'il y a présentées.

Le rapport *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : vigilance et égalité vont de pair* traite des changements découlant de la création du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH), en 2009, du récent réaménagement des effectifs – et de ses effets

sur l'équité en matière d'emploi – ainsi que des défis relatifs à la collecte et à l'analyse des données et de la défense des droits en équité en matière d'emploi.

Le chapitre II : Taux de nomination et de représentation actuels présente, pour chaque groupe désigné, des statistiques à jour sur l'équité en matière d'emploi. Ces statistiques indiquent que les Autochtones postulent pour des emplois dans la fonction publique fédérale et qu'ils y sont nommés et représentés à un taux supérieur à celui de leur disponibilité au sein de la population active. Par contre, ils sont surreprésentés dans les échelles salariales inférieures et sous-représentés dans les postes de cadre supérieur. Les Autochtones se concentrent par ailleurs dans les ministères qui servent les Autochtones. Le rapport note également que, dans ce groupe, le taux de départ de la fonction publique fédérale est plus élevé que le taux d'embauche.

En ce qui concerne les personnes handicapées, le rapport signale que leur représentation dans la fonction publique fédérale est supérieure à leur disponibilité dans la population active. Or, selon les plus récentes statistiques publiées dans le rapport annuel du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), les personnes handicapées postulent pour des emplois par l'entremise de la Commission de la fonction publique (CFP) et sont nommées à des postes dans des proportions inférieures. Dans le rapport *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité s'inquiète que les faibles taux de nomination indiquent que les ministères et les organismes fédéraux atteignent leurs objectifs en d'équité matière d'emploi, pour les personnes handicapées, par le vieillissement des effectifs et non par le recrutement actif de telles personnes. Même si cette hypothèse est préoccupante, les témoins qui ont pris part à l'étude n'ont pu confirmer son exactitude, le phénomène étant encore mal compris. Les témoins ont cependant soutenu que les personnes handicapées font face à divers défis dans la fonction publique, dont le manque de mesures d'adaptation. En revanche, le comité a appris que des efforts sont faits pour recruter et garder des employés handicapés et pour fournir des outils d'adaptation et de la formation sur le sujet.

Dans l'ensemble, la représentation des membres des minorités visibles s'est améliorée depuis la publication du rapport *Refléter le nouveau visage du Canada* en 2010. Le taux de promotion des membres des minorités visibles dépasse leur taux de représentation dans la fonction publique fédérale, et leur taux de départ est inférieur au taux d'embauche. Mais en dépit de ces améliorations, ils demeurent sous-représentés aux niveaux supérieurs et dans les catégories salariales les plus élevées, et légèrement surreprésentés dans les catégories salariales inférieures.

Même si leur représentation dans la fonction publique fédérale dépasse leur disponibilité au sein de la population active, les femmes accusent un retard par rapport aux hommes sur le plan de la nomination à des postes de direction et à des postes assortis de salaires élevés; elles sont aussi largement confinées à certaines occupations et à certains ministères. Elles demeurent concentrées dans les postes de soutien administratif et les postes généralement moins rémunérateurs, et elles sont surreprésentées pour ce qui est des nominations d'une durée déterminée.

Le chapitre III : Observations concernant les statistiques ainsi que la surveillance et l'évaluation des pratiques d'embauche expose un certain nombre de problèmes relatifs aux données sur l'équité en matière d'emploi qui nuisent à la capacité d'analyser, de surveiller et d'évaluer les progrès réalisés. Les données sur la disponibilité dans la population active qui sont utilisées actuellement proviennent du recensement de 2006. Il se peut qu'elles ne soient plus fidèles à la réalité et que des données plus fiables doivent être recueillies. Il est aussi question, au chapitre III, de l'impossibilité de confirmer l'exactitude des taux de représentation obtenus à partir des sondages d'auto-identification auxquels répondent les employés en place et des taux de recrutement obtenus à partir des sondages d'autodéclaration auxquels répondent les nouveaux candidats. Les chiffres concernant la représentation et les nominations reposent sur ces données. Des témoins ont dit au comité que de nombreux employés faisant partie des minorités visibles craignent que cette information soit utilisée contre eux. La fonction publique fédérale continue ses efforts à comprendre les obstacles à l'auto-identification et à l'autodéclaration.

Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité a recommandé que la CFP présente des statistiques sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des emplois qui n'ont pas été annoncés publiquement. Le *Rapport annuel 2011-2012* de la CFP ne fournit pas les taux de recrutement pour les quatre groupes désignés dans les postes non annoncés, mais on observe que les processus non annoncés ont été utilisés un peu moins souvent en 2011-2012 qu'en 2010-2011. Certains estiment que les groupes désignés sont moins bien représentés dans les nominations non annoncées, mais d'autres ont dit au comité que des gestionnaires utilisent ce type de nomination pour atteindre leurs objectifs d'équité en matière d'emploi. Les Autochtones et les personnes handicapées sont mieux représentés pour ce qui est des nominations non annoncées, mais ce n'est pas le cas des membres des minorités visibles. L'effet de la sous-traitance sur les objectifs d'équité en matière d'emploi est également analysé au chapitre III.

Le comité a appris que des employeurs fédéraux peuvent remplir leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sans avoir des effectifs véritablement représentatifs. Au chapitre III, le comité porte son attention sur la discrimination dans la fonction publique fédérale, et précise qu'on ne sait pas encore si les cas du genre sont isolés ou s'ils révèlent au contraire un problème systémique. Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité s'était déjà penché sur les problèmes de discrimination dans la fonction publique. Malgré les différents efforts déployés par le gouvernement du Canada pour s'attaquer à la discrimination dans la fonction publique fédérale, ce problème demeure une priorité importante.

La dernière section du chapitre III porte sur l'effet du réaménagement des effectifs sur l'équité en matière d'emploi. Les témoins ont exprimé des points de vue différents à ce sujet, et les représentants syndicaux ont dit au comité qu'ils ne disposaient pas de renseignements suffisants pour mesurer l'effet du réaménagement.

À la fin du chapitre, le comité recommande que le gouvernement fédéral appuie une surveillance et une évaluation accrues afin d'aider à atteindre l'objectif d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale. Pour ce faire, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devra mieux élaborer, suivre et recueillir les données sur l'emploi, et la population devra avoir accès à plus d'information sur le sujet. Des exemples de données utiles sont également fournis.

Le chapitre IV : Observations concernant la défense des droits en équité en matière d'emploi et la participation des employés examine le rôle du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH), des employés et de certains comités dans la défense des droits en équité en matière d'emploi. Le BDPRH, créé en 2009, est responsable du cadre général de gestion du personnel, tandis que les administrateurs généraux ont maintenant la responsabilité de mettre en œuvre les mesures d'équité et de diversité dans leur ministère. Le BDPRH a assuré au comité qu'il conseillait les administrateurs généraux au sujet de l'équité en matière d'emploi et le rapport annuel du Conseil du Trésor donne une idée des résultats globaux des ministères et organismes publics fédéraux en la matière. Cela dit, toutefois, le comité juge qu'il faut instituer un mécanisme de responsabilisation plus vigoureux qui réussira à inciter les administrateurs généraux à prendre les mesures voulues pour que leur organisation atteigne les objectifs fixés au chapitre de l'équité en matière d'emploi. Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité avait recommandé au gouvernement fédéral de « 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 », et il continue de croire que cette mesure amènerait les ministères à rendre des comptes sur leurs résultats concernant l'équité en matière d'emploi.

Par ailleurs, au chapitre IV, le comité constate les avantages d'une participation accrue de la direction à la nouvelle structure des comités de champions et de présidents des réseaux d'équité en emploi établis pour les Autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Ces comités ont remplacé les conseils nationaux de l'équité en matière d'emploi, qui étaient axés sur les employés. Différents témoins ont dit que les comités fonctionnent bien. D'autres ont cependant noté qu'au cours de la transition, on ait perdu une tribune où les employés pouvaient mener des initiatives et tenir des discussions ouvertes, en dehors du cadre syndical-patronal. Le comité recommande de créer des mécanismes et des mesures de protection permettant aux fonctionnaires fédéraux de discuter en toute liberté des problèmes qui les préoccupent et d'y chercher ensemble des solutions. Ces mécanismes et mesures de protection pourraient soit être intégrés au modèle des comités des champions et des présidents de réseaux, soit fonctionner en parallèle. Le comité recommande aussi la création d'un comité de champions et de présidents des réseaux d'équité en emploi pour les femmes, étant donné que la pleine équité en matière d'emploi, pour ce groupe, n'a toujours pas été atteinte.

En conclusion, le comité constate que de grands progrès ont été réalisés au chapitre de l'équité en matière d'emploi depuis qu'il a commencé à suivre cet enjeu, il y a quelques années.

Cependant, pour que les Canadiens puissent compter sur une fonction publique fédérale qui soit véritablement représentative d'eux à tous les niveaux, il reste du travail à accomplir.

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

Art Eggleton

Elizabeth Hubley

Don Meredith

Thanh Hai Ngo

Judith G. Seidman

Betty E. Unger

Membres d'office du comité :

L'honorable Claude Carignan, C.P., (ou Yonah Martin) et James Cowan (ou Joan Fraser).

Autres sénateurs qui ont, à l'occasion, participé à l'étude :

Les honorables sénateurs Pierre-Hughes Boisvenu, Patrick Brazeau, JoAnne L. Buth, Jane Cordy, Stephen Greene, Marc Harb, Noël A. Kinsella, Yonah Martin, Grant Mitchell, Jim Munson, Victor Oh, Nancy Ruth, Donald Oliver, Q.C., Vernon White et Rod A. Zimmer.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Julia Nicol, Shauna Troniak et Julian Walker, analystes.

Direction des comités du Sénat :

Adam Thompson, (de septembre 2013), Daniel Charbonneau (jusqu'en septembre 2013),
greffier du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ceri Au, agente de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

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 documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2014.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation sur la surveillance et l'évaluation

Le comité recommande que le gouvernement fédéral appuie une surveillance et une évaluation accrues afin d'aider à atteindre l'objectif d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale. Pour ce faire, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devra mieux élaborer, suivre et recueillir les données sur l'emploi, et la population devra avoir accès à plus d'information sur le sujet. Dans le cadre de ce travail, il faudrait améliorer l'examen du processus de nomination dans la fonction publique fédérale – y compris la nomination à un poste non annoncé – afin de permettre un meilleur suivi des objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi. Ceci permettrait aussi de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont intégrés aux politiques et aux pratiques d'embauche.

Il est aussi nécessaire de disposer de données à jour sur les processus de réaménagement des effectifs afin d'en mesurer les répercussions sur l'équité en matière d'emploi. Ces données devraient être transmises au fur et à mesure pour que l'analyse des répercussions se fasse sans retard. Le suivi des types de plaintes relatives à la discrimination et la production de rapports sur le sujet, de même que les mesures prises à la suite des plaintes, génèrent également des données importantes concernant les obstacles à l'équité en matière d'emploi.

Enfin, toujours dans le but de faciliter la surveillance et l'évaluation, le comité incite vivement le Secrétariat du Conseil du Trésor à inclure les renseignements suivants dans ses rapports annuels qui traitent de l'équité en matière d'emploi :

- les données et l'information recueillies au moyen des consultations tenues auprès des syndicats de la fonction publique fédérale ainsi que des comités des champions et des présidents de réseaux d'équité en matière d'emploi;
- les tableaux d'analyse des effectifs du point de vue de l'équité en matière d'emploi qui sont déjà fournis chaque année aux ministères et aux organismes fédéraux afin d'aider ces derniers à tenir compte de l'équité en matière d'emploi dans la planification des activités et des ressources humaines;
- des mises à jour concernant les initiatives et les programmes pertinents du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, de la Commission de la fonction publique et de la Commission canadienne des droits de la personne, de même que des analyses indiquant comment ces mesures influent sur la mise en œuvre générale de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*;
- les pratiques exemplaires tirées des initiatives d'équité en matière d'emploi entreprises par les ministères et d'autres organismes;

- des résumés des activités du Comité mixte de l'équité en matière d'emploi et du Réseau interministériel sur l'équité en matière d'emploi;
- des mises à jour sur les progrès réalisés dans l'auto-identification et l'autodéclaration des fonctionnaires fédéraux;
- des mises à jour sur les progrès réalisés dans l'élaboration de méthodes plus fiables servant à déterminer les taux de représentation des quatre groupes désignés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*;
- de l'information concernant les conseils et les lignes directrices fournis par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines aux administrateurs généraux ainsi qu'aux ministères et aux autres organismes au sujet de l'équité en matière d'emploi;
- une analyse des tendances observées dans les statistiques sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et des facteurs susceptibles d'influencer ces tendances.

Recommandation sur la défense des droits en équité en matière d'emploi et la participation des employés

Le comité recommande que le gouvernement fédéral en fasse davantage pour promouvoir la défense des droits des employés et la participation des employés aux dossiers touchant l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Dans le cadre de ce travail, il faudrait créer un comité des champions et des présidents de réseaux d'équité en emploi pour les femmes, comme il en existe déjà pour les autres groupes désignés, compte tenu du fait que les femmes ne bénéficient pas encore de l'équité complète en matière d'emploi. Le comité demande aussi au gouvernement d'élaborer et de soutenir des mécanismes et des mesures de protection permettant aux fonctionnaires fédéraux d'exprimer leurs préoccupations, d'aborder le problème de la discrimination et de défendre leurs droits relatifs à l'équité en emploi, que ce soit de manière indépendante ou concertée.

CHAPITRE I : INTRODUCTION

Il existe des éléments de preuve selon lesquels une bureaucratie représentative est un élément clé d'une bonne gouvernance dans une société diversifiée [...] Aux yeux d'une population diversifiée, une bureaucratie représentative peut contribuer à la perception qu'un gouvernement est à la fois légitime et accessible. On peut en parallèle justifier la diversité dans le secteur privé, qui comprend qu'une main-d'œuvre diversifiée est un avantage concurrentiel, qui favorise la réussite d'une entreprise dans une société diversifiée. La représentativité est importante dans une société démocratique, puisqu'elle montre aux citoyens qu'eux-mêmes et leurs enfants peuvent avoir accès au gouvernement et aux postes qui y sont offerts et qui sont financés à même les impôts qu'ils payent. – Carol Agócs, professeure émérite, Université Western Ontario¹.

Depuis 2004, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne conserve un ordre de renvoi permanent pour examiner la question de la discrimination dans les pratiques de recrutement et de promotion de la fonction publique fédérale et pour étudier dans quelle mesure les objectifs d'équité en matière d'emploi sont atteints. Il a déjà produit deux rapports dans le cadre de son étude :

- *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore*, février 2007²;
- *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010³.

Quand le comité a commencé l'étude de l'équité en matière d'emploi il y a presque 10 ans, bien des progrès avaient déjà été accomplis dans l'élaboration d'un cadre visant à rendre la fonction publique fédérale plus représentative de la population canadienne. La fonction publique fédérale n'a toutefois pas atteint le degré de représentativité exigé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (pour plus de renseignements sur les principales lois et organisations concernées, consulter l'annexe A)⁴. Les statistiques de mars 2005, que nous avons présentées dans notre rapport *Nous n'y sommes pas encore*, ont révélé que, parmi les quatre groupes désignés par la *Loi*, seulement trois (les Autochtones, les personnes handicapées et les femmes) étaient dans

¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 22 avril 2013. La liste complète des témoins qui se sont présentés devant le comité figure à l'annexe D. Les transcriptions se trouvent à : Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Délibérations et procès-verbaux*, 41^e législature, 1^{re} session, http://www.parl.gc.ca/SenCommitteeBusiness/CommitteeTranscripts.aspx?parl=41&ses=1&comm_id=77&Language=F.

² 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/Content/SEN/Committee/391/huma/rep/rep07feb07-f.pdf>.

³ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>. Voir p. 11-16 du rapport pour plus de renseignements sur l'historique de l'étude réalisée par le comité conformément à ce mandat.

⁴ L.C. 1995, ch. 44.

l'ensemble représentés équitablement dans la fonction publique fédérale par rapport à leur disponibilité au sein de la population active canadienne. Les membres des minorités visibles étaient cependant représentés à un niveau nettement inférieur à leur disponibilité⁵. En examinant de plus près les statistiques, on constate que les quatre groupes sont encore sous-représentés dans bien des ministères fédéraux, ainsi qu'aux niveaux supérieurs de salaire et d'ancienneté. Du reste, ils sont surreprésentés dans les postes de niveau inférieur et de soutien administratif. Dans notre rapport *Refléter le nouveau visage du Canada* de 2010, nous faisons état de progrès généraux, mais nous constatons quand même que la fonction publique fédérale n'était toujours pas pleinement représentative de la société canadienne⁶.

Le comité a tenu des audiences encore en 2011, 2012 et 2013⁷ sur ces questions. Nous sommes encouragés par le fait que les statistiques sur la représentativité indiquent une amélioration et nous saluons les efforts des personnes qui ont travaillé en ce sens. Les statistiques actuelles montrent que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées sont maintenant mieux représentés dans la fonction publique fédérale par rapport à leur taux de disponibilité au sein de la population active. Les améliorations se voient au nombre de promotions accordées aux membres de ces groupes également. Des progrès notables ont été accomplis pour les membres des minorités visibles, qui ne sont aujourd'hui qu'à peine sous-représentés.

Des écarts considérables persistent toutefois, notamment aux échelons supérieurs. Les membres des quatre groupes désignés demeurent principalement employés aux niveaux inférieurs; les femmes et les membres des minorités visibles sont toujours sous-représentés dans les postes de direction. Par ailleurs, les femmes demeurent surreprésentés dans les postes de soutien administratif. Le taux de personnes handicapées nommées dans la fonction publique fédérale est encore trop bas. Globalement, les Autochtones sont bien représentés, mais ils sont concentrés dans quelques ministères. Bien que les membres des minorités visibles aient un taux de nomination satisfaisant et jouissent d'une meilleure représentativité globale, leur pourcentage du nombre total d'embauches selon les statistiques récentes du Secrétariat du Conseil du Trésor est inférieur à ce qu'il devrait être. La représentativité peut quand même varier considérablement entre les ministères fédéraux et la sous-représentation des quatre groupes demeure préoccupante dans plusieurs d'entre eux⁸.

⁵ Les membres des minorités visibles représentaient 8,1 % de l'ensemble des employés, ce qui est inférieur à leur taux de disponibilité de 10,4 % dans la population active (le taux de disponibilité dans la population active s'établissait à 12,4 % peu de temps après, selon le recensement de 2006). De plus, alors que 25 % des demandes d'emploi présentées pour des postes affichés dans la fonction publique fédérale provenaient de membres de ce groupe, seulement 10 % ont été nommés à des postes.

⁶ On trouvera, à l'annexe B, une description des principaux indicateurs statistiques utilisés dans les analyses de l'équité en matière d'emploi.

⁷ Voir l'annexe D pour la liste des témoins.

⁸ Pour des statistiques sur l'équité en matière d'emploi par ministère et organisme, voir Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012, Rapport annuel au Parlement*, tableau 1, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

Comme de nombreuses observations principales formulées par le comité dans *Refléter le nouveau visage du Canada* sont toujours d'actualité, le comité continue d'appuyer les 16 recommandations qu'il y a présentées. Étant donné que ce rapport traitait des nombreux points pertinents, facteurs, défis et solutions qui formaient le tableau de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, le présent rapport cherche à compléter les conclusions précédentes et à attirer l'attention sur deux faits nouveaux. Le premier point porte sur la restructuration de l'approche utilisée par le Conseil du Trésor aux fins de l'équité en matière d'emploi et sur la création du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) (qui a été créé en 2009 et qui s'est suffisamment implanté pour que des témoins puissent commenter l'approche qu'il utilise pour l'équité en matière d'emploi). Le deuxième fait nouveau a trait au processus de réaménagement des effectifs du gouvernement du Canada et à la réduction globale des effectifs dans la fonction publique fédérale, qui a débouché sur des milliers de mises à pied et qui annulera, c'est ce que craignent certains témoins, les efforts déployés récemment sur le plan de l'équité. De manière plus générale, le rapport met aussi en lumière les données et les analyses qui servent à surveiller et à évaluer les réalisations en matière d'équité en emploi, de même que les efforts déployés par les différents acteurs concernés au sein de la fonction publique fédérale.

Puisque des progrès non négligeables ont été faits en vue de créer une fonction publique fédérale qui soit représentative de la population canadienne, il faut demeurer vigilant pour conserver les gains. Il reste encore beaucoup à faire pour éliminer la discrimination dans la fonction publique fédérale et pour créer un milieu de travail équitable.

CHAPITRE II : TAUX DE NOMINATION ET DE REPRÉSENTATION ACTUELS

Les taux de nomination et de représentation actuels montrent que la fonction publique fédérale est, depuis quelques années, plus représentative de la population canadienne. Dans bien des secteurs clés, les taux de représentation correspondent parfaitement ou à peu de choses près aux taux de disponibilité au sein de la population active. Daniel Watson, dirigeant principal des ressources humaines⁹, a mentionné que ces statistiques sont « impressionnantes » et que, « de façon globale », elles dénotent d'« importants progrès ». La fonction publique fédérale peut donc faire mieux¹⁰. » Anne-Marie Robinson, présidente de la Commission de la fonction publique (CFP)¹¹, a mentionné qu'elle était « heureuse » de signaler que certaines statistiques révèlent de « véritables progrès », mais elle a admis que des améliorations s'imposaient encore dans certains domaines. Elle a souligné qu'il fallait « examiner les choses de façon verticale [...] dans l'ensemble de la fonction publique », car « l'examen vertical et l'examen des divers emplois révèlent des disparités¹² ».

Les chiffres ne suscitaient pas l'enthousiasme de tous les témoins. Robyn Benson, présidente nationale de l'Alliance de la fonction publique du Canada, a dit au comité : « À la lumière des données les plus récentes présentées dans le dernier rapport annuel du Conseil du Trésor relativement à l'équité en matière d'emploi, il n'y a aucunement lieu de se réjouir¹³. » Al Ravjiani, directeur régional de l'Ontario de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, a expliqué :

La fonction publique est indéniablement devenue un milieu de travail plus équitable au cours des deux dernières décennies. Cela dit, il y a encore beaucoup à faire et il faut être vigilant pour empêcher le retour de pratiques moins équitables¹⁴.

Carol Agócs, professeure émérite à l'Université Western Ontario, estimait que la fonction publique n'est pas une bureaucratie représentative : « La représentativité ne concerne pas seulement le nombre, elle concerne également la participation au processus décisionnel, l'équité au chapitre de l'avancement et du salaire, une culture axée sur l'intégration et le respect¹⁵. »

Certaines statistiques clés tirées du *Rapport annuel 2011-2012* de la Commission de la fonction publique du Canada et du document du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) intitulé *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport*

⁹ Pour plus de renseignements sur le rôle du dirigeant principal des ressources humaines dans l'équité en matière d'emploi, consulter le chapitre IV et l'annexe A.

¹⁰ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹¹ Pour plus de renseignements sur le rôle de la Commission de la fonction publique dans l'équité en matière d'emploi, consulter l'annexe A.

¹² *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹³ *Témoignages*, 29 avril 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/26EV-50107-f.HTM>.

¹⁴ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹⁵ *Témoignages*, 22 avril 2013.

annuel du Parlement, sont indiquées dans le tableau qui suit. Ces statistiques aident à cerner certains secteurs où des progrès sont accomplis et d'autres où il existe des disparités.

Statistiques clés retenues : Équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale du Canada en 2011-2012

	Femmes	Autochtones	Personnes handicapées	Membres des minorités visibles
Disponibilité au sein de la population active (recensement de 2006) ¹⁶	52,3 %	3,0 %	4,0 %	12,4 %
% du total des postulants dans la fonction publique fédérale ¹⁷	45,3 % [2009-2010 ¹⁸]	4,0 %	2,6 %	21,4 %
% du total des nominations dans la fonction publique fédérale ¹⁹	53,0 %	5,3 %	3,0 %	22,3 %
Taux de représentation dans la fonction publique fédérale ²⁰	54,6 %	4,9 %	5,7 %	12,1 %

¹⁶ Fourni à la Commission de la fonction publique du Canada par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, cité dans Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, tableau 11, p. 50, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

¹⁷ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, tableau 11, p. 50, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

¹⁸ En raison d'un changement dans la saisie des données, les récentes données sur les postulants réparties selon le sexe ne sont plus disponibles.

¹⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, tableau 11, p. 50, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

²⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 6, p. 16, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

% du total des postes de direction ²¹	45,9 %	3,7 %	5,5 %	8,1 %
% des employés ayant un salaire de plus de 100 000 \$ ²²	41,5 %	2,9 %	5,5 %	10,4 %
% des employés ayant un salaire de 45 000 à 49 999 \$ ²³	67,4 %	5,8 %	7,0 %	11,6 %
% des employés occupant un poste de soutien administratif ²⁴	79,1 %	6,1 %	7,8 %	13,2 %
% du total des embauches ²⁵	53 %	3,5 %	2,4 %	10,7 %
% du total des promotions ²⁶	57,6 %	4,6 %	4,6 %	13,5 %
% du total des cessations d'emploi ²⁷	55,6 %	3,8 %	6,8 %	7,7 %

²¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 3, p. 12, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

²² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 4, p. 14, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

²³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 4, p. 13, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

²⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 3, p. 12, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

²⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 5, p. 15, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>. Le terme « embauches » est défini dans ce rapport comme suit : « Nombre de personnes qui sont venues s'ajouter à l'effectif au cours du dernier exercice. Sont compris les employés nommés pour une période indéterminée et les employés saisonniers, à l'exception des employés saisonniers en congé non payé à la fin de mars, les employés nommés pour une période déterminée de trois mois ou plus, ainsi que les étudiants et les employés occasionnels dont la situation d'emploi a changé et qui sont devenus des employés nommés pour une période indéterminée, des employés nommés pour une période déterminée de trois mois et plus ou des employés saisonniers. Les chiffres reflètent le nombre d'employés qui entrent dans la fonction publique et peuvent comprendre plus d'une entrée dans le cas des employés nommés pour une période déterminée. »

²⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 5, p. 16, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

²⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, tableau 5, p. 15, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

Autochtones

Les statistiques actuelles montrent que les Autochtones postulent pour des emplois dans la fonction publique fédérale, y sont nommés et représentés à un taux supérieur à celui de leur disponibilité au sein de la population active. Par contre, ils sont surreprésentés dans les échelles salariales inférieures. Carol Agócs a indiqué à ce propos :

En 2007 et en 2011, la tendance relative à l'embauche d'Autochtones, est devenue négative : le taux d'embauche était inférieur à la disponibilité, et le taux de départ dépassait le taux d'embauche. En 2011, la représentation des Autochtones parmi les employés obtenant de l'avancement était inférieure à leur représentation dans l'ensemble de la fonction publique. Tout au long de la période visée par l'étude, les employés autochtones étaient regroupés dans les ministères offrant des services aux Autochtones.

En résumé, la fonction publique est une bureaucratie représentative des Autochtones, dans la mesure où nous nous intéressons seulement à l'accès à l'emploi, mais les Autochtones n'ont pas un accès égal aux postes de la haute direction et aux catégories salariales les plus élevées, et l'embauche d'Autochtones est en train de ralentir. La représentation des Autochtones ne se maintiendra pas si le nombre des départs continue à excéder le nombre des embauches²⁸.

Pour déterminer la représentation des Autochtones dans la fonction publique fédérale, la CFP utilise un processus d'auto-identification qui repose sur le Formulaire d'affirmation d'affiliation autochtone. Dans le plus récent rapport annuel de la CFP, il est indiqué que ce processus était utilisé au départ pour la nomination de candidats faisant partie d'une zone de sélection limitée aux Autochtones (ou limitée à des membres des groupes désignés aux fins de l'équité en matière d'emploi), mais qu'il s'applique maintenant à « d'autres types de processus de nomination²⁹ ». Maria Barrados, ancienne présidente de la CFP, a expliqué que l'on espère que le processus du Formulaire d'affirmation d'affiliation autochtone permettra de « prévenir les fausses déclarations.³⁰ ».

Un autre point soulevé par les témoins au fil des ans est que la population canadienne autochtone tend à être plus jeune que la population du Canada dans son ensemble. À ce sujet, Carol Agócs a affirmé : « [E]lle est la population active future du Canada. Nous devons intégrer cette idée d'inclure les Autochtones dans les emplois disponibles, car ils constituent la population active de demain. » Patty Ducharme, qui était vice-présidente nationale de l'AFPC au moment de comparaître devant le comité en 2012, a également signalé les difficultés sociales auxquelles se

²⁸ *Témoignages*, 22 avril 2013.

²⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, p. 51, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

³⁰ *Témoignages*, 31 octobre 2011, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/03EV-49141-f.HTM>.

heurtent les jeunes Autochtones pour se prévaloir « des possibilités de perfectionnement professionnel³¹ ».

Personnes handicapées

Le nombre de personnes handicapées dans la fonction publique fédérale est supérieur à leur disponibilité dans la population active. Or, selon les plus récentes statistiques publiées dans le rapport annuel du SCT, les personnes handicapées postulent pour des emplois par l'entremise de la CFP et sont nommées à des postes dans des proportions toujours inférieures. Dans le rapport *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité s'inquiète que les faibles taux de nomination indiquent que les ministères et les organismes fédéraux atteignent leurs objectifs en d'équité matière d'emploi, pour les personnes handicapées, par le vieillissement des effectifs et non par le recrutement actif de telles personnes³². Étant donné qu'une personne risque davantage de devenir handicapée à mesure qu'elle avance en âge, la moitié des personnes handicapées dans la fonction publique fédérale sont âgées d'au moins 50 ans, tandis que le taux de représentation des personnes handicapées âgées de moins de 35 ans n'est que de 2,8 % (comparativement au taux de disponibilité dans la population active de 4,0 % pour l'ensemble de ce groupe).

À cet égard, Daniel Watson s'en tenait pour sa part aux statistiques concernant le vieillissement : « Nous ne sommes pas certains que ce soit le cas, mais si la cause était autre, nous examinerions la situation pour déterminer si des mesures peuvent être prises pour régler le problème³³. » Anne-Marie Robinson a reconnu que les faibles taux de demande d'emploi, de nomination et d'embauche constituent un problème que la CFP ne comprend pas assez bien et qu'il faut en faire davantage à ce propos³⁴.

Un autre problème mentionné par les témoins est le taux de départ élevé des personnes handicapées comparativement à leur taux de nomination, ce qui pourrait indiquer que les ministères fédéraux ne tiennent pas suffisamment compte de leurs besoins. Carol Agócs considère qu'il s'agit d'une tendance « négative » qui se répercutera sur « le taux de représentation des personnes handicapées dans la fonction publique [...] dans l'avenir si elle se maintient, d'autant plus que les employés handicapés sont plus âgés et plus susceptibles de prendre leur retraite que les autres³⁵. »

Robyn Benson a fait savoir au comité que, parmi les membres de l'AFPC, ce sont les personnes handicapées qui présentent le plus de griefs et de plaintes en matière de discrimination, les mesures d'adaptation en milieu de travail étant insuffisantes. Selon elle, il reste à déterminer « si le taux de

³¹ *Témoignages*, 22 avril 2013.

³² Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, p. 4, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

³³ *Témoignages*, 22 avril 2013.

³⁴ *Témoignages*, 22 avril 2013.

³⁵ *Témoignages*, 22 avril 2013.

départ élevé des employés handicapés est lié aux mesures d'adaptation insuffisantes ou aux problèmes de réintégration après une absence³⁶ ».

Patty Ducharme a fait observer que les employés qui sont nommés pour une période indéterminée et qui tombent malades ou deviennent handicapés peuvent être moins disposés à venir communiquer cette information³⁷. Seema Lamba, agente des droits de la personne de l'AFPC, a ajouté :

Pour résoudre ces problèmes avec nos membres, nous constatons qu'il est difficile de faciliter une réintégration correcte au travail ou d'obtenir des mesures d'adaptation raisonnables, et ils finissent souvent par ne pas travailler, parfois pendant des années, jusqu'à ce que l'employeur finisse par les mettre à pied. Souvent, c'est parce qu'il n'y a pas de mesures d'adaptation, ou alors ces employés ont besoin d'un peu plus de temps pour surmonter leur invalidité avant de retourner au travail. C'est un problème important, qui nous inquiète beaucoup actuellement, à cause des compressions, parce que les membres qui touchent des prestations d'assurance-invalidité pourraient être mis à pied afin de faire réaliser des économies³⁸.

Robyn Benson a exposé des opinions semblables et expliqué pourquoi elle pense que les employeurs de la fonction publique privilégient la réduction des coûts plutôt que les mesures d'adaptation :

En vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les gestionnaires ont l'option de doter un poste dont le titulaire est en congé sans solde depuis plus d'un an. Lorsqu'on procède à une dotation de la sorte, l'employé n'a aucun poste à réintégrer lorsqu'il est apte à reprendre le travail. Son nom est alors placé sur une liste d'employés en congé bénéficiaires de priorité. Auparavant, la plupart des gestionnaires attendaient que l'employé en question soit en mesure de retourner au travail et procédaient même au besoin aux aménagements nécessaires. Nous constatons maintenant qu'une telle flexibilité n'existe plus et que des employés sont forcés de prendre leur retraite, de démissionner ou de reprendre le travail avant d'être vraiment prêts. Les fonctionnaires qui ne peuvent pas réintégrer leur poste d'attache en raison de leur incapacité se retrouvent sur une liste d'employés en congé bénéficiaires de priorité.

La gestion de l'incapacité n'est désormais plus axée sur la prévention de la maladie ou l'amélioration des mesures d'adaptation pour permettre l'intégration productive des travailleurs handicapés. Elle favorise plutôt des mesures incitant le retour trop hâtif au travail quand ce n'est pas carrément le départ à la retraite ou la démission. Si une

³⁶ *Témoignages*, 29 avril 2013.

³⁷ *Témoignages*, 13 février 2012, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/08EVA-49320-E.HTM>.

³⁸ *Témoignages*, 13 février 2012.

personne souhaite conserver son emploi dans une telle situation, elle doit patienter sur une liste de bénéficiaires de priorité en se demandant si elle aura un emploi lorsqu'elle sera prête à travailler de nouveau, car son poste d'attache a été doté³⁹.

Des témoins de la CFP et du BDPRH ont décrit certaines grandes initiatives déjà mises en œuvre pour mieux recruter et maintenir en fonction des personnes handicapées. Daniel Watson a souligné l'importance des mesures d'adaptation au travail et :

l'excellent travail accompli grâce à l'Initiative de gestion de l'incapacité, qui a donné lieu à plusieurs outils et services pour aider les ministères à mieux appuyer les employés malades ou blessés et à contribuer à la participation des personnes handicapées sur le marché du travail. Citons notamment des ressources comme les ateliers sur la gestion de cas d'incapacité, des programmes de formation à l'intention des conseillers en gestion de l'incapacité ou des conseillers responsables de la gestion de l'incapacité⁴⁰.

Dans le *Rapport annuel 2011-2012*, la CFP explique qu'elle « a accru son rôle consultatif relativement aux personnes handicapées en offrant des séminaires sur les mesures d'adaptation à 182 spécialistes en RH de la fonction publique ». Elle a aussi mis sur pied un système en ligne de suivi des demandes d'adaptation, publié sur son site Web une « analyse documentaire » sur le sujet et effectuée des recherches sur les pratiques exemplaires dans le domaine pour assurer la pertinence et l'uniformité des services offerts aux organismes. En ce qui concerne les responsabilités accrues des gestionnaires au chapitre de l'équité en matière d'emploi, certaines des « pratiques exemplaires » sont exposées dans le rapport de 2011-2012 de la CFP à l'intention des employeurs fédéraux, notamment :

la planification intégrée des activités et des RH comportant un plan de la diversité et de l'équité en matière d'emploi qui traite les domaines essentiels (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), l'élaboration d'une base de données d'organisations non gouvernementales, de collèges et de centres universitaires à l'intention des étudiants handicapés à des fins de communication, de marketing et de liaison (Santé Canada) et la tenue d'ateliers internes sur les mesures d'adaptation visant à mieux faire connaître la situation des personnes handicapées (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)⁴¹.

Linda Lizotte-MacPherson, championne de l'équité en matière d'emploi pour les fonctionnaires fédéraux ayant un handicap et présidente de l'École de la fonction publique du Canada, a avoué qu'on ne comprend toujours pas bien pourquoi les personnes handicapées sont sous-représentées dans certains domaines. Elle a cependant attiré l'attention sur le travail qu'accomplit à cet égard

³⁹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁴⁰ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁴¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, p. 51, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

le Comité des champions et des présidents, notamment la stratégie en faveur de l'accessibilité et les consultations avec la Commission de la fonction publique⁴². Parmi les autres initiatives prometteuses exposées au comité, mentionnons la publication du *Guide de gestion de l'incapacité à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale*⁴³ en 2011 et le lancement de la Stratégie de mieux-être et de productivité en milieu de travail⁴⁴ en 2012.

Robyn Benson, de l'AFPC, a soulevé un autre point qui touche les personnes handicapées :

Nous sommes aussi très préoccupés par l'augmentation importante du nombre de réclamations d'assurance-invalidité liées à des problèmes de santé mentale. Nous croyons que ce nombre va augmenter à mesure qu'on élimine des services publics et des emplois, car le nombre de demandes et la charge de travail augmentent. Toutefois, même l'augmentation du nombre de réclamations ne brosse pas un portrait réel de la situation. En effet, un grand nombre d'employés aux prises avec des problèmes de santé mentale ne les signaleront pas ou ne chercheront pas à obtenir de l'aide en raison des préjugés et, plus récemment, en raison de la crainte d'être ciblés pendant le processus de réaménagement des effectifs⁴⁵.

Membres des minorités visibles

Bien que le taux de représentation des membres des minorités visibles⁴⁶ ait augmenté depuis la publication du rapport *Refléter le nouveau visage du Canada* en juin 2010, il ne concorde toujours pas avec la disponibilité des membres de ce groupe au sein de la population active, indiquée dans le recensement de 2006; il n'y a cependant presque plus d'écart. Étant donné que la disponibilité au sein de la population active, établie à partir des données du recensement de 2011 (pas encore disponible), devrait être supérieure pour les membres des minorités visibles, l'écart sera probablement plus grand.

Carol Agócs a brossé un tableau de la situation des membres des minorités visibles et signalé : « la fonction publique n'est d'aucune façon une administration représentative, et la situation ne s'améliorera pas si la tendance actuelle se maintient⁴⁷. » Les données révèlent que les membres des minorités visibles sont sous-représentés dans le groupe de la direction de même que dans les catégories salariales supérieures, et qu'ils sont légèrement surreprésentés dans les catégories salariales inférieures. Par ailleurs, comme ils entrent dans la fonction publique fédérale à un niveau supérieur à leur disponibilité dans la population active, au moyen de nominations par la

⁴² *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁴³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Gestion de l'incapacité dans la fonction publique fédérale*, 21 septembre 2011, <http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/dmi-igi/index-fra.asp>.

⁴⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *La gestion des ressources humaines 2011-2012 – Rapport annuel au Parlement*, 2012, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/pmt-gpt/2011-2012/pmt-gpt-fra.pdf>.

⁴⁵ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁴⁶ Aux termes de l'article 3 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, « [f]ont partie des minorités visibles les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ».

⁴⁷ *Témoignages*, 22 avril 2011.

CFP, ils sont sous-représentés par rapport au nombre total d'embauches. Le comité est néanmoins encouragé par le fait que le taux de promotion des membres de ce groupe est supérieur à leur représentation au sein de la fonction publique et qu'ils quittent la fonction publique à un taux inférieur au taux qu'ils sont embauchés..

En 2011, Maria Barrados a indiqué au comité que, comme le taux de nomination des membres des minorités visibles était supérieur à leur disponibilité sur le marché du travail depuis quelque temps, elle n'a pas « une grande confiance dans les données utilisées pour calculer le nombre de membres des minorités visibles qui travaillent actuellement au gouvernement fédéral » et prétend que ces données sont « sous-évaluées »⁴⁸. Elle a ajouté :

[C]ela fait cinq ans que nous mesurons leurs embauches. Ces personnes se joignent à la fonction publique dans des pourcentages très élevés, nettement supérieurs à leur représentation dans la fonction publique et à leur taux de disponibilité sur le marché du travail. Par contre, leur nombre total ne change pas beaucoup, ce qui m'amène à croire qu'il y a une erreur quelque part. Je sais que les gens ne partent pas, qu'ils restent. Nous avons suivi la situation de façon assez régulière. Nous devons trouver une meilleure méthode de calcul de ce chiffre⁴⁹.

Une raison pour laquelle les données sont incertaines est que les employés ne participent peut-être pas pleinement au processus d'auto-identification. Ce point sera abordé dans le prochain chapitre.

Daniel Watson a fait observer que des progrès sont accomplis pour ce groupe aux échelons de la direction. La CFP a mentionné qu'elle avait créé des bassins de candidats qualifiés qui sont membres de minorités visibles et qui peuvent combler des postes de direction. Anne-Marie Robinson a aussi fait mention d'une étude que réalise actuellement la CFP au sujet des groupes désignés aux fins de l'équité en matière d'emploi et des promotions qui leur sont accordées dans la fonction publique, pour « mieux comprendre ce qu'ont vécu ces personnes au sein de ce système de dotation afin de déterminer si [...] d'autres obstacles [...] doivent être supprimés⁵⁰ ».

Anne-Marie Robinson a également affirmé que le taux de « déclin », qui était habituellement supérieur pour les membres des minorités visibles, a reculé au point où le taux de nomination le plus récent est supérieur au taux de demandes d'emploi. Dans le rapport *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité s'est dit préoccupé par les taux de déclin des postulants membres de minorités visibles et a recommandé à la CFP d'étudier plus à fond la question et d'en faire rapport. Même si les nouvelles statistiques révèlent des améliorations, Maria Robinson a mentionné : « Comme ces données ne concernent qu'un seul exercice, nous devons être vigilants

⁴⁸ *Témoignages*, 31 octobre 2011.

⁴⁹ *Témoignages*, 31 octobre 2011.

⁵⁰ *Témoignages*, 22 avril 2013.

et continuer de recueillir des données⁵¹. » Le comité espère que le taux de déclin ne posera plus problème au cours des années à venir et que la Commission de la fonction publique fera rapport sur les raisons pour lesquelles le taux de déclin était élevé et sur les récents succès.

Femmes

Comme l'a signalé le comité dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, les femmes accusent un retard par rapport aux hommes sur le plan de la nomination à des postes de direction et à des postes assortis de salaires élevés; elles sont aussi largement confinées à certaines occupations et à certains ministères. Elles demeurent concentrées dans les postes de soutien administratif et les postes généralement moins rémunérateurs, et elles sont surreprésentées pour ce qui est des nominations d'une durée déterminée. Comme l'a mentionné Carol Agòcs, « elles ont accès à un emploi dans la fonction publique, mais elles n'y ont pas réalisé l'égalité, même si elles forment depuis longtemps la majorité des fonctionnaires fédéraux⁵² ». Elles réalisent toutefois des gains dans le groupe scientifique et professionnel, où elles représentent aujourd'hui 50,4 % de l'effectif.⁵³

Le comité se réjouit de constater que la CFP a donné suite à sa recommandation en présentant des statistiques qui montrent la proportion de femmes recrutées parmi les trois autres groupes désignés. Dans son récent rapport annuel, la CFP indique que le pourcentage de femmes parmi les groupes désignés des personnes handicapées et des Autochtones a diminué en 2011-2012, passant respectivement de 51,5 % à 48,4 % et de 67,8 % à 63,5 %. En 2011-2012, la proportion de femmes recrutées dans le groupe des minorités visibles était de 55,0 %, contre 54,7 % en 2010-2011⁵⁴.

Un autre point qui touche l'équité en matière d'emploi et que les témoins ont abordé durant les récentes audiences est l'équité salariale, qui renvoie au principe voulant que les personnes qui occupent des postes habituellement détenus par des hommes ou par des femmes selon le cas reçoivent un salaire égal pour un travail d'égale valeur. En 2009, le comité a examiné la *Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public* et en a fait rapport⁵⁵. Une fois en vigueur, cette loi remplacera le régime fondé sur des plaintes, prévu dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, par un régime où les employeurs et les agents négociateurs doivent prendre des mesures « proactives » durant le processus de négociation collective, puis rendre compte de leurs réalisations en matière de « rémunération équitable » (expression qui remplacera « équité salariale »). Dans le nouveau régime, les différends et les plaintes au sujet de la rémunération équitable seront traités par la Commission des relations de travail dans la fonction publique

⁵¹ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁵² *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁵³ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁵⁴ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, tableau 34, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

⁵⁵ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant la Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public*, juin 2009, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/rep/rep03jun09-f.pdf>.

plutôt que par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) et par le Tribunal canadien des droits de la personne. La *Loi* entrera en vigueur une fois que le règlement aura été élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada⁵⁶. Ryan Campbell, analyste des politiques à l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, estime que la *Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public* « impose des définitions injustes et restrictives » et qu'elle pourrait empêcher le traitement de plaintes potentielles concernant l'équité salariale⁵⁷. Le comité a l'intention de continuer à suivre de près l'application de cette loi.

⁵⁶ Pour plus de renseignements, voir Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rémunération équitable*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/lrco-rtor/relations/equity-parite-fra.asp>.

⁵⁷ *Témoignages*, 29 avril 2013.

CHAPITRE III : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES STATISTIQUES AINSI QUE LA SURVEILLANCE ET L'ÉVALUATION DES PRATIQUES D'EMBAUCHE

Nécessité d'avoir des estimations précises de la disponibilité dans la population active

Il est difficile de surveiller l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale lorsque les estimations de la disponibilité dans la population active sont dépassées. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission de la fonction publique du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne utilisent actuellement des estimations de la disponibilité dans la population active tirées des données du recensement de 2006, qui ne sont plus considérées comme des données précises, particulièrement pour le groupe des minorités visibles, dont la population a augmenté en raison de l'immigration. Daniel Watson, dirigeant principal des ressources humaines, a déclaré que son organisation reconnaît les limites des données utilisées⁵⁸.

Des témoins qui ont comparu devant le comité ont indiqué qu'il était important d'avoir des données à jour. Voici ce qu'a déclaré Ryan Campbell, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Étant donné que la population active canadienne change constamment, le rapport sur l'équité en matière d'emploi de 2012, établi selon les données de 2006, n'illustre pas fidèlement la situation. Le Conseil du Trésor devrait adopter des techniques d'estimation statistique rigoureuses pour déterminer les taux de représentation des quatre groupes visés dans la population active canadienne⁵⁹.

Lorsqu'elle a comparu devant le comité, Maria Barrados a indiqué ce qui suit : « Une méthodologie améliorée et des données fiables sont essentielles à l'obtention d'une idée précise de l'état de l'équité en matière d'emploi à la fonction publique et à la réduction des exigences en matière de rapports à l'égard des organisations⁶⁰. »

Dans son rapport *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité a recommandé que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission de la fonction publique du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne collaborent pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier recensement

⁵⁸ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁵⁹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁶⁰ *Témoignages*, 31 octobre 2011.

national soient communiqués au grand public, ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux, dès qu'ils sont publiés⁶¹.

Patty Ducharme de l'AFPC a souligné l'importance des données recueillies pour atteindre l'équité en matière d'emploi : « Les chiffres sont importants. En leur absence, l'équité en matière d'emploi est comme une maison sans fondation⁶². » L'AFPC a critiqué l'abolition du questionnaire détaillé obligatoire pour le recensement de 2011 et a recommandé que le gouvernement fédéral le rétablisse ou, « tout au moins », ajoute dans le questionnaire abrégé des questions qui fournissent des données sur l'équité en matière d'emploi⁶³.

Une autre préoccupation soulevée par certains témoins est qu'en plus du questionnaire détaillé obligatoire du recensement, l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités a elle aussi été abolie en 2010. Cette dernière permettait de recueillir des données sur les personnes handicapées et était utilisée pour promouvoir l'équité en matière d'emploi. Patty Ducharme a déclaré : « Maintenant que nous avons perdu ces importants outils, nous ne savons plus quelles données nous posséderons pour fonder les objectifs de l'équité en matière d'emploi ni quelle sera la qualité des données dont nous disposerons. » L'AFPC a recommandé que le gouvernement fédéral rétablisse le financement pour l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités et que Ressources humaines et Développement des compétences Canada continue de l'administrer⁶⁴.

Le Conseil du Trésor créera de nouvelles estimations de la disponibilité dans la population active à l'aide des données recueillies lors du recensement de 2011. On ne sait pas encore si ces données seront suffisantes pour produire des chiffres justes. Jusqu'à ce que des statistiques fiables sur la disponibilité dans la population active soient compilées à l'aide des données du recensement, le Conseil du Trésor devrait produire et adopter des estimations sur l'équité en matière d'emploi qui correspondent à la composition actuelle de la main-d'œuvre canadienne.

Favoriser l'auto-identification et l'autodéclaration

Un autre défi qui se pose lorsqu'on évalue les progrès accomplis dans le dossier de l'équité en matière d'emploi : confirmer l'exactitude des taux de représentation obtenus à partir des sondages d'auto-identification auxquels répondent les employés en place et des taux de recrutement obtenus à partir des sondages d'autodéclaration auxquels répondent les nouveaux candidats. Plusieurs témoins qui ont comparu devant le comité ont dit craindre que de nombreux employés du groupe des minorités visibles hésitent à participer à ces sondages parce qu'ils

⁶¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, Recommandation 2,

<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

⁶² *Témoignages*, 13 février 2012.

⁶³ *Témoignages*, 13 février 2012.

⁶⁴ *Témoignages*, 13 février 2012.

craignent que cette information soit utilisée contre eux s'ils tentent d'obtenir une promotion ou une autre nomination. Sans leur participation, cependant, il n'est pas possible de recueillir des données plus précises qui permettront d'améliorer la représentativité de la fonction publique.

Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité a parlé des mesures mises en œuvre par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor pour régler ce problème et essayer d'encourager les employés à participer aux sondages. Le comité a recommandé que la CFP publie les résultats des consultations qu'elle avait entreprises 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 fédérale⁶⁵.

Lors de sa dernière comparution devant le comité, Maria Barrados a indiqué que les statistiques sur les taux de représentation des minorités visibles ne lui inspiraient guère confiance et elle a convenu qu'il devrait être possible d'obtenir de meilleures estimations : « J'ai essayé d'amener mes collègues à s'entendre sur les modalités de calcul de ce chiffre parce que nous en avons besoin pour déterminer le nombre de candidats, pour chiffrer les nouvelles embauches et pour obtenir une meilleure évaluation⁶⁶. » Anne-Marie Robinson a confirmé que la Commission de la fonction publique continue d'étudier ces préoccupations et les raisons pour lesquelles les employés décident de participer aux sondages ou non. Elle a ajouté que la Commission fait aussi activement la promotion de l'auto-identification et de l'autodéclaration en organisant des activités avec des ministères fédéraux, en insistant sur leur importance dans les guides sur les politiques et pendant les programmes d'orientation destinés aux nouveaux employés, et en précisant de quelle manière l'information soumise par les candidats sera utilisée. Enfin, elle a expliqué que la Commission tente de fusionner les résultats de l'auto-identification et de l'autodéclaration afin d'obtenir des données plus fiables⁶⁷.

Daniel Watson a aussi indiqué que certains employés peuvent hésiter à participer aux sondages lorsqu'ils ne comprennent pas comment l'information sera utilisée. Il a ajouté : « Leur fournir une réponse à ces questions est une partie importante du processus⁶⁸. » Le comité a entendu parler d'efforts qui ont été déployés à cet égard, notamment une lettre conjointe de la CFP et du BDPRH de mai 2010 adressée aux chefs des ressources humaines sur l'*Utilisation, aux fins de l'auto-identification, des renseignements fournis dans les autodéclarations*⁶⁹, qui indique que les organisations peuvent se servir, aux fins de l'auto-identification, des renseignements que leurs

⁶⁵ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, Recommandation 4, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

⁶⁶ *Témoignages*, 31 octobre 2011.

⁶⁷ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁶⁸ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁶⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation, aux fins de l'auto-identification, des renseignements fournis dans les autodéclarations*, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/notes-exp-fra.htm>.

employés ont fournis dans leur autodéclaration, à condition d'avoir obtenu leur consentement préalable.

Carol Agócs a proposé des solutions pour améliorer la participation des employés :

La meilleure façon de susciter un sentiment de sécurité est de démontrer, au fil du temps, que l'information sera utilisée de façon adéquate et non pas abusive, de démontrer qu'il n'y aura pas de conséquence négative pour une personne qui s'auto-identifie et de créer des systèmes de soutien et un sentiment d'appartenance. Il s'agit d'un processus long et parfois plutôt complexe, mais il commence par le respect de la diversité des employés qui sont présents dans l'organisation et leur consultation pour obtenir leurs idées sur ce qu'il faut faire pour réaliser un changement culturel⁷⁰.

Dans son rapport *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité a recommandé que le gouvernement fédéral mène 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 et qu'il publie les résultats de cette étude le plus rapidement possible⁷¹. Le comité encourage la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines à poursuivre leurs efforts en vue de promouvoir l'auto-identification et l'autodéclaration et à faire rapport des progrès qu'ils auront accomplis à cet égard.

Surveiller les pratiques d'embauche

Dans la fonction publique fédérale, les processus de nomination peuvent être annoncés ou non annoncés et internes ou externes, selon le poste à combler, les besoins de l'organisation, les plans de ressources humaines et les plans d'équité en matière d'emploi. Pour produire, à l'aide des taux de nomination, des rapports sur la manière dont la fonction publique fédérale atteint ses objectifs d'équité en matière d'emploi, la Commission de la fonction publique se fie aux données sur les postes annoncés, et ne tient donc pas compte des postes non annoncés. Le terme processus « non annoncé » désigne un processus où une personne est nommée à un poste sans que d'autres candidatures ne soient sollicitées. Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité a recommandé que la CFP présente des statistiques sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des emplois qui n'ont pas été annoncés publiquement⁷².

Le *Rapport annuel 2011-2012* de la Commission de la fonction publique ne fournit pas les taux de recrutement pour les quatre groupes désignés dans les postes non annoncés, mais il explique

⁷⁰ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁷¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, Recommandation 6, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

⁷² Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, Recommandation 5, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

que la CFP « a modifié son mode de collecte de données pour mesurer l'utilisation des processus non annoncés par les organisations » afin de le rendre plus efficace. Il signale que « les processus non annoncés ont été utilisés moins souvent que par le passé, le taux passant de 34,7 % en 2010-2011 à 32,6 % en 2011-2012 ». La CFP a aussi indiqué qu'elle « collaborera avec les organisations afin de clarifier ses outils de sorte à guider le choix du processus de nomination le plus approprié⁷³ ».

Anne-Marie Robinson a expliqué que « dans une certaine mesure, les gestionnaires utilisent les nominations non annoncées afin de réaliser leurs objectifs en matière d'équité en emploi ». De fait, il semble que les Autochtones et les personnes handicapées sont mieux représentés pour ce qui est des nominations non annoncées. Elle a toutefois souligné que le taux de nomination des membres des minorités visibles est seulement de 8,1 % pour les nominations non annoncées; ce processus sous-représenterait donc ce groupe⁷⁴.

Des représentants de l'IPFPC ont parlé de problèmes liés au fait que des gestionnaires « sous-traitent » des services et se sont demandé s'ils respectaient les politiques adéquates et tenaient compte de l'équité en matière d'emploi lorsqu'ils avaient recours à des processus de nomination non annoncés. Voici ce qu'a déclaré Ryan Campbell :

En effet, le recours abusif aux dispositions de sous-traitance demeure l'une des plus grandes menaces à l'intégrité des pratiques d'embauche équitables du gouvernement fédéral. En 2010, la Commission de la fonction publique signalait le recours abusif à ces dispositions, qui permettent de contourner les principes de dotation établis. En 2012, le vérificateur général a fait écho aux craintes de la CFP en critiquant les ministères qui ne respectent pas la politique établie. Tant qu'il y aura des failles pour faciliter ces pratiques, on devrait considérer comme suspectes les affirmations des rapports annuels sur l'équité en matière d'emploi. En effet, l'absence d'information à cet égard nous empêche de savoir jusqu'à quel point les dizaines de milliers d'employés temporaires faussent la composition démographique de la fonction publique⁷⁵.

Al Ravjani a proposé de « créer un mécanisme qui oblige les ministères à respecter les politiques de sous-traitance existantes⁷⁶ ».

Carol Agócs a aussi expliqué comment certaines pratiques d'embauche peuvent avoir une incidence sur l'équité en matière d'emploi :

⁷³ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, p. 39, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

⁷⁴ Anne-Marie Robinson n'a pas précisé la source de cette statistique. *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁷⁵ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁷⁶ *Témoignages*, 29 avril 2013.

L'un des phénomènes qui surviennent dans notre économie à l'heure actuelle est le recours accru par nombre d'employeurs, y compris dans la fonction publique fédérale, à des nominations pour une période déterminée, au travail à temps partiel et au travail à durée limitée, ce qui, au bout du compte, mène au roulement du personnel et compromet le maintien en poste. Compte tenu de notre profil démographique actuel, il est probable que les minorités visibles, les femmes et les Autochtones fassent partie des groupes les plus susceptibles d'être employés pour une période déterminée. Nous faisons face actuellement à une situation difficile, et si la tendance est à offrir moins d'emplois pour combler des postes d'une période indéterminée et plus d'emplois pour une période déterminée, il va y avoir un problème⁷⁷.

Le comité continue d'exhorter la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à trouver des moyens plus efficaces de surveiller et de superviser les processus d'embauche qui ne sont pas administrés directement par la Commission de la fonction publique, de manière à mieux surveiller l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi.

Rapport du SCT sur l'équité en matière d'emploi

Durant les audiences que le comité a tenues, certains témoins se sont dits préoccupés par le manque d'information dans les deux derniers rapports du SCT sur l'équité en matière d'emploi (*L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2010-2011*⁷⁸ et *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012*⁷⁹), dont le contenu est similaire sur le plan de la portée et des chiffres présentés. Patty Ducharme a dit ceci au sujet du rapport de 2010-2011 :

Contrairement aux rapports antérieurs, il est beaucoup plus court – de fait, il compte 21 pages, tandis que le dernier en comptait 73 – et il ne contient aucune analyse des données collectées. En outre, il y a maintenant six tableaux contenant des données sur l'équité en matière d'emploi au lieu de 16 dans le rapport précédent. Des données cruciales ne sont plus présentées, y compris des renseignements sur les employés nommés pour une durée déterminée et des données sur l'équité en matière d'emploi en fonction des groupes professionnels. Notre première réaction est que ce rapport contribuera très peu à faire avancer l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale⁸⁰.

Pour Seema Lamba, « le nouveau rapport sur l'équité en matière d'emploi n'est plus aussi utile. Il fournit si peu d'information qu'il est difficile, pour nous, de présenter une critique constructive,

⁷⁷ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁷⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2010-2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2010-2011/eetb-fra.asp>.

⁷⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2010-2011*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2010-2011/eetb-fra.asp>.

⁸⁰ *Témoignages*, 13 février 2012.

parce que nous n'avons plus les données pour le faire⁸¹ ». Quant à Robyn Benson, elle a résumé sa pensée en ces termes :

Si l'on veut avoir une fonction publique fédérale véritablement inclusive et miser sur les gains réalisés au chapitre de l'équité en matière d'emploi, nous avons besoin de responsabilisation et de transparence. Malheureusement, ces deux importants éléments ont été totalement mis de côté. Ainsi, les deux derniers rapports du Conseil du Trésor relativement à l'équité en matière d'emploi renferment trop peu d'information et pèchent par l'absence d'une analyse suffisante des données essentielles. Il devient difficile de tenir un débat éclairé sur l'équité en matière d'emploi lorsque les rapports publiés se limitent au strict minimum exigé par la loi. Votre comité a demandé au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines de publier d'autres statistiques, notamment quant aux taux de rétention et aux tendances, mais rien n'a été fait⁸².

Le comité signale à titre d'exemple que, dans le dernier rapport du Conseil du Trésor, les seules informations présentées sur le Comité mixte sur l'équité en matière d'emploi portent sur les sujets abordés durant trois séances d'échange d'informations⁸³. Il aurait été plus utile de décrire la nature des problèmes soulevés et les solutions qui ont été proposées et de préciser en quoi ces séances pourraient finir par agir sur l'orientation des politiques et des programmes.

Comme on l'a vu précédemment, le BDPRH, la CFP et de nombreux ministères et organismes publics fédéraux ont pris des mesures pour que la fonction publique fédérale respecte les obligations énoncées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Les audiences du comité ont cependant révélé que les avis sont partagés sur l'efficacité du cadre courant. Les données montrent qu'il y a progrès et que la fonction publique fédérale est de plus en plus représentative de la population canadienne, mais il reste encore fort à faire pour que tous les objectifs de la *Loi* soient atteints. Par ailleurs, le processus de réaménagement des effectifs de la fonction publique fédérale entraîne un certain degré d'incertitude.

Selon le comité, ce que le Conseil du Trésor peut faire de mieux pour remédier aux lacunes sur le plan de la représentativité de la fonction publique et faire en sorte que le réaménagement des effectifs s'effectue sans compromettre les gains qui avaient été réalisés au chapitre de l'équité en matière d'emploi, c'est de publier davantage de chiffres, d'analyses et d'informations à jour dans ses rapports annuels. En outre, il importerait que le Conseil du Trésor diffuse en temps opportun,

⁸¹ *Témoignages*, 13 février 2012.

⁸² *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁸³ Ces séances ont porté sur les sujets suivants : La réflexion sur la vulnérabilité des groupes désignés aux fins de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : preuves longitudinales provenant du sondage auprès des fonctionnaires fédéraux; La stigmatisation entourant le retour au travail des employés souffrant d'une incapacité invisible; Les tendances observées dans les cas et les plaintes de discrimination, ainsi que dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee-fra.pdf>.

au besoin dans des suppléments à son rapport annuel, de l'information actualisée sur le réaménagement des effectifs de manière que les parties concernées soient tenues au courant de la situation.

Le Conseil du Trésor devrait faire du Comité mixte de l'équité en matière d'emploi son principal mécanisme de sélection de l'information à inclure dans les prochains rapports sur l'équité en matière d'emploi. Il devrait étudier l'information et les chiffres recueillis par la Commission de la fonction publique et la Commission canadienne des droits de la personne pour réaliser leurs propres rapports et présenter une analyse d'ensemble de la situation de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Il importerait aussi qu'il consulte les syndicats et les comités de champions et de présidents de réseaux pour déterminer quels chiffres et quelles informations les aideront à mieux surveiller l'évolution de l'équité en matière d'emploi et à fournir à ce sujet une rétroaction constructive.

Dans ses rapports annuels sur l'équité en matière d'emploi, le Conseil du Trésor devrait décrire en détail les progrès réalisés par les comités de champions et de présidents de réseaux et par le Réseau interministériel sur l'équité en matière d'emploi. Il devrait y présenter un résumé des conseils donnés par le BDPRH, la CFP et la CCDP aux ministères et organismes publics fédéraux et aux administrateurs généraux. Il pourrait aussi y faire ressortir l'importance de l'équité en matière d'emploi et les mesures prises pour concrétiser ce principe et rappeler par ailleurs aux employés que les informations qu'ils fournissent par la voie de l'auto-identification servent à améliorer la justesse des données sur l'équité en matière d'emploi.

Respect de la Loi sur l'équité en matière d'emploi et effectif représentatif

Le respect de la *Loi* ne signifie pas nécessairement que l'effectif est entièrement représentatif des quatre groupes désignés. En fait, il suffit de respecter les neuf éléments énoncés dans la *Loi*; en d'autres termes, l'employeur qui a évalué son effectif et qui a établi un plan convenable pour atteindre l'équité en matière d'emploi respecte la *Loi*.

Dans son témoignage devant le comité en 2012, David Langtry, président par intérim de la Commission canadienne des droits de la personne, a expliqué qu'il est contrarié de voir que des employeurs disent respecter la *Loi* alors que leur effectif ne représente pas toute la diversité de la population apte à travailler. Il a expliqué que la Commission a instauré un régime de rapports fondé sur les résultats et les risques qui l'amène à poser les questions suivantes : « Quels sont vos résultats? Il est bien que ces éléments soient en place chez vous, mais quels sont vos chiffres? Quels sont les écarts et comment allez-vous faire pour les combler?⁸⁴ » D'après ses explications, le mandat actuel de la Commission mérite un examen approfondi pour vraiment encourager la conformité au but et aux principes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

⁸⁴ *Témoignages*, 12 mars 2012.

Dans son rapport annuel de 2012, la Commission fait remarquer que, parce qu'elle n'oblige plus les employeurs qui ont démontré qu'ils avaient atteint leurs objectifs au titre de l'équité en matière d'emploi à participer à une vérification complète, elle peut se concentrer sur les employeurs qui ont besoin d'une orientation. Elle estime pouvoir ainsi conseiller un plus grand nombre d'organismes, car elle « élargit son influence et comprend mieux comment aider le plus possible les employeurs qui n'arrivent pas à éliminer les obstacles à l'emploi pour les membres des groupes désignés ». ⁸⁵

Robyn Benson, présidente nationale de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), a mentionné que l'Alliance est préoccupée par « le changement d'orientation de la Commission canadienne des droits de la personne, qui menait autrefois des vérifications proactives et qui permet maintenant aux employeurs d'effectuer une auto-évaluation sur laquelle elle fondera sa décision de mener une vérification ou non ⁸⁶ ».

Discrimination et équité au travail

Depuis que le comité étudie l'équité en matière d'emploi, c'est-à-dire depuis plusieurs années, de nombreux témoins ont exprimé des préoccupations quant aux cas de discrimination dans la fonction publique fédérale et ont tenté de déterminer dans quelle mesure ils sont isolés ou plus systémiques.

La Commission de la fonction publique a mené des sondages sur les perceptions d'équité dans les processus d'embauche, appelés *Sondage sur la dotation – Candidats (SSD-C)* ⁸⁷. Comme on pouvait s'y attendre, la CFP a constaté que « le résultat du processus de dotation est le principal déterminant de la perception de justice : les candidats retenus étaient cinq fois plus enclins à juger qu'un processus était juste que les candidats non retenus ⁸⁸ ». Il est toutefois inquiétant de constater que dans son rapport de 2011–2012, la CFP signale une diminution du nombre de candidats considérant que le processus d'embauche était juste :

La perception globale de la justice des processus de dotation a diminué, passant de 74 % en 2010 à 70 % en 2011. Selon les résultats du cycle de sondage de 2011, 63 % des candidats avaient l'impression que l'évaluation de leurs capacités, de leurs connaissances et de leur expérience de travail avait été juste, par rapport à 68 % en 2010. Cependant, un examen plus approfondi des résultats du sondage auprès des candidats montre que ces

⁸⁵ Commission canadienne des droits de la personne, rapport annuel de 2012, 2013, p.36, http://www.chrc-ccdp.ca/sites/default/files/ccdp-rapport-annuel-2012_0.pdf.

⁸⁶ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁸⁷ Pour plus de renseignements, voir : Commission de la fonction publique du Canada, *Sondage sur la dotation : Communication des résultats des organisations, novembre 2012 (12-30)*, <http://www.psc-cfp.gc.ca/lhhr-lcrh/2012/12-30-fra.htm>.

⁸⁸ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, au chapitre 3.14, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

pourcentages sont plus faibles chez certains groupes désignés : Autochtones (61 %), membres des minorités visibles (58 %) et personnes handicapées (54 %) ⁸⁹.

En ce qui concerne la discrimination au travail, cependant, Daphne Meredith, dirigeante principale des ressources humaines jusqu'en septembre 2012, a signalé que le BDPRH a observé un « net déclin ». Elle a notamment indiqué que dans un sondage sur la discrimination mené en 2008, « le pourcentage d'employés qui perçoivent de la discrimination est passé de 18 % en 2008 à 14 % en 2011. De plus, les répondants sentent que leurs ministères s'efforcent activement de prévenir la discrimination au travail ⁹⁰ ».

Des représentants de l'AFPC et de l'IPFPC ont indiqué qu'ils demeuraient préoccupés par la discrimination dans la fonction publique fédérale. Selon Patty Ducharme, l'AFPC s'est aperçue que « la discrimination est encore signalée par un fort pourcentage de répondants des divers groupes visés par l'équité en matière d'emploi ». Elle a également souligné qu'actuellement « des centaines de membres de l'AFPC ont déposé des griefs et des plaintes pour atteinte aux droits de la personne et discrimination au travail ⁹¹ ». Seema Lamba a ajouté que l'AFPC a reçu « près de 400 griefs liés à une question de handicap à l'échelle nationale », mais qu'elle est toujours saisie « de griefs de discrimination raciale et ethnique ⁹² ». Ryan Campbell a expliqué que si on ne règle pas ces problèmes de discrimination, on pourrait voir apparaître d'autres problèmes liés au travail, comme des problèmes de santé mentale tels que « la dépression, le stress et l'épuisement ⁹³ ».

Al Ravjiani a aussi expliqué que l'un des défis qui se posent en matière de discrimination au travail est que les plaintes se règlent souvent au moyen de la médiation, ce qui fait en sorte que le public entend peu parler des cas qui se produisent. M. Ravjiani a toutefois dû traiter de telles plaintes dans le cadre de son travail avec le syndicat et il a indiqué que cette situation était très frustrante. Au nom de l'IPFPC, il a demandé « plus de transparence et d'uniformité dans la façon de traiter les cas de harcèlement et de discrimination » de manière à « tenir les auteurs de ces actes responsables et [à] faire en sorte que les victimes sentent que leurs griefs sont pris au sérieux et traités comme il se doit ⁹⁴ ».

Anne-Marie Robinson a reconnu que la discrimination peut avoir des répercussions non seulement sur le processus d'embauche, mais aussi sur la rétention et l'avancement professionnel des personnes faisant partie des quatre groupes désignés. Elle a aussi proposé des moyens pour remédier à ces problèmes :

⁸⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, au chapitre 3.14, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

⁹⁰ *Témoignages*, 13 février 2012.

⁹¹ *Témoignages*, 13 février 2012.

⁹² *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁹³ *Témoignages*, 29 avril 2013.

⁹⁴ *Témoignages*, 29 avril 2013.

À mon avis, les occasions de perfectionnement, l'accès à des mentors et la bonne structure qui sert normalement à étayer les programmes solides pour permettre aux employés de se perfectionner de manière à réussir dans la fonction publique constituent quelques-uns des éléments cruciaux⁹⁵.

Une initiative qui peut aider à lutter contre la discrimination est le Modèle de maturité pour les droits de la personne de la Commission canadienne des droits de la personne, que David Langtry, président par intérim de la Commission, a décrit comme « une feuille de route détaillée pour contribuer à des milieux de travail sains et améliorés » conçue en collaboration avec « les employeurs, les syndicats et d'autres intervenants ». Il a ajouté : « C'est un outil d'auto-évaluation; il n'est pas obligatoire, mais il nous permet de collaborer avec les employeurs et de discuter des avantages [...] [S]i la culture des droits de la personne fait partie intégrante du milieu de travail, les employeurs réussiront non seulement à recruter, mais aussi à garder les nouveaux employés à leur emploi. » Il a aussi rappelé que la Commission « consacre beaucoup d'efforts à l'élaboration de politiques en matière d'adaptation et à la formation⁹⁶ ».

Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité a signalé des problèmes de discrimination dans la fonction publique fédérale et a indiqué que selon deux sondages, plus du tiers des personnes appartenant à une minorité visible avaient senti de la discrimination. Le comité a demandé au gouvernement de 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 érigé aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁹⁷.

Malgré les différents efforts déployés par le gouvernement du Canada pour s'attaquer à la discrimination dans la fonction publique fédérale, ce problème demeure une priorité importante. Le comité considère que pour réussir à modifier les attitudes qui permettent à la discrimination de persister, il faudra faire preuve de transparence dans la manière dont sont traitées les plaintes. Le comité exhorte donc le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission de la fonction publique et la Commission canadienne des droits de la personne non seulement à poursuivre leurs efforts en vue de surveiller la discrimination et de mettre sur pied des programmes pour lutter contre cette dernière, mais aussi à rendre publics des détails sur les types de plaintes de discrimination qui sont déposées et sur les solutions qui sont adoptées pour les régler, en respectant les attentes raisonnables des plaignants en matière de protection de la vie privée.

⁹⁵ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁹⁶ *Témoignages*, 22 avril 2013.

⁹⁷ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, p. 21 et 70, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

Réaménagement des effectifs

Depuis que le comité a publié *Refléter le nouveau visage du Canada*, un changement important est survenu : le processus de réduction de la taille de la fonction publique fédérale (ce que l'on désigne également comme le « réaménagement des effectifs »). Or, les ministères et organismes de la fonction publique doivent continuer de respecter leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pendant cette période de mises à pied. Lorsque la perspective de mises à pied est devenue plus concrète en 2011, Maria Barrados a émis la mise en garde suivante :

Le défi auquel je suis confrontée avec les ministères et les agences du gouvernement est la réduction prévue des effectifs. Il faudra néanmoins continuer à recruter. Ce devra être un recrutement ciblé et nous ne devons pas oublier nos objectifs de représentativité en réduisant la taille de la fonction publique⁹⁸.

Récemment, Anne-Marie Robinson a indiqué que les organisations peuvent satisfaire à leurs obligations liées à l'équité en matière d'emploi « avec une bonne planification » et en tenant compte de l'équité en matière d'emploi « dans le processus de sélection des employés à maintenir en poste ou à mettre en disponibilité ». Elle a aussi indiqué que le réaménagement des effectifs a entraîné « une augmentation du nombre de fonctionnaires excédentaires et de personnes mises en disponibilité ayant le droit d'être nommés en priorité absolue à un poste vacant au sein de la fonction publique. Ils doivent évidemment posséder les qualifications essentielles pour être nommés à un tel poste. » Le « Programme d'administration des priorités » a été mis en place pour aider à réaffecter les employés compétents et expérimentés qui peuvent s'auto-identifier comme un membre des groupes désignés⁹⁹. Des témoins ont aussi parlé du processus de sélection aux fins de maintien en poste ou de mise en disponibilité (SMPMD), un outil d'évaluation qui sert à déterminer quels employés seront mis en disponibilité, ainsi que les différentes options offertes à une personne déclarée excédentaire.¹⁰⁰

Hélène Laurendeau, vice-présidente principale, Politiques, a expliqué que la CFP a « effectué un suivi en ce qui a trait à la représentation des membres des quatre groupes désignés au sein du système en question » et a conclu que les chiffres « sont comparables aux taux de nomination normaux, et légèrement supérieurs aux taux de disponibilité, ce qui signifie que le taux de réaffectation par le système de priorités est légèrement supérieur à la disponibilité dans la population active, sauf peut-être en ce qui concerne les membres des minorités visibles, dont le taux est semblable à leur taux de représentation ». Elle a ajouté : « Les mouvements au sein du système de priorités n'indiquent rien d'excessivement préoccupant. »¹⁰¹ George Da Pont,

⁹⁸ *Témoignages*, 31 octobre 2011.

⁹⁹ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹⁰⁰ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹⁰¹ *Témoignages*, 22 avril 2013.

champion de l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles et président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, a décrit une lettre envoyée « à tous les administrateurs généraux pour mettre l'accent sur l'importance primordiale de l'équité en emploi » et a conclu en indiquant qu'il considère que « [c]ela a permis de porter la préoccupation sur la représentation à l'attention de tous les administrateurs généraux, afin qu'ils puissent en tenir compte dès le début du processus de mise en œuvre des plans de réduction du déficit¹⁰² ».

Le *Rapport annuel 2011–2012* de la CFP indique que « le résultat des enquêtes de la CFP appuie la conclusion selon laquelle le mérite, en règle générale, est respecté » et que « le mérite [...] s'applique autant aux nominations qu'aux processus de sélection aux fins de maintien en poste ou de mise en disponibilité ». Il précise en outre que la CFP a continué de collaborer de façon proactive avec les organisations pour s'assurer que le processus de réduction des effectifs est fondé sur le mérite¹⁰³. Maria Barrados avait déjà indiqué au comité que le mérite est « généralement » respecté dans les processus de dotation, mais qu'elle considérait que le concept de mérite et la manière dont celui-ci est appliqué pour atteindre l'équité en matière d'emploi ne sont pas toujours compris par les gestionnaires d'embauche, les employés et les membres des groupes désignés. Elle s'est aussi dite préoccupée par le contrôle de la qualité relativement aux processus de nomination, par les lacunes dans l'évaluation du mérite et la documentation connexe, ainsi que par les justifications inadéquates liées à l'utilisation de processus de nomination non annoncés¹⁰⁴.

À propos de la réduction des effectifs et des mesures actuellement prises par le gouvernement fédéral dans ce dossier, Carol Agócs a indiqué qu'elle se méfiait de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'équité en matière d'emploi et a déclaré que « les mesures gouvernementales récentes et prévues ne donnent aucune raison d'espérer que la situation va changer¹⁰⁵ ». Les représentants de l'AFPC et de l'IPFPC n'étaient pas plus optimistes. Ryan Campbell a d'ailleurs dit ceci :

En fait, selon certaines données récentes, les groupes visés par l'équité en matière d'emploi semblent particulièrement touchés par les compressions. La directive actuelle sur le réaménagement des effectifs n'oblige pas l'employeur à maintenir la représentation des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, ce qui augmente la vulnérabilité de ces groupes et pourrait réduire considérablement leur représentation dans la fonction publique fédérale¹⁰⁶.

¹⁰² *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹⁰³ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, p. 35, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

¹⁰⁴ *Témoignages*, 31 octobre 2011.

¹⁰⁵ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹⁰⁶ *Témoignages*, 29 avril 2013.

Al Ravjiani a ajouté :

[N]ous avons entendu des commentaires et nous savons que beaucoup de discussions ont porté sur le licenciement à des niveaux inférieurs. C'est à ces niveaux que nous avons eu la plus forte représentation de ces groupes [les quatre groupes désignés]; c'est ce qui nous inquiète [...] Pour obtenir les documents pertinents et prendre les mesures pour assurer la pertinence de tout ce pour quoi nous avons travaillé, les chiffres sur l'équité, nous devons être proactifs et essayer de le promouvoir aux niveaux inférieurs. C'est le sentiment de frustration que nous éprouvons¹⁰⁷.

Enfin, Robyn Benson a souligné ce qui suit :

Nous ne pouvons compter que sur les cas particuliers qui nous ont été signalés par nos membres qui ont été victimes de discrimination dans ce contexte [...] J'ai eu des discussions avec [le président du Conseil du Trésor, Tony Clement] sur ce que nous croyons être des manifestations de discrimination et je lui en ai fait parvenir des exemples. Nous avons des difficultés dans les cas où des fonctionnaires au service de l'État depuis 21 ans se sont manifestés et ont dit que malgré l'invisibilité de leur handicap, leur bilinguisme parfait et la possession de la cote de sécurité « secret », le processus les recalait. Certains de nos membres, de jeunes femmes enceintes de leur premier enfant, ont peur de déclarer leur situation à leur employeur, de crainte d'être refusés par le processus. Certains se demandent pourquoi ils sont recalés par le processus s'ils doivent avoir un aménagement en milieu de travail¹⁰⁸.

Les représentants de syndicats craignaient aussi de ne pas recevoir de l'information adéquate pour évaluer les répercussions du réaménagement des effectifs sur l'équité en matière d'emploi. Voici ce que Robyn Benson a expliqué :

L'Alliance s'est jointe à d'autres agents négociateurs fédéraux pour demander au Conseil du Trésor des données sur les différents aspects du réaménagement des effectifs, y compris le nombre d'employés touchés, excédentaires, optants et mis en disponibilité pour chaque groupe cible aux fins de l'équité en matière d'emploi. Le Conseil du Trésor a répondu qu'il ne disposait d'aucune information à ce sujet et qu'il devait se fier aux ministères qui ne lui en transmettaient que sporadiquement. Le Conseil du Trésor refuse en outre d'obliger les ministères à nous fournir ces données. Comme le mandat de la Commission de la fonction publique se limite à la surveillance du processus de dotation et à la gestion des listes de

¹⁰⁷ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹⁰⁸ *Témoignages*, 29 avril 2013.

bénéficiaires de priorité, elle ne dispose que de peu d'information sur les impacts du réaménagement des effectifs¹⁰⁹.

Seema Lamba a exprimé des préoccupations semblables. Elle a indiqué que si l'AFPC ne dispose pas de données sur les options choisies par les membres des quatre groupes désignés dans le cadre du processus SMPMD, elle ne peut pas analyser dans quelle mesure les membres de ces groupes sont touchés par le réaménagement des effectifs. Elle a ajouté ceci :

Le Conseil du Trésor refuse de nous les communiquer. Il prétexte le manque de ressources. Il prétend que ce n'est pas sa responsabilité. Il invoque diverses raisons. Nous pensons qu'il est en mesure de les obtenir et de les analyser. Il nous a dit d'attendre la publication de son rapport annuel de 2012-2013, qui, normalement, devrait paraître à la fin de l'année ou de l'année prochaine. Près d'un an ou deux après les faits, nous saurons dans quelle mesure les groupes désignés ont été touchés alors que, effectivement, nous sommes en mesure de constater les fluctuations des taux de représentation ou l'impact qu'ils subissent. Nous pensons que ce n'est pas suffisant. Nous voulons que le Conseil du Trésor soit proactif, qu'il agisse et qu'il surveille ce qui se passe au fur et à mesure¹¹⁰.

Tous les témoins semblaient convenir que le processus de réaménagement des effectifs devrait être assorti de directives et de stratégies utiles pour s'assurer que les objectifs de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont respectés, mais les témoins représentant le gouvernement fédéral et les témoins représentant les syndicats étaient en désaccord quant à savoir si les directives et stratégies existantes étaient adéquates. Le comité estime lui aussi qu'au moment où le processus de réaménagement des effectifs sera terminé et où les données sur l'équité en matière d'emploi auront été mises à jour, il pourrait être trop tard pour atténuer d'éventuelles répercussions négatives. Le comité croit donc, tout comme Al Ravjani, qu'il faut « mettre plus d'information à la disposition des intervenants tout au long du processus de réaménagement des effectifs »¹¹¹ pour leur permettre d'analyser les données et de formuler des commentaires constructifs sur les meilleures manières de préserver les gains réalisés au cours des dernières années dans le dossier de l'équité en matière d'emploi.

Recommandation sur la surveillance et l'évaluation

Le comité recommande que le gouvernement fédéral appuie une surveillance et une évaluation accrues afin d'aider à atteindre l'objectif d'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique fédérale. Pour ce faire, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devra mieux élaborer, suivre et recueillir les données sur l'emploi, et la population devra avoir accès à plus

¹⁰⁹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹¹⁰ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹¹¹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

d'information sur le sujet. Dans le cadre de ce travail, il faudrait améliorer l'examen du processus de nomination dans la fonction publique fédérale – y compris la nomination à un poste non annoncé – afin de permettre un meilleur suivi des objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi. Ceci permettrait aussi de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont intégrés aux politiques et aux pratiques d'embauche.

Il est aussi nécessaire de disposer de données à jour sur les processus de réaménagement des effectifs afin d'en mesurer les répercussions sur l'équité en matière d'emploi. Ces données devraient être transmises au fur et à mesure pour que l'analyse des répercussions se fasse sans retard. Le suivi des types de plaintes relatives à la discrimination et la production de rapports sur le sujet, de même que les mesures prises à la suite des plaintes, génèrent également des données importantes concernant les obstacles à l'équité en matière d'emploi.

Enfin, toujours dans le but de faciliter la surveillance et l'évaluation, le comité incite vivement le Secrétariat du Conseil du Trésor à inclure les renseignements suivants dans ses rapports annuels qui traitent de l'équité en matière d'emploi :

- les données et l'information recueillies au moyen des consultations tenues auprès des syndicats de la fonction publique fédérale ainsi que des comités des champions et des présidents de réseaux d'équité en matière d'emploi;
- les tableaux d'analyse des effectifs du point de vue de l'équité en matière d'emploi qui sont déjà fournis chaque année aux ministères et aux organismes fédéraux afin d'aider ces derniers à tenir compte de l'équité en matière d'emploi dans la planification des activités et des ressources humaines;
- des mises à jour concernant les initiatives et les programmes pertinents du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, de la Commission de la fonction publique et de la Commission canadienne des droits de la personne, de même que des analyses indiquant comment ces mesures influent sur la mise en œuvre générale de la Loi sur l'équité en matière d'emploi;
- les pratiques exemplaires tirées des initiatives d'équité en matière d'emploi entreprises par les ministères et d'autres organismes;
- des résumés des activités du Comité mixte de l'équité en matière d'emploi et du Réseau interministériel sur l'équité en matière d'emploi;
- des mises à jour sur les progrès réalisés dans l'auto-identification et l'autodéclaration des fonctionnaires fédéraux;

- des mises à jour sur les progrès réalisés dans l'élaboration de méthodes plus fiables servant à déterminer les taux de représentation des quatre groupes désignés en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi;
- de l'information concernant les conseils et les lignes directrices fournis par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines aux administrateurs généraux ainsi qu'aux ministères et aux autres organismes au sujet de l'équité en matière d'emploi;
- une analyse des tendances observées dans les statistiques sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et des facteurs susceptibles d'influencer ces tendances.

CHAPITRE IV : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA DÉFENSE DES DROITS EN ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET LA PARTICIPATION DES EMPLOYÉS

Organisation et mission du BDPRH

Comme on l'a vu précédemment, parmi les événements notables survenus depuis les audiences que le comité a tenues en 2009 pour produire son rapport *Refléter le nouveau visage du Canada* figure la création du poste de dirigeant principal des ressources humaines et la délégation d'une grande partie des responsabilités relatives à l'équité en matière d'emploi aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics fédéraux. Quand Michelle d'Auray, la première personne à occuper le poste de dirigeant principal des ressources humaines, a comparu devant le comité en avril 2009, elle a expliqué la différence entre les attributions de son poste et le rôle que jouait auparavant l'Agence de la fonction publique du Canada :

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 et systèmes communs et gérer le cadre de rémunération du personnel¹¹².

Durant nos dernières audiences, en 2013, Daniel Watson a décrit les répercussions de ces changements sur la politique relative à l'équité en matière d'emploi en ces termes :

Notre approche fondamentale est la clé de ce changement d'attitude, une approche où les administrateurs généraux jouent un rôle de premier plan en ce qui concerne les questions liées à l'équité en emploi et à la diversité dans leurs propres ministères. Les administrateurs généraux doivent rendre compte relativement à l'atteinte de l'excellence dans tous les aspects de la gestion des personnes dans leurs organisations. Pour ce qui est de mon bureau, qui fait partie du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous jouons un rôle de facilitation et avons continué à travailler étroitement avec toutes les institutions fédérales pour les aider à satisfaire à ces exigences [...] Dans cette structure, les administrateurs généraux doivent rendre des comptes puisqu'ils sont mieux placés pour prendre les mesures les plus efficaces, rapides et locales afin de répondre aux besoins relatifs à l'équité en emploi au sein de leurs ministères¹¹³.

¹¹² Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 27 avril 2009, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/huma/05ev-f.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2&comm_id=77.

¹¹³ *Témoignages*, 22 avril 2013.

Il a ajouté que le BDPRH fournit tous les ans aux ministères et organismes publics fédéraux des tableaux détaillés d'analyse de leurs effectifs du point de vue de l'équité en matière d'emploi pour les aider à intégrer les impératifs de l'équité en matière d'emploi à la planification des ressources humaines et des activités.

Le comité a aussi discuté avec Wilma Vreeswijk, sous-secrétaire au Bureau du Conseil privé, du rôle du greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique fédérale dans la promotion de l'équité en matière d'emploi. M^{me} Vreeswijk a précisé que, si le Bureau du Conseil privé remplit bien ses obligations relativement à l'équité en matière d'emploi à l'interne, il ne s'occupe pas beaucoup de la manière dont les ministères fédéraux administrent leurs propres programmes d'équité en matière d'emploi. Elle a souligné le fait que les sous-ministres sont responsables au premier chef des activités courantes, de la dotation et de la gestion des ressources humaines de leur ministère et donc de la représentativité de leur organisation. Elle a ajouté que c'est par un dialogue avec les sous-ministres que le greffier prodigue à ceux-ci encouragements et conseils en la matière¹¹⁴.

Durant les audiences que nous avons tenues en 2009, certains témoins ont exprimé des réserves au sujet du rôle du BDPRH nouvellement créé et du nouveau cadre d'application de l'équité en matière d'emploi. Ils craignaient qu'avec la dévolution de pouvoirs et de responsabilités accrues aux administrateurs généraux, le BDPRH ne vérifie pas de très près si ceux-ci atteignent les objectifs qui leur sont fixés relativement à l'équité en matière d'emploi. En 2013, Robyn Benson a expliqué que le SCFP craignait toujours « que la décentralisation des ressources humaines et le remaniement du rôle du Conseil du Trésor dans l'élaboration et la surveillance des politiques de l'ensemble de la fonction publique [aient] affaibli la surveillance centralisée de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale¹¹⁵.

Le comité avait fait écho à ces préoccupations dans *Refléter le nouveau visage du Canada* et il avait recommandé, en partie dans le contexte de la création du BDPRH, que le gouvernement fédéral trouve des moyens concrets de mieux responsabiliser les administrateurs généraux des ministères et organismes publics fédéraux relativement à l'équité en matière d'emploi :

- en liant leurs primes à leurs résultats au chapitre de l'équité en matière d'emploi;
- en leur offrant une formation ciblée plus poussée sur les droits de la personne;
- en publiant les noms des ministères et organismes publics fédéraux qui ne respectent pas leurs objectifs au chapitre de l'équité en matière d'emploi¹¹⁶.

¹¹⁴ *Témoignages*, 27 mai 2013.

¹¹⁵ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹¹⁶ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, p. 69, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf><http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

Le BDPRH a assuré au comité qu'il conseillait les administrateurs généraux au sujet de l'équité en matière d'emploi et le rapport annuel du Conseil du Trésor donne une idée des résultats globaux des ministères et organismes publics fédéraux en la matière. Cela dit, apparemment, il n'existe encore aucun mécanisme direct de responsabilisation des administrateurs généraux qui comporterait des conséquences en cas de résultats insatisfaisants. Daniel Watson a expliqué cependant que son bureau « demande aux administrateurs généraux de rendre compte de l'excellence en matière de gestion des personnes » lors des évaluations de rendement fondées sur le Cadre de responsabilisation de gestion¹¹⁷, lequel comporte des indicateurs relatifs à l'équité en matière d'emploi¹¹⁸. Wilma Vreeswijk a insisté sur le fait que ce processus comporte un élément de rétroaction qui permet aux administrateurs généraux de prendre des mesures correctives au besoin¹¹⁹.

David Langtry a lui aussi affirmé que les administrateurs généraux sont tenus responsables des résultats de leur organisation sur le plan de l'équité en matière d'emploi :

[ces améliorations des chiffres globaux de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale] ont grandement été possibles parce qu'on a obligé les gestionnaires à rendre des comptes sur la question de l'équité en matière d'emploi – comme l'a recommandé votre comité il y a 10 ans. La commission fournit au greffier du Conseil privé un rapport de situation pour chaque ministère et organisme soumis à une vérification dans l'année. Le Bureau du Conseil privé peut ainsi utiliser ces rapports lorsqu'il évalue le rendement des administrateurs généraux¹²⁰.

Seema Lamba a précisé cependant que l'équité en matière d'emploi n'est qu'un des éléments de l'évaluation du rendement des administrateurs généraux et que, « si un administrateur général réussit à réduire le budget ou à faire autre chose avec son budget, il touchera sa prime ». Ainsi, a-t-elle dit, l'équité en matière d'emploi pourrait très bien se retrouver « tout au bas de leur liste¹²¹ ». Pour sa part, le comité persiste à croire qu'il faut instituer un mécanisme de responsabilisation plus vigoureux qui réussira à inciter les administrateurs généraux à prendre les mesures voulues pour que leur organisation atteigne les objectifs fixés au chapitre de l'équité en matière d'emploi.

Le nouveau cadre comporte d'autres éléments, notamment les comités des champions et des présidents des réseaux créés pour représenter trois des quatre groupes désignés (il en sera

¹¹⁷ Le Cadre de responsabilisation de gestion est « un important outil de gestion qui permet au gouvernement fédéral : d'appuyer la responsabilisation des administrateurs généraux en matière de gestion [et] d'améliorer les pratiques de gestion à l'échelle des ministères et organismes ». Pour plus de renseignements, voir : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de responsabilisation de gestion*, 2012, <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp> et la section au sujet du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines dans l'Annexe A.

¹¹⁸ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹¹⁹ *Témoignages*, 27 mai 2013.

¹²⁰ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹²¹ *Témoignages*, 13 février 2012.

question plus loin). Il importe de mentionner aussi le Réseau interministériel sur l'équité en matière d'emploi (institué en 2009), dont Daphne Meredith nous a dit qu'il repose sur « un nouveau modèle de responsabilités ministérielles partagées, plutôt que sur une approche descendante centralisée ». M^{me} Meredith a expliqué que les membres du Réseau sont maîtres de leur programme et de leurs activités et qu'ils diffusent de l'information et des idées sur la meilleure manière d'atteindre les objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi¹²². Le Réseau a créé un groupe de travail sur l'auto-identification pour diffuser les pratiques exemplaires en la matière.

Il y a également le Comité mixte sur l'équité en matière d'emploi qui, à ce qu'on en dit dans un récent rapport annuel du SCT, « met à la disposition du BDPRH, de la Commission de la fonction publique et des agents négociateurs une tribune leur permettant de se consulter et de collaborer pour élaborer, mettre en œuvre et réviser les politiques et pratiques de la fonction publique qui touchent les groupes désignés aux fins de l'équité en matière d'emploi ». Ce comité est censé jouer un grand rôle « relativement à la réalisation d'analyses et à la formulation de recommandations ayant trait aux systèmes d'emploi », notamment en évaluant « l'incidence des politiques existantes » et en repérant « les lacunes dans les politiques et les pratiques liées à l'équité en matière d'emploi¹²³ ».

Le comité a par ailleurs entendu de nombreux témoignages sur les mesures et les programmes mis en œuvre par les ministères et organismes publics fédéraux (dans le contexte de leur indépendance accrue à cet égard sous le régime du nouveau cadre). Daniel Watson a signalé certains programmes particulièrement réussis, notamment l'initiative Voie rapide de recrutement dans le cadre de l'équité en matière d'emploi d'Environnement Canada qui aide les gestionnaires à comprendre l'équité en matière d'emploi, et un programme de mentorat institué par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à son bureau régional de la Nouvelle-Écosse pour voir à ce que les membres des groupes désignés reçoivent l'aide dont ils ont besoin pour faire avancer leur carrière¹²⁴. George Da Pont a pour sa part mentionné un programme de mentorat du ministère de la Justice¹²⁵.

Cependant, si l'on veut que tous ces efforts de l'administration fédérale soient vraiment efficaces, on a besoin de renseignements plus détaillés à leur sujet. Comme on l'a vu au dernier chapitre, ces renseignements devraient figurer dans le rapport annuel du Conseil du Trésor. On a besoin aussi d'une plus grande transparence quant aux mesures prises par le BDPRH, aux orientations qu'il notifie aux ministères et organismes publics fédéraux et à la mise en œuvre du cadre de responsabilisation des administrateurs généraux qu'il a institué.

¹²² *Témoignages*, 13 février 2012.

¹²³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada 2011-2012*, Rapport annuel au Parlement, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2011-2012/ee02-fra.asp>.

¹²⁴ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹²⁵ *Témoignages*, 29 avril 2013.

Les représentants de l'AFPC ont dit craindre que l'équité en matière d'emploi ne soit pas un critère suffisamment important dans les évaluations réalisées dans le contexte du Cadre de responsabilisation de gestion actuel et expliqué pourquoi ils prônent l'adoption d'une nouvelle politique d'équité en matière d'emploi. À cet égard, Robyn Benson a précisé ce qui suit :

Le Conseil du Trésor a indiqué à l'Alliance qu'une politique sur le milieu de travail et une politique sur la main-d'œuvre allaient remplacer l'ensemble des politiques existantes, y compris celles sur le harcèlement, l'obligation d'adaptation et l'équité en matière d'emploi. Ces questions n'auront plus droit qu'à quelques paragraphes à l'intérieur des deux politiques plus générales. Les [administrateurs généraux] se sont vu confier davantage de responsabilités pour la gestion des ressources humaines, mais l'ébauche de politique sur la main-d'œuvre limite par ailleurs à quelques principes généraux leur responsabilité relativement à l'équité en matière d'emploi. Où trouve-t-on l'orientation? Qu'en est-il de la reddition de comptes¹²⁶?

M^{me} Benson estime qu'il faut « une politique d'équité en matière d'emploi globale et autonome » qui responsabiliserait le Conseil du Trésor et les ministères¹²⁷. Pour sa part, Seema Lamba estime qu'il faut « renforcer la politique et la responsabilisation et amplifier les conséquences », ce qui passe selon elle par une information détaillée sur les ressources humaines et financières consacrées à cette politique. Elle a ajouté qu'il faut « doter les comités pour l'équité en matière d'emploi de plus grands pouvoirs et assurer une consultation et une collaboration plus grandes avec les agents de négociation, parce que, d'un ministère à l'autre et d'un bout à l'autre du pays, il y a des différences¹²⁸ ».

Dans *Refléter le nouveau visage du Canada*, le comité avait recommandé au gouvernement fédéral de « 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 humaines¹²⁹ ». Or, la politique qui figure sur le site du SCT semble être encore celle de 1999¹³⁰. Le comité presse le Conseil du Trésor de publier sans tarder une version à jour de la politique d'équité en matière d'emploi.

Défense des droits en équité en matière d'emploi et participation des employés

En 2009, quand le comité tenait ses audiences, la structure de défense des droits des employés et de participation des employés de l'administration fédérale au chapitre de l'équité en matière d'emploi était en train de changer. Auparavant, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles étaient représentés par trois conseils nationaux de l'équité en matière d'emploi : le

¹²⁶ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹²⁷ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹²⁸ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹²⁹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, recommandation 1, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

¹³⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur l'équité en emploi*, 1^{er} juillet 1999, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=12543>.

Conseil national des minorités visibles, le Conseil national des employés handicapés fédéraux et le Conseil national des employés fédéraux autochtones. Maintenant, ils sont représentés par trois comités des champions et des présidents de réseaux, un pour chaque groupe désigné : les Autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées. Il n'y a pas de comité pour les femmes. Linda Lizotte-MacPherson a expliqué que les conseils nationaux de l'équité en matière d'emploi avaient été consultés lors de la conception de ce nouveau modèle et qu'ils avaient dit qu'ils « souhaitaient avoir un accès plus direct aux sous-ministres, aux SM champions et aux centres décisionnels » et « influencer les enjeux et [...] soumettre les problèmes aux personnes pouvant donner suite aux recommandations¹³¹ ».

Chacun des trois comités est présidé par un sous-ministre nommé à titre de « champion » et compte un champion par ministère. Ross MacLeod, sous-ministre adjoint au Secrétariat du Conseil du Trésor a expliqué que, comme l'administration publique fédérale centrale groupe « environ 70 grandes organisations », il y a environ 200 champions au total¹³². Les « présidents », eux, sont choisis parmi les employés des ministères et ils ont pour mission de représenter les vues de leur réseau ou de leur groupe, de signaler les problèmes ou les pratiques exemplaires pour qu'on en discute et d'assurer la liaison avec les champions ministériels sur les questions qui touchent leur ministère ou leur organisation.

Linda Lizotte-MacPherson, elle-même sous-ministre championne, a expliqué que le mandat de ces comités interministériels consiste à « appuyer les objectifs de l'équité en emploi du gouvernement en faisant fonction de tribune pour le réseautage et la mise en commun de pratiques exemplaires d'équité en emploi entre les ministères et les organismes » et que le sous-ministre champion, qui préside le comité et fixe l'ordre du jour de ses réunions « est aussi un intermédiaire clé auprès de la collectivité des SM. Il fait notamment rapport aux tables des SM et informe les SM ainsi que les centres décisionnels des enjeux qu'il observe. » Elle a dit au comité que son comité avait conçu des cours et des présentations sur des questions qui touchent les employés handicapés¹³³.

En 2012, Daphne Meredith avait dit que les comités des champions et des présidents de réseaux permettraient « aux ministères de mieux faire du réseautage et de mieux échanger leurs pratiques exemplaires » et aux employés « d'avoir un accès plus facile et direct aux cadres supérieurs de leur ministère et aux sous-ministres champions chargés de l'équité en emploi, qui sont en mesure de donner suite à des recommandations ». Optimiste quant au nouveau système, elle avait dit : « [...] vous constaterez probablement qu'un grand nombre des membres actifs du Conseil national des minorités visibles sont aussi des représentants à la table actuellement ». Elle était convaincue

¹³¹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹³² *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹³³ *Témoignages*, 29 avril 2013.

que les champions seraient en mesure de présenter des vues sur l'équité en matière d'emploi en toute indépendance¹³⁴.

Daniel Watson s'est dit « heureux » des progrès de ces comités; il estime que ce modèle « donne de meilleurs résultats » et qu'il offre « aux groupes visés par l'équité en emploi un meilleur accès aux cadres dirigeants ». Il a dit que « [d]es préoccupations et défis communs ont aussi été soulevés dans les trois comités, comme le perfectionnement professionnel, la création d'un milieu de travail sain favorisant la résolution des problèmes de harcèlement et de discrimination, la responsabilisation et la mise en œuvre des réductions d'effectifs » et que des « groupes de travail ont également été formés pour formuler des recommandations à chaque comité sur ces questions ainsi que sur d'autres¹³⁵ ».

Alan Tourelle, PDG de Parcs Canada et champion de l'équité en matière d'emploi pour les fonctionnaires fédéraux autochtones, estime lui aussi que le nouveau modèle fonctionne bien, car il a permis de créer une « tribune pangouvernementale où les cadres supérieurs et les présidents des comités ministériels de l'équité en emploi peuvent discuter de façon constructive des défis communs et des possibilités, et tirer ensemble des leçons de pratiques exemplaires ». Il a précisé que les comités mettaient l'accent sur « le recrutement, le maintien en poste, le perfectionnement professionnel, le mentorat et l'avancement » et sur les « effets de la mise en œuvre des plans d'action pour la réduction du déficit sur les groupes d'équité en emploi dans la fonction publique fédérale¹³⁶ ». George Da Pont est lui aussi convaincu des avantages du nouveau modèle par la création d'une « vaste tribune permettant de partager les pratiques exemplaires¹³⁷ ».

Patty Ducharme ne voit pas le nouveau modèle du même œil. Elle estime que les anciens membres du Conseil national des minorités visibles ne disposent plus de la même possibilité qu'avant de « promouvoir l'équité en matière d'emploi pour les membres des minorités visibles » que le modèle trans-organisationnel précédent était « extrêmement important¹³⁸ ».

Pour Seema Lamba, le nouveau modèle, centré sur les gestionnaires, est trop fermé et manque d'apport des employés. Elle a rappelé que les conseils antérieurs étaient « animés par les employés » et offraient aux groupes concernés un espace de débat ouvert :

[Si un groupe] éprouvait des problèmes, il pouvait se présenter, en parler et avoir des conférenciers. Souvent, il invitait des membres de la haute direction. Il organisait des conférences et il était redevable à lui-même, essentiellement.

¹³⁴ *Témoignages*, 13 février 2012.

¹³⁵ *Témoignages*, 22 avril 2013.

¹³⁶ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹³⁷ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹³⁸ *Témoignages*, 13 février 2012.

Elle a parlé du climat que suscitent les mesures de réaménagement des effectifs et de la crainte des employés de perdre leur emploi :

[Les employés] ont effectivement peur d'exprimer leurs craintes. Ils pourraient être stigmatisés ou étiquetés. Pourquoi donc approcheraient-ils leur champion ou quiconque s'est chargé de ce rôle de direction et parleraient-ils de leurs éventuels problèmes? Cela risquerait de mal faire paraître le ministère. En même temps donc, la crainte s'installe¹³⁹.

Al Ravjiani partage ces vues. « C'est très difficile de fonctionner dans un climat où tout vient d'en haut », a-t-il dit. Il a expliqué que, à l'époque, le Conseil national des minorités visibles et les autres groupes avaient réussi à organiser des activités sans devoir compter sur l'aide des syndicats¹⁴⁰.

À la suite de ses dernières audiences sur la question, le comité constate l'absence de représentation indépendante comme celle qu'assuraient auparavant les conseils nationaux chargés de l'équité en matière d'emploi. Ces organisations permettaient aux employés d'établir leurs propres priorités et d'organiser leurs activités en toute indépendance des syndicats et des gestionnaires. Si la participation de membres de la haute direction aux comités des champions et des présidents de réseaux présente des avantages certains, il serait utile que les présidents et les employés disposent d'une autre tribune où ils pourraient débattre de questions de manière confidentielle. Il importe donc de prévoir des mécanismes et mesures de protection permettant aux fonctionnaires fédéraux de discuter en toute liberté des problèmes qui les préoccupent et d'y chercher ensemble des solutions. Ces mécanismes et mesures de protection pourraient soit être intégrés au modèle des comités des champions et des présidents de réseaux, soit fonctionner en parallèle.

Robyn Benson a soulevé un autre problème, à savoir l'absence de champion de la cause des femmes, qu'elle trouve troublante. « Il suffit de consulter les statistiques que nous avons produites et que l'IPFPC a produites aussi pour constater leur sous-représentation¹⁴¹ », nous a-t-elle dit. Compte tenu de la sous-représentation des femmes dans la fonction publique fédérale et de la transformation des modalités de règlement des griefs d'équité salariale opérée par la *Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public*, le comité estime qu'on a grand besoin d'un comité des champions et des présidents de réseaux représentant les femmes.

¹³⁹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹⁴⁰ *Témoignages*, 29 avril 2013.

¹⁴¹ *Témoignages*, 29 avril 2013.

Recommandation sur la défense des droits en équité en matière d'emploi et la participation des employés

Le comité recommande que le gouvernement fédéral en fasse davantage pour promouvoir la défense des droits des employés et la participation des employés aux dossiers touchant l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Dans le cadre de ce travail, il faudrait créer un comité des champions et des présidents de réseaux d'équité en emploi pour les femmes, comme il en existe déjà pour les autres groupes désignés, compte tenu du fait que les femmes ne bénéficient pas encore de l'équité complète en matière d'emploi. Le comité demande aussi au gouvernement d'élaborer et de soutenir des mécanismes et des mesures de protection permettant aux fonctionnaires fédéraux d'exprimer leurs préoccupations, d'aborder le problème de la discrimination et de défendre leurs droits relatifs à l'équité en emploi, que ce soit de manière indépendante ou concertée.

Le comité prévoit faire un suivi annuel des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale une fois que le Secrétariat du Conseil du Trésor aura publié son rapport annuel sur le sujet.

ANNEXE A – PRINCIPALES LOIS CONCERNANT L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET PRINCIPAUX ORGANISMES AYANT DES RESPONSABILITÉS RELATIVES À L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Comme l'indique l'article 2 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la *Loi* a pour objet « de réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence ». Cet objectif est relativement simple, mais le cadre et les mesures spéciales mis en place pour l'atteindre peuvent sembler plutôt compliqués pour ceux qui ne sont pas familiers avec eux.

La présente annexe donne un aperçu des lois fédérales les plus importantes concernant l'équité en matière d'emploi et des principaux organismes chargés de les appliquer.

Principales lois concernant l'équité en matière d'emploi

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13

Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la fonction publique doit être représentative de la diversité du Canada. La Commission de la fonction publique (CFP) a pour responsabilité d'appliquer le principe du mérite¹⁴², d'une façon qui permet d'assurer la représentativité de la fonction publique. Les nominations dans la fonction publique fédérale sont fondées sur le mérite lorsque les candidats retenus possèdent les qualifications essentielles des postes et que la Commission a tenu compte des exigences opérationnelles ainsi que des besoins organisationnels futurs de l'organisation. La *Loi* autorise les gestionnaires à inclure l'équité en matière d'emploi comme critère de mérite afin d'améliorer la représentation des quatre groupes désignés au sein du ministère ou de l'organisme¹⁴³.

Loi sur l'équité en matière d'emploi, L.C. 1995, ch. 44

Le but de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est de faire en sorte que les employeurs assujettis à la réglementation fédérale fournissent des occasions égales d'emploi aux membres des quatre groupes désignés, à savoir les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles. L'article 2 reconnaît le « principe selon

¹⁴² Pour plus de renseignements, voir Commission de la fonction publique du Canada, *Le mérite – atteindre la représentativité*, mars 2008, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/rprs/mar-lmar-fra.htm>.

¹⁴³ Paragraphe 34(1) de la *Loi* : « En vue de l'admissibilité à tout processus de nomination sauf un processus de nomination fondé sur les qualités du titulaire, la Commission peut définir une zone de sélection en fixant des critères géographiques, organisationnels ou professionnels, ou en fixant comme critère l'appartenance à un groupe désigné au sens de l'article 3 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. »

lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences ».

Conformément à l'article 5, l'employeur assujéti à cette loi est tenu de réaliser l'équité en matière d'emploi par les actions suivantes :

- détermination et suppression des obstacles à la carrière des membres des groupes désignés découlant de ses systèmes, règles et usages en matière d'emploi non autorisés par une règle de droit;
- instauration de règles et d'usages positifs et prise de mesures raisonnables d'adaptation pour que le nombre de membres de ces groupes dans chaque catégorie professionnelle de son effectif reflète leur représentation au sein de la population apte au travail (ou dans les secteurs de la population apte au travail susceptibles d'être distingués en fonction de critères de compétence, d'admissibilité ou d'ordre géographique).

Les employeurs sous réglementation fédérale doivent donc déterminer dans quelle mesure l'équité en matière d'emploi est une réalité du milieu de travail et mettre en œuvre des lignes directrices pour apporter les changements qui s'imposent. Une évaluation peut être effectuée en comparant la représentation des membres des quatre groupes désignés au sein d'un milieu de travail donné à la disponibilité de ces membres dans l'ensemble de la population active canadienne.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit, entre autres choses, toute discrimination dans les milieux de travail sous réglementation fédérale, fondée sur l'un des motifs énumérés¹⁴⁴. Ainsi, les fonctionnaires qui estiment avoir fait l'objet de discrimination de la part de leur employeur peuvent déposer une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne qui, en cas de non-résolution, peut s'adresser au Tribunal canadien des droits de la personne.

Principaux organismes ayant des responsabilités relatives à l'équité en matière d'emploi

Commission de la fonction publique du Canada

La Commission de la fonction publique (CFP) du Canada est un organisme indépendant de tout ministère, qui relève du Parlement. Entre autres fonctions, la Commission surveille la façon dont les ministères et organismes fédéraux exercent leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur*

¹⁴⁴ Aux termes de l'article 2, ces motifs sont : « la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée ».

l'emploi dans la fonction publique, notamment pour ce qui est de l'équité en matière d'emploi. Elle appuie également les organismes du secteur public et élabore des politiques et lignes directrices. Aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, il lui incombe de déterminer et d'éliminer les obstacles à l'embauche de membres des quatre groupes désignés.

Le 25 octobre 2011, la CFP a publié un rapport intitulé *Historique de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique – Le rôle de la Commission de la fonction publique du Canada*¹⁴⁵, qui trace l'évolution de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et relève certaines des questions toujours irrésolues. Elle y indique combien le leadership énergique et l'engagement personnel des cadres supérieurs ont permis de faire avancer l'objectif de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique. Elle signale aussi les efforts déployés pour améliorer les modes de calcul et de déclaration des nominations répondant aux impératifs de l'équité en matière d'emploi et des taux de représentation; la nécessité de clarifier le principe du mérite et les programmes d'action positive dans les processus d'embauche et le travail continu qu'elle effectue pour déterminer les raisons des faibles taux de nomination des membres de certains groupes désignés.

Bureau du dirigeant principal des ressources humaines

Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH), qui fait partie du Secrétariat du Conseil du Trésor, est chargé, entre autres, de veiller à ce que les administrateurs généraux des ministères fédéraux (des sous-ministres, dans la plupart des cas) respectent l'élément de leur Cadre de responsabilisation de gestion qui porte sur les ressources humaines ou sur « les gens » et qui comprend les objectifs d'équité en matière d'emploi¹⁴⁶.

Le BDPRH a été créé le 2 mars 2009. Il remplace un autre organisme, l'Agence de la fonction publique du Canada, qui a existé du 1^{er} mai 2007 au 2 mars 2009 et qui a succédé à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, créée le 12 décembre 2003. Ces deux agences jouaient à peu près le même rôle que l'actuel BDPRH. Toutefois, le rôle du BDPRH est un peu plus général, et les administrateurs généraux des ministères et organismes fédéraux assument maintenant une plus grande part de la responsabilité à l'égard de l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi.

¹⁴⁵ Commission de la fonction publique du Canada, *Historique de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du Canada*, octobre 2011, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/ee-psc-cfp/index-fra.htm>.

¹⁴⁶ Le Cadre de responsabilisation de gestion devient un élément de l'entente de rendement conclue entre les sous-ministres et le greffier du Conseil privé. Par conséquent, les sous-ministres n'ont pas à inscrire les résultats de gestion dans leurs ententes de rendement. Pour plus de renseignements, voir Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de responsabilisation de gestion*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp>, et Bureau du Conseil privé, Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux, *Lignes directrices du Programme de gestion du rendement – Sous-ministres, sous-ministres délégués et personnes rémunérées selon l'échelle salariale GX*, janvier 2013, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pqr/dm-sm/guide-fra.htm>.

Le BDPRH a pour mandat de jouer un rôle un peu plus passif que les deux organismes qui l'ont précédé pour ce qui concerne l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi, comme en témoigne le premier communiqué de presse qui annonçait la création de ce bureau et dans lequel le premier ministre déclare que l'on

[...] simplifiera la structure organisationnelle [de la fonction publique fédérale], on diminuera le nombre de recouvrements de responsabilités et on fera des sous-ministres les premiers responsables de la gestion du personnel dans leurs ministères ou leurs organismes¹⁴⁷.

Commission canadienne des droits de la personne

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a des responsabilités particulières reliées à l'équité en matière d'emploi, qui sont énoncées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Elle effectue des vérifications pour déterminer si les employeurs fédéraux s'acquittent de leurs obligations prévues dans la *Loi*¹⁴⁸. Entre autres, l'employeur doit, de manière générale, veiller à l'équité en matière d'emploi et, plus particulièrement, évaluer sa situation à cet égard et préparer des plans pour se conformer à la *Loi*.

Si les vérifications révèlent que des employeurs ne s'acquittent pas de ces obligations, la Commission peut négocier avec ces derniers des ententes qui établissent les correctifs à prendre.

La Commission reçoit également les plaintes concernant des questions d'inobservation de la *Loi*. Si les plaintes ne sont pas réglées ou si les ententes négociées ne sont pas mises en œuvre comme il se doit, les cas en question peuvent être instruits par le Tribunal de l'équité en matière d'emploi, qui est habilité à ordonner aux ministères et organismes concernés de prendre d'autres mesures correctives¹⁴⁹. Comme il est déjà mentionné, la Commission peut également recevoir les plaintes d'employés relatives à la discrimination en matière d'emploi en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La Commission effectue généralement des vérifications auprès des employeurs qui ont plus de 500 employés et au sujet desquels des résultats inférieurs à la moyenne ont été enregistrés (par comparaison à leur secteur). Au cours de la vérification, les employeurs doivent soumettre des analyses de l'effectif à la Commission et lui donner accès aux employés, aux gestionnaires et aux représentants syndicaux, à des fins d'entrevues. Un rapport est ensuite fourni aux organismes au

¹⁴⁷ Premier ministre du Canada, *Le Premier ministre Harper annonce que le gouvernement rationalise la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique du Canada*, communiqué de presse, le 6 février 2009, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=2413>.

¹⁴⁸ En vertu des articles 5, 9 à 15 et 17 de la *Loi*, les employeurs sont tenus de déterminer si le nombre de membres des quatre groupes désignés dans chaque catégorie professionnelle de leur effectif reflète leur représentation au sein de la population canadienne générale apte au travail, de déterminer les obstacles à l'emploi pour chacun des quatre groupes désignés, et de travailler avec les employés à l'élaboration d'un plan qui favorise la pleine représentation des quatre groupes désignés, entre autres.

¹⁴⁹ Par application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Tribunal de l'équité en matière d'emploi représente un prolongement du rôle que joue le Tribunal canadien des droits de la personne.

sujet de leur conformité à la *Loi*, lequel peut comprendre une liste de mesures à prendre. La vérification permet de déterminer si un organisme :

- encourage l'auto-identification de ses employés;
- a relevé des écarts de représentation des quatre groupes désignés;
- a cerné des obstacles à l'emploi pour l'un ou l'autre des quatre groupes désignés;
- a préparé et mis en œuvre un plan d'équité en matière d'emploi (comprenant des objectifs à court terme);
- surveille et révisé périodiquement son plan d'équité en matière d'emploi;
- donne de l'information à ses employés sur l'équité en matière d'emploi;
- informe ses employés de tout changement apporté au plan d'équité en matière d'emploi;
- consulte ses employés et représentants syndicaux, en les invitant à exprimer leur point de vue et leurs préoccupations;
- établit et tient des dossiers d'équité en matière d'emploi¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Pour en savoir plus sur le processus de vérification, voir Commission canadienne des droits de la personne, *Sur les vérifications d'équité en matière d'emploi*, 9 janvier 2013, <http://www.chrc-ccdp.ca/fra/content/%C3%A9quit%C3%A9-en-mati%C3%A8re-demploi>.

ANNEXE B – STATISTIQUES CONCERNANT L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

La présente annexe passe en revue les statistiques qui permettent de déterminer si les objectifs de la *Loi* sont atteints.

De nombreuses statistiques permettent de déterminer dans quelle mesure la fonction publique fédérale est représentative de la population active du Canada. Les trois statistiques les plus souvent utilisées sont la disponibilité au sein de la population active, le taux de représentation et le taux de nomination.

Les estimations de la disponibilité au sein de la population active montrent le pourcentage de la population canadienne qui fait partie d'un ou de plusieurs groupes désignés au sens de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et qui fait également partie de la population active. Ces estimations proviennent du recensement canadien, effectué tous les cinq ans. Statistique Canada a besoin de temps pour recueillir et analyser les données de recensement. Il faut encore du temps pour produire et publier les données concernant la disponibilité au sein de la population active. Pour cette raison, on ne dispose pas encore de statistiques récentes concernant la disponibilité au sein de la population active, établies à partir du recensement de 2011.

Les « taux de représentation » reflètent le nombre actuel de fonctionnaires fédéraux qui sont membres des quatre groupes désignés. Les chiffres sont établis à partir de sondages d'auto-identification que les ministères et organismes sont tenus d'envoyer à leurs employés. Les employeurs peuvent exiger le retour des questionnaires, mais les employés sont libres de déclarer leur appartenance à l'un ou à plusieurs groupes désignés aux fins de l'équité en matière d'emploi. Le sondage est réalisé auprès des employés nommés pour une période déterminée ainsi qu'auprès des employés embauchés pour des périodes d'au moins trois mois. Les ministères et organismes recueillent les données des sondages, puis les transmettent au BDPRH, qui s'occupe de les télécharger dans la Banque de données sur l'équité en emploi et de publier les taux de représentation des quatre groupes désignés au sein de l'administration publique centrale¹⁵¹.

Le « taux de nomination » est une autre statistique importante sur l'équité en matière d'emploi. Produite par la Commission de la fonction publique, elle indique le pourcentage de candidats des quatre groupes désignés qui sont nouvellement nommés dans la fonction publique fédérale. L'information est recueillie par la Commission auprès de candidats qui ont la possibilité d'indiquer, dans un sondage d'auto-identification, qu'ils appartiennent à l'un des quatre groupes désignés. Les gestionnaires peuvent ainsi inclure dans le « critère de mérite » l'appartenance à l'un des groupes désignés, conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, lorsqu'ils

¹⁵¹ Pour plus de renseignements, voir Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf> (chapitre 2.B.v.).

veulent combler un poste vacant. Le taux de nomination ne reflète pas l'arrivée de tous les nouveaux employés dans la fonction publique fédérale, mais seulement l'arrivée de ceux qui ont été nommés à des postes annoncés au moyen de processus de dotation administrés par la CFP. Selon les plus récentes statistiques, 15,3 % des nominations ont été faites au moyen de processus non annoncés¹⁵².

Comme le comité a pu le constater au fil des ans, même si les taux de nomination peuvent refléter la disponibilité au sein de la population active, cela ne garantit pas forcément la représentativité de la fonction publique fédérale, car il se peut que les employés membres des groupes désignés ne demeurent pas aussi longtemps dans la fonction publique que les autres employés. Le maintien en fonction des membres des groupes désignés est insuffisant, comme le montre le « taux de départ », qui indique la fréquence à laquelle ils quittent la fonction publique.

Une autre statistique importante est le taux de déclin, qui indique le pourcentage de candidats à des postes dans la fonction publique fédérale qui sont éliminés des concours entre le moment où ils postulent un emploi affiché à l'externe et le moment où un candidat est embauché. Des taux de déclin élevés peuvent signifier que les membres d'un groupe en particulier sont l'objet de discrimination au cours du processus de sélection.

¹⁵² Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2011-2012*, tableau 9, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2012/rpt-fra.pdf>.

ANNEXE C – RECOMMANDATIONS DU RAPPORT REFLÉTER LE NOUVEAU VISAGE DU CANADA : L'ÉQUITÉ EN EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE¹⁵³

Recommandation 1 (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.

¹⁵³ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emploi dans la fonction publique*, juin 2010, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/huma/rep/rep02jun10-f.pdf>.

Recommandation 2 (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 (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 d'équité en emploi sont atteints et fixer des cibles précises et réalistes à ce sujet.

Recommandation 4 (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 (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;

- 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 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 (page 70)

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.

ANNEXE D – TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ ENTRE 2011 ET 2013¹⁵⁴

Les témoins suivants ont comparu devant le comité durant les audiences qu'il a tenues en vue de la composition du présent rapport.

Le lundi 31 octobre 2011

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;

Hélène Laurendeau, vice-présidente principale;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

Le lundi 13 février 2012

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Daphne Meredith, dirigeante principale des ressources humaines;

Angela Henry, directrice, Politiques et programmes en milieu de travail.

Alliance de la Fonction publique du Canada :

Patty Ducharme, vice-présidente nationale;

Seema Lamba, agente des droits de la personne.

Le lundi 12 mars 2012

Commission canadienne des droits de la personne :

David Langtry, président par intérim;

Marie-Claude Girard, directrice.

¹⁵⁴ Voir les délibérations suivantes : Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 31 octobre 2011, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/03EV-49141-f.HTM>; *Témoignages*, 13 février 2012, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/08EVA-49320-f.HTM>; *Témoignages*, 12 mars 2012, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/10ev-49398-f.htm?Language=E&Parl=41&Ses=1&comm_id=77; *Témoignages*, 22 avril 2013, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/50082-f.htm?Language=E&Parl=41&Ses=1&comm_id=77; *Témoignages*, 29 avril 2013, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/50107-f.htm?Language=E&Parl=41&Ses=1&comm_id=77; *Témoignages*, 27 mai 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/RIDR/27EV-50172-f.HTM>.

Le lundi 22 avril 2013

Commission de la fonction publique du Canada :

Anne-Marie Robinson, présidente;

Hélène Laurendeau, vice-présidente principale, Politiques;

Stan Lee, directeur général, Centre de psychologie du personnel.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Daniel Watson, dirigeant principal des ressources humaines;

Ross MacLeod, sous-ministre adjoint, Secteur gouvernance, planification et politiques.

Commission canadienne des droits de la personne :

David Langtry, président par intérim;

Marie-Claude Girard, directrice;

Piero Narducci, directeur général par intérim;

Tracey Donaldson, directrice par intérim.

Université Western Ontario :

Carole Agócs, professeure émérite.

Le lundi 29 avril 2013

Gouvernement du Canada :

George Da Pont, champion de l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles (président, Agence canadienne d'inspection des aliments);

Alan Latourelle, champion de l'équité en matière d'emploi pour les fonctionnaires fédéraux autochtones (PDG, Parcs Canada);

Linda Lizotte-MacPherson, championne de l'équité en matière d'emploi pour les fonctionnaires fédéraux ayant un handicap (présidente, École de la fonction publique du Canada).

Alliance de la Fonction publique du Canada :

Robyn Benson, présidente nationale;

Seema Lamba, agente des droits de la personne.

Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Al Ravjani, directeur régional pour l'Ontario;

Ryan Campbell, analyste des politiques.

Le lundi 27 mai 2013

Bureau du Conseil privé :

Wilma Vreeswijk, sous-secrétaire du Cabinet, Secrétariat de la transformation opérationnelle et du renouvellement;

Filipe Dinis, secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat de la transformation opérationnelle et du renouvellement.

***Recognising Rights: Strengthening Off-Reserve
First Nations Communities***

**Standing Senate Committee
on Human Rights**

The Honourable Mobina S. B. Jaffer
Chair

The Honourable Salma Ataullahjan
Deputy Chair

December 2013

Ce document est disponible en français.

Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

41st Parliament – 2nd Session

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS OF THE COMMITTEE	1
ORDER OF REFERENCE	3
EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUCTION	7
OFF-RESERVE FIRST NATIONS PEOPLE	11
JURISDICTION AND SERVICE PROVISION	13
FEDERAL PROGRAMS AVAILABLE TO OFF-RESERVE FIRST NATIONS PEOPLE.....	15
A. Introduction.....	15
B. Health.....	15
C. Education, Training and Employment	16
D. Youth.....	17
E. Housing.....	18
THE SOURCES AND NATURE OF THE RIGHTS OF FIRST NATIONS PEOPLE	19
A. Treaty Rights.....	20
B. Charter Rights	21
C. Voting Rights	23
RELATIONSHIPS WITH RESERVES	25
ACCESS TO SERVICES	29
A. Jurisdictional Barriers	30
B. Aboriginal-specific Programs	30
C. Single-window Services and Holistic Approaches	31
D. Access to Specific Services	32
FRIENDSHIP CENTRES.....	37
A. The History of the Friendship Centre Movement.....	37

B. The Current Role of Friendship Centres	38
C. The Future of Friendship Centres	40
OFF-RESERVE FIRST NATIONS WOMEN AND GIRLS	41
A. Introduction.....	41
B. Disproportionate Burden on Women and Girls	41
C. Forced Mobility	42
D. Poverty	43
PERSONAL STORIES.....	45
CONCLUSIONS AND OBSERVATIONS	49
WITNESSES.....	51
SUBMISSIONS	57

MEMBERS OF THE COMMITTEE

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, Chair

The Honourable Salma Ataullahjan, Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Raynell Andreychuk

Art Eggleton

Elizabeth Hubley

Don Meredith

Thanh Hai Ngo

Judith G. Seidman

Betty E. Unger

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Claude Carignan, P.C., (or Yonah Martin) and James Cowan
(or Joan Fraser).

Other Senators who have participated from time to time in the study:

The Honourable Senators Patrick Brazeau, Claude Carignan, Lillian Eva Dyck, Mac Harb,
Dennis Glen Patterson, Victor Oh, Vernon White and Rod A. Zimmer.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Martha Butler, Julia Nicol, Shauna Troniak and Julian Walker, Analysts.

Senate Committees Directorate:

Adam Thompson (from September 2013), Daniel Charbonneau (until September 2013), Clerk of
the Committee

Lori Meldrum, Administrative Assistant

Senate Communications Directorate:

Ceri Au, Communications Officer

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 19, 2013:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report on issues pertaining to the human rights of First Nations band members who reside off-reserve, with an emphasis on the current federal policy framework. In particular, the committee will examine:

- (a) Rights relating to residency;
- (b) Access to rights;
- (c) Participation in community-based decision-making processes;
- (d) Portability of rights;
- (e) Existing Remedies;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject during the First session of the Forty-first Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report no later than December 31, 2013.

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

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

EXECUTIVE SUMMARY

In 1999, the Supreme Court of Canada recognized that First Nations people living off-reserve experience differential treatment because of their status as off-reserve residents. Although some First Nations people living off-reserve retain a strong relationship with a reserve community, others feel no connection to their home reserve and may be second or third generation city residents. Because of jurisdictional disputes over responsibility for service delivery to off-reserve First Nations people, this population may experience difficulty accessing both federal services provided on-reserve and provincial programs available to the general public. They may also experience challenges in participating in band decision-making if they seek to retain a connection to a reserve community.

Off-reserve First Nations people are a very young and growing population. Although some members of this population are thriving, as a group, they score lower on virtually all social and economic indices than do non-Aboriginal people. This suggests that there are particular challenges associated with service delivery to off-reserve First Nations people.

In *Recognising Rights: Strengthening Off-Reserve First Nations Communities*, the Standing Senate Committee on Human Rights examines the rights of off-reserve First Nations people and their ability to access services. On March 15, 2012, the Standing Senate Committee on Human Rights was given the mandate to examine and report upon this issue with an emphasis on the current federal policy framework.

The committee heard from 84 witnesses, including governments, academics, service delivery organizations, and individuals. The committee heard from a large number of friendship centres because of the considerable role this network of organizations has played in the lives of off-reserve First Nations people for over 50 years.

This report outlines the testimony the committee heard. In particular, the report focuses on currently available federal programs, the source and nature of the rights of off-reserve First Nations people, off-reserve First Nations people's relationships with reserve communities, their access to services, the role of friendship centres, and off-reserve First Nations women and girls. The report makes observations with respect to access to services for off-reserve First Nations people, the work of friendship centres in their provision of services, and the additional burdens of off-reserve First Nations women and girls.

The committee wishes to acknowledge that it has not had an opportunity to hear from all the interested parties and that its findings to date are preliminary. It sees its progress thus far as a first step in examining and monitoring the rights of off-reserve First Nations people, and the initiation of

what it hopes to be an ongoing dialogue with off-reserve First Nations people and their representative organizations.

INTRODUCTION

[I]t comes down to an issue of assimilation. The second generation is born here and I can speak as a second generation person living off reserve. We are being born into a society of colonized peoples in the urban setting. A lot of times we are better able to cope with issues within the urban setting... We are forced into, for lack of a better word, urban ghettos to access these services because that is where they are and that is where we can afford to live a lot of times. Our people are trying hard to overcome that and working very hard to succeed but we do lack services where people live.¹

Some time ago the leadership in our community spoke to the issue of on reserve and off-reserve. In trying to understand that myself, I approached one of the community elders who happened to be living off reserve but had spent most of his life on reserve. The only reason at the time he was living off-reserve was to access health care. However, when I asked him the question about on-reserve and off-reserve, he was offended because of his belief in the Creator's purpose. He said, "When I was born, the Creator prepared everything on this earth that I would need to sustain myself." The only thing that he had to do was respect everything that was prepared for his use. However, the Creator never told him you cannot go here, you cannot go there. Those were laws and regulations imposed by man.²

By happenstance I was born off the reserve. I did not get my status until 1985. There were benefits of that, but I also lost in that process. What I lost was any chance to really learn my language, to learn about and live my culture, to live with my relatives, my people. The benefits were that I got the same education or access to pretty much the same education, as you did. I learned how this big world works outside of the reserve. I have done quite well in it, but I paid a high price for that. Even today, when I go home to my reserve, they welcome me to a degree, but it is still not the same. I am not one of them in the truest sense of the word, and that hurts.³

The Standing Senate Committee on Human Rights seeks to ensure the equal treatment of all Canadians. It seeks to ensure that federal legislation and policies adhere to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter). Further, it has a mandate to educate the public about and ensure

¹ Senate, Standing Committee on Human Rights [RIDR], *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, 23 November 2012 (Steven Eastman, Co-Chair, Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee (City of Vancouver)).

² RIDR, 19 November 2012 (Walter Wastesicoot, Advisor Special Health Projects, Manitoba Keewatinowi Okimakanak).

³ RIDR, 19 November 2012 (Damon Johnston, President, Aboriginal Council of Winnipeg).

adherence to international human rights standards, and to provide a forum for dialogue on human rights issues in the federal and provincial spheres.⁴

Accordingly, the committee undertook a study of issues relating to the human rights of First Nations band members who reside off-reserve, with an emphasis on the current federal policy framework. In particular, the committee had an interest in examining rights relating to residency, participation in community-based decision-making processes, portability of rights, and existing remedies.

The committee acknowledges that it has not heard from all the interested parties and that its findings are preliminary. It sees its progress thus far as a first step in examining and monitoring the rights of off-reserve First Nations people, and the initiation of what it hopes to be an ongoing dialogue with off-reserve First Nations people and their representative organizations.

A recent Federal Court decision⁵ held that Métis and non-status Indians are “Indians” within the meaning of section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, and therefore within the exclusive legislative authority of Parliament. The committee notes that this case concerns some of the population within the order of reference of this study, which in turn affected the scope of the study. This decision, if upheld, may also affect some of the issues surveyed in this report. In view of possible future legal developments, this report presents only preliminary findings on issues affecting the human rights of off-reserve First Nations band members.

The current study aligns with several of the committee’s previous studies that have considered some of the challenges experienced by Aboriginal peoples. For instance, in its 2011 report entitled *The Sexual Exploitation of Children in Canada: the Need for National Action*,⁶ the committee paid special attention to the realities facing many Aboriginal youth, especially girls and young women, that make them particularly vulnerable to sexual exploitation. It learned that in certain parts of Canada, particularly in cities in western provinces, the majority of children involved in the sex trade are Aboriginal. Many of these children come to urban centres after fleeing physical, sexual or emotional abuse, unstable homes or state care institutions and then are left with few job opportunities and little access to social services. The committee recommended that the federal government support research into the particular needs of Aboriginal communities with respect to child sexual exploitation issues in order to develop effective services for children. It also stressed the importance of culturally sensitive policies and support for local initiatives.

In its 2012 report, *Cyberbullying Hurts: Respect for Rights in the Digital Age*,⁷ the committee noted that Aboriginal children in Canada represent a particularly vulnerable group due to such factors as

⁴ To view the committee’s full mandate, see Senate, RIDR, [About the Committee: Introduction to the Standing Senate Committee on Human Rights](#).

⁵ *Daniels v. Canada*, 2013 FC 6. This decision is currently under appeal to the Federal Court of Appeal.

⁶ Standing Senate Committee on Human Rights, *The Sexual Exploitation of Children in Canada: the Need for National Action*, November 2011, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/rep/rep03nov11-e.pdf>.

⁷ Standing Senate Committee on Human Rights, *Cyberbullying Hurts: Respect for Rights in the Digital Age*, December 2012, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/rep/rep09dec12-e.pdf>.

racism, living conditions, poverty and domestic violence. It recognized that “urgent action” is needed and emphasized that it is essential to support research that will help acquire a better understanding of the impact of these factors on young Aboriginal people and help address their needs more effectively.

In embarking on the current study, the committee recognized that on a range of key social and economic indicators, such as income, education and employment, Aboriginal peoples experience poorer outcomes than their non-Aboriginal counterparts. However, given the recognition from Canadian courts that one’s status as an off-reserve First Nations person may be considered a ground of discrimination under section 15 of the Charter, and the committee’s mandate to ensure equal treatment of all Canadians and to monitor Charter compliance of federal legislation and policies, the committee determined that this study should focus specifically on the rights of off-reserve First Nations peoples.

As part of its study, the committee held three hearings in Ottawa and travelled across Western Canada to hear directly from governments, Aboriginal organizations, service providers, and individuals in Winnipeg, Saskatoon, and Vancouver. It heard from 84 witnesses and received 34 written submissions.

OFF-RESERVE FIRST NATIONS PEOPLE

In 1996, the Royal Commission for Aboriginal Peoples published a report based on its sweeping study of Aboriginal peoples in Canada.⁸ One chapter of the report, “Urban Perspectives,” focused on urban Aboriginal people. Some of the key findings of the report are that urban Aboriginal people greatly value their Aboriginal identities, and that these identities are of great value to Canadian culture:

Many urban Aboriginal people see their Aboriginal identity as the core of their existence. They derive substantial self-esteem from being Aboriginal, but they also face difficulties because of isolation from the home community, lack of family support, the constant barrage of non-Aboriginal values and experiences, and the need to deal with non-Aboriginal agencies and institutions with different value bases. While urban Aboriginal people want Aboriginal-controlled cultural institutions that will foster and reinforce their cultural identities, non-Aboriginal institutions must also become a source of positive support for Aboriginal cultural identities.

...

Aboriginal people believe their presence strengthens the fabric of Canada. Canada’s culture is enriched by their cultures. Canada’s cities, too, have an obligation to recognize and embrace the cultural identities of urban Aboriginal people and their connections to the cities’ historical and contemporary roles. Sustaining positive Aboriginal cultural identities in urban Canada is the responsibility of all Canadians, our governments and our institutions.

These findings remain true today of many off-reserve First Nations peoples.⁹

Estimates based on the 2006 census data suggest that Aboriginal people represent 3.8% of the Canadian population, and First Nations people more specifically represent 2.2%.¹⁰ Statistics Canada

⁸ Royal Commission on Aboriginal Peoples [RCAP], *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, 1996.

⁹ See for example Cheryl L. Currie, “Illicit and prescription drug problems among urban Aboriginal adults in Canada: The role of traditional culture in protection and resilience,” *Social Science & Medicine*, Vol. 88, 2013.

¹⁰ Statistics Canada, “[Aboriginal identity population by age groups, median age and sex, percentage distribution for both sexes, for Canada, provinces and territories – 20% sample data](#).” Although there was a census in 2011, no analysis according to Aboriginal identity has yet been released. Note that at the time of writing, Statistics Canada’s *National Household Survey* had just been released, but as the data did not appear to differ sufficiently to change any of the substantive conclusions of the report, the original data were maintained for consistency.

reports that there are more First Nations people living off-reserve than on-reserve; 60% live off-reserve, and 76% of those living off-reserve live in urban areas.¹¹

The urban Aboriginal population has been growing very quickly, showing a 5% average annual increase between 1996 and 2006, while the non-Aboriginal population grew only 2% annually over the same period.¹² The median age of First Nations people in Canada is 25, 15 years below that of the non-Aboriginal population.¹³ As a young and growing population, off-reserve First Nations people face distinct social and economic challenges. Although this population is in no way uniform, with many First Nations people thriving in various off-reserve communities,¹⁴ data show that as a group, First Nations people living off-reserve score lower on virtually all social and economic indices than do non-Aboriginal people.

First Nations people living off-reserve are less likely to report being in good health than non-Aboriginal people and are significantly more likely to report living with chronic illnesses including arthritis, asthma, stomach and intestinal ulcers, diabetes, heart problems, cancer, effects of stroke, and emphysema.¹⁵ The National Aboriginal Health Organization noted that its research pointed to “poorer health amongst Aboriginal populations as compared to the general Canadian population on nearly every indicator imaginable.”¹⁶ This is despite the fact that the First Nations population is significantly younger, as noted above.

First Nations people living off-reserve are significantly less likely to have seen a family doctor in the last year than non-Aboriginal people.¹⁷ They are significantly more likely than non-Aboriginal people to be daily smokers and obesity rates are significantly higher.¹⁸ Even when researchers adjusted for differences in socio-economic status observable between the two populations, the health differences were still significant.¹⁹

¹¹ Statistics Canada, “[Fewer First Nations people live on reserve than off reserve](#),” *2006 Census: Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census: First Nations people*.

¹² Eric Guimond, Norbert Robitaille and Sacha Sénéchal, “Aboriginal populations in Canadian cities: Why are they growing so fast?,” *Canadian Issues*, Winter 2009, p. 12. These researchers note, however, that although the fertility rate among Aboriginal peoples is quite high, it is not high enough to explain this rapid increase. They argue that this rapid growth may be partly attributable to changes in the number of individuals identifying as First Nations following legislative changes that redefined eligibility for status under the *Indian Act*.

¹³ Statistics Canada, “[First Nations population youngest in the Prairie provinces](#),” *2006 Census: Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census: First Nations people*.

¹⁴ RIDR, 10 December 2012 (Don McCaskill, Professor, Indigenous Studies, Trent University).

¹⁵ Rochelle Garner et al., Health Research Working Paper Series, *The Health of First Nations Living Off-Reserve, Inuit, and Métis Adults in Canada: The Impact of Socio-economic Status on Inequalities in Health*, Statistics Canada Catalogue no. 82-622-X, no. 004, Ottawa, 2010, p. 3.

¹⁶ National Aboriginal Health Organization [NAHO], *Urban First Nations Health Research Discussion Paper*, NAHO, Ottawa, 2009, p. 18.

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

JURISDICTION AND SERVICE PROVISION

Under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* [the Constitution], Parliament has exclusive legislative authority for “Indians, and Lands reserved for the Indians.” However, under section 92 of the Constitution, provincial legislatures have jurisdiction over many areas that could overlap with Parliament’s jurisdiction under section 91(24). For instance, pursuant to section 92(7), the provinces have exclusive jurisdiction over most hospitals, and they are responsible for the bulk of health care provision in Canada, so although the federal government provides health care on-reserve, provinces provide health care off-reserve.

The overlap between federal jurisdiction over First Nations under section 91(24) and provincial jurisdiction over many areas of service provision means that responsibility for the provision of services to First Nations people living off-reserve is not clearly defined. Commentators have suggested that First Nations people living off-reserve have suffered from this ambiguity and jurisdictional overlap.²⁰

Given the lack of jurisdictional clarity, there is a risk of both duplication, and therefore poor allocation of limited resources, as well as gaps in service. One Canadian study identified federal, provincial, and even municipal programs that attempted to address all areas of service provision to First Nations people, without consideration of the services provided by other levels of government. At the same time, the study highlighted that even where overlapping comprehensive programs were in place, there were gaps for First Nations-specific programming in areas of particular concern to that population.²¹

The Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples differentiated between jurisdiction and responsibility, arguing that the federal government claimed jurisdiction over Aboriginal people, but would not assume financial costs (or what it called ‘responsibility’) beyond status Indians living on-reserve.²² It criticized both federal and provincial governments for “fiscal offloading” or arguing that another level of government bears financial responsibility for services to First Nations people off-reserve.²³

²⁰ David Newhouse and Evelyn Peters, “Introduction,” and Calvin Hanselmann, “Ensuring the Urban Dream: Shared Responsibility and Effective Urban Aboriginal Voices,” in *Not Strangers in these Parts: Urban Aboriginal Peoples* [Not Strangers], ed. David Newhouse and Evelyn Peters, Policy Research Initiative, Ottawa, 2003 [Hanselmann].

²¹ Hanselmann, p. 169.

²² RCAP, “Urban Perspectives,” 2.1 Jurisdiction, pp. 539–541.

²³ RCAP, “Urban Perspectives,” 2.2 Fiscal Offloading, pp. 542–545.

FEDERAL PROGRAMS AVAILABLE TO OFF-RESERVE FIRST NATIONS PEOPLE

A. Introduction

According to Josée Touchette, Senior Assistant Deputy Minister of the Policy and Strategic Direction Sector with Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “the federal government has, as a matter of policy, largely focused on funding programs and services for First Nations on reserve.”²⁴ Eligibility for these programs is “generally based on some combination of three factors: status, membership in a First Nations band, or residency on reserve.”²⁵

According to Françoise Ducros, Assistant Deputy Minister of Education and Social Development Programs and Partnerships Sector with Aboriginal Affairs and Northern Development Canada,

social services for those persons living off-reserve are generally provided by the provinces...The federal government then provides the same services, such as education, child and family services, other social services, income assistance, et cetera, to those people who live on-reserve. The idea is to have the same services available to those people on-reserve and off-reserve.²⁶

In addition to its on-reserve service provision, however, the federal government runs several programs that are either specifically designed for, or that are accessible to, First Nations people living off-reserve. These programs are offered in many areas, including health, education, training and employment, youth, and housing. The programs described are not a comprehensive list, as over 30 departments and agencies provide services to Aboriginal people in Canada,²⁷ but they include many of the core federal programs available to off-reserve First Nations people.

B. Health

One of the most significant health programs available to off-reserve First Nations people is the Non-Insured Health Benefits Program. This program provides certain medically necessary services to over 896,000 status First Nations and recognized Inuit people regardless of their residence or their income.²⁸ The program funds specific listed services that are not covered under provincial and territorial health care or private insurance. Some of these services include prescription and certain

²⁴ RIDR, 29 October 2012 (Josée Touchette, Senior Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction Sector, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada [AANDC]).

²⁵ Ibid.

²⁶ RIDR, 29 October 2012 (Françoise Ducros, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships Sector, AANDC).

²⁷ RIDR, 29 October 2012 (Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada).

²⁸ RIDR, 29 October 2012, (Aruna Sadana, Acting Director General, Strategic Policy, Planning and Analysis, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada).

over-the-counter medications, medical supplies and equipment, dental care, vision care, short-term crisis intervention, and mental health counselling.²⁹

Health Canada funds three programs aimed at maternal and child health with an Aboriginal focus. Two of these programs, the Canada Prenatal Nutrition Program and the Community Action Program for Children, include Aboriginal components. The Canada Prenatal Nutrition Program is designed for at-risk pregnant women and their babies, and the Community Action Program for Children includes intervention and prevention services for vulnerable children under the age of six and their families.³⁰

The third maternal and child health program with an Aboriginal focus that Health Canada funds is the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program, which specifically targets First Nations, Inuit and Metis living off-reserve.³¹ Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities focuses on the “spiritual, emotional, intellectual and physical development of Aboriginal children” with support to parents and caregivers for children between the ages of 3 and 5 years.³² Health Canada emphasizes the spiritual focus of this program because of the importance of spirituality in overall health; as part of the program, “Elders are often partnered with kids and their parents to talk about spirituality in the context of education, growth and learning.”³³

Health Canada also funds programs related to specific illnesses that are of particular concern among Aboriginal people. For example, the Aboriginal Diabetes Initiative, which is part of the Canadian Diabetes Strategy, funds 28 projects for off-reserve Aboriginal people.³⁴ Canada’s HIV/AIDS initiative has a dedicated fund to address the needs of off-reserve Aboriginal people, aiming to reduce HIV incidence, and facilitating access to “quality diagnosis, care, treatment and social support.”³⁵

C. Education, Training and Employment

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada provides post-secondary education funding to status First Nations and Inuit students regardless of their residence.³⁶ This funding supports two

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ RIDR, 29 October 2012 (Marla Israel, Acting Director General, Centre for Health Promotion, Health Promotion and Chronic Disease Prevention Branch, Public Health Agency of Canada).

³⁴ RIDR, 29 October 2012, (Aruna Sadana, Acting Director General, Strategic Policy, Planning and Analysis, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada).

³⁵ Ibid.

³⁶ RIDR, 29 October 2012 (Francoise Ducros, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships Sector, AANDC).

main programs, the Post-Secondary Student Support Program and the University and College Entrance Preparation Program.³⁷

In the areas of training and employment, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada's primary off-reserve program is the Urban Aboriginal Strategy, which coordinates investments from all federal government departments to assist Aboriginal people in accessing employment opportunities.³⁸ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada also administers the Aboriginal Business Canada program, which is available to all Aboriginal people without regard to status or residence, and funds young entrepreneurs, new and existing businesses, and eligible Aboriginal organizations.

Human Resources and Skills Development Canada's³⁹ primary Aboriginal program is the Aboriginal Skills and Employment Training Strategy, which aims to help Aboriginal people prepare for, find and keep high-demand jobs with an emphasis on skills development and fostering partnerships with the private sector.⁴⁰ Thirteen off-reserve service providers are funded through this program.⁴¹ Human Resources and Skills Development Canada also administers the Skills and Partnership Fund, which is a partnership-based program that supports projects aiming to increase the number of Aboriginal people in the Canadian labour force.⁴² Both of these programs are available to all Aboriginal people without regard to status or residence.

D. Youth

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada administers two main youth programs: Cultural Connections for Aboriginal Youth, and Young Canada Works for Urban Aboriginal Youth. Both of these programs were previously administered by Canadian Heritage, and both are available to all Aboriginal youth without regard to status or residence. Cultural Connections for Aboriginal Youth is managed by the National Association of Friendship Centres. It establishes connections between young Aboriginal people and uses education and life skills to help young people find employment opportunities.⁴³ Young Canada Works for Urban Aboriginal Youth supports Aboriginal youth in urban settings through transitions.⁴⁴

Human Resources and Skills Development Canada leads the Youth Employment Strategy, which is a collaboration between 11 federal departments and agencies. This strategy provides information,

³⁷ Although departmental officials discussed the funding generally, they did not mention the specific programs. This information is available on the AANDC website: AANDC, [Post-Secondary Education](#).

³⁸ RIDR, 29 October 2012 (Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector, AANDC).

³⁹ In July 2013 it was announced that the name of Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) would be changed to Employment and Social Development Canada (ESDC).

⁴⁰ RIDR, 29 October 2012 (James Sutherland, Acting Director General, Aboriginal Affairs Directorate, Skills and Employment Branch, Human Resources and Skills Development Canada).

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ RIDR, 29 October 2012 (Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada).

⁴⁴ Ibid.

skills training and work experience to youth aged 15 to 30. The program is open to all Canadians, but focuses on those facing barriers to employment.⁴⁵

E. Housing

The committee heard from the Canadian Mortgage and Housing Corporation and Human Resources and Skills Development Canada on housing programs available to First Nations people. Many of the housing programs the Canadian Mortgage and Housing Corporation administers are provided on-reserve, but it also funds programs open to all Canadians. For example, the Canadian Mortgage and Housing Corporation funds the development of new affordable housing units, and it also funds assistance programs to seniors, people with disabilities, and people who are victims of family violence.⁴⁶

Human Resources and Skills Development Canada administers the Homelessness Partnering Strategy, which includes a specific Aboriginal homelessness funding stream designated for off-reserve homelessness programming.⁴⁷

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ RIDR, 29 October 2012 (Debra Darke, Executive Director, Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation).

⁴⁷ RIDR, 29 October 2012 (James Sutherland, Acting Director General, Aboriginal Affairs Directorate, Skills and Employment Branch, Human Resources and Skills Development Canada).

THE SOURCES AND NATURE OF THE RIGHTS OF FIRST NATIONS PEOPLE

First Nations people have distinct constitutionally-protected rights. Some of these protected rights flow from section 35 of the *Constitution Act, 1982* which states that the “existing [A]boriginal and treaty rights of the [A]boriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.”

First Nations further suggest that their rights are recognized in international declarations such as the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, about which the federal government released a statement of support on 12 November 2010. In its 46 articles, this declaration sets “the minimum standards for the survival, dignity and well-being of the indigenous peoples of the world.”⁴⁸ Many of the articles describe rights similar to those enshrined in Canada’s Charter, but others are specifically tailored to guard against the unique threats that many Indigenous people and cultures face. For example, Article 8 protects against forced assimilation and destruction of Indigenous cultures. Below are some additional Articles that are of particular importance in the context of this study:

Article 19

States shall consult and cooperate in good faith with the [I]ndigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

Article 21

Indigenous peoples have the right, without discrimination, to the improvement of their economic and social conditions, including, inter alia, in the areas of education, employment, vocational training and retraining, housing, sanitation, health and social security.

Article 37

Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties ...and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements.”

⁴⁸ United Nations General Assembly, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: resolution/adopted by the General Assembly*, October 2, 2007, A/RES/61/295.

Finally, in addition to benefitting from the rights enshrined in the Charter that protect all Canadians, First Nations people living off-reserve also receive a level of protection under the equality provisions of section 15 of the Charter, and in particular, protection against discrimination because of their status as off-reserve residents.

A. Treaty Rights

Many witnesses discussed treaty rights, including Manitoba's Treaty Commissioner, James Wilson. He discussed some of the specific rights that arise from certain historic treaties including the right to education and the right to hunt and fish on treaty lands. They are, in his view, a "mutually negotiated partnership" entered into by the Crown and First Nations people.⁴⁹ Other witnesses discussed the right to health care as a treaty right. Mr. Wilson emphasized his view that the treaties should be seen as a partnership with all levels of government:

The analogy when referring to the treaties is that it is like a marriage; you have two groups coming together. The work of the marriage does not stop when the marriage ceremony happens, that is when the work begins. It is an ongoing process.⁵⁰

Eleanor Brockington, Director of Policy and Strategic Initiatives Branch, Manitoba Aboriginal and Northern Affairs, described treaties as agreements between the parties "to work and live and share the resources of the country."⁵¹

In his submissions on rights generally, and treaty rights in particular, Damon Johnston, President of the Aboriginal Council of Winnipeg, emphasised the distinction between rights and benefits, where benefits are tangible implications of rights. He called for the implementation of treaty rights:

Treaty rights, particularly older treaties, should be brought into modern day context through negotiation. Modern treaties, such as those developed and given legal standing in British Columbia and Canada, such as Tsawwassen and Nisga'a, give real definition to the rights of both of these

The analogy when referring to the treaties is that it is like a marriage; you have two groups coming together. The work of the marriage does not stop when the marriage ceremony happens, that is when the work begins. It is an ongoing process.

James B. Wilson

Treaty rights, particularly older treaties, should be brought into modern day context through negotiation. Modern treaties, such as those developed and given legal standing in British Columbia and Canada, such as Tsawwassen and Nisga'a, give real definition to the rights of both of these peoples and provide visible and measurable political, cultural, social and economic benefits to those affected by these agreements.

Damon Johnston

⁴⁹ RIDR, 19 November 2012. (James B. Wilson, Treaty Commissioner of Manitoba, Treaty Relations Commission of Manitoba).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ RIDR, 19 November 2012 (Eleanor Brockington, Director, Policy and Strategic Initiatives Branch, Manitoba Aboriginal and Northern Affairs).

peoples and provide visible and measurable political, cultural, social and economic benefits to those affected by these agreements.⁵²

B. Charter Rights

Section 15 of the Charter states:

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

15(1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Affirmative action programs

15(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

As Professor Ian Peach, Dean of Law at the University of New Brunswick explained to the committee, in *Corbiere v. Canada*,⁵³ the Supreme Court of Canada recognized “Aboriginality-residence” as a prohibited ground of discrimination under the equality provisions of section 15 of the Charter. This ground is specific to First Nations people living off-reserve; essentially, First Nations people cannot be excluded from rights or privileges simply because they do not live on a reserve. Since that time, First Nations peoples have had a means of challenging the constitutionality of any legislation or government action that excludes them on this basis.

Professor Peach expressed concerns about the impact that the current trend in section 15 case law may have on First Nations people. He argued that recent cases suggest the Supreme Court may be reluctant to find section 15 violations in relation to programs that are ameliorative in nature, meaning that they seek to address a need of – or improve quality of life for – a particular group. He also suggested that the federal government is likely to face significant litigation from Aboriginal groups if it continues to create distinctions, for example between First Nations people with and without status under the *Indian Act*, and between those who reside on and off-reserve:

[I]n an environment in which First Nations themselves developed all membership or citizenship rules that applied to them, those challenges

⁵² RIDR, 19 November 2012 (Damon Johnston, President, Aboriginal Council of Winnipeg).

⁵³ *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203.

from individuals would be internal disputes within First Nations, rather than challenges to the acts of the colonial power in the form of the federal government. Maybe then it is time for the federal government to relinquish its role in deciding who is an Indian and therefore who can be a beneficiary of programs and situations delivered or funded by the federal government, in favour of community self-determination of community membership.⁵⁴

In its recent equality cases, the Supreme Court has explicitly rejected a “formal equality” approach to its section 15 analyses. Formal equality is seen as a more limited approach to equality; it seeks only to create identical treatment among all groups. The Supreme Court has held that “identical treatment may frequently produce serious inequality.”⁵⁵ Instead, the Supreme Court has reaffirmed its commitment to substantive equality, which is a doctrine that suggests that in order to achieve true equality, it may be necessary to “combat discrimination by developing programs aimed at helping disadvantaged groups improve their situation.”⁵⁶

Although *Corbiere* primarily involved voting rights, which will be discussed in the next section, the decision has also been applied to accessing social programs. The Federal Court of Appeal ruled in *Ardoch Algonquin First Nation v. Canada (Attorney General)*⁵⁷ that Aboriginality-residence could be used as a ground to challenge federal First Nations programming that imposes residence requirements. While the *Ardoch* decision does not appear to have been widely applied, Professor Peach testified that he anticipates the decision could eventually result in court challenges by off-reserve First Nations people seeking equal access to federal programs available to on-reserve persons:

I think it is logical that one of these days someone will make the argument that if you are allowed to vote for a government, then your government should provide you with services equal to how it provides services to other voters — to your colleagues. An off-reserve resident in that circumstance should have as much access to programs and services designed by their First Nation government, even if they are off-reserve residents, as on-reserve residents have. To my knowledge, it has not yet come through the court system, but I would imagine, should the federal government not change its policy, that day will come.⁵⁸

⁵⁴ RIDR, 5 November 2012 (Ian Peach, Dean, Faculty of Law, University of New Brunswick).

⁵⁵ *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, p. 164.

⁵⁶ *R. v. Kapp*, [2008] 2 S.C.R. 483.

⁵⁷ *Ardoch Algonquin First Nation v. Canada (Attorney General)*, [2004] 2 F.C.R. 108. This case is also referred to as *Misquadis v. Canada (Attorney General)*. Leave to appeal to the Supreme Court was denied.

⁵⁸ RIDR, 10 November 2012 (Ian Peach, Dean, Faculty of Law, University of New Brunswick)

C. Voting Rights

In addition to establishing the ground of discrimination based on Aboriginality-residence, the Supreme Court in *Corbiere* held that off-reserve First Nations people must be able to participate in band elections. Despite *Corbiere*, off-reserve First Nations people do not appear to have uniform access to band elections. Damon Johnston, President of the Aboriginal Council of Winnipeg, highlighted this inconsistency in the inclusion of off-reserve members in band elections:

[S]ome bands require that all band members must vote on reserve, yet they do not provide mail-in ballots for those band members who live off reserve. I am a member of the Fort William First Nation in Thunder Bay, Ontario, and I am proud to say that my band is making real effort to connect with those of us who live off reserve and even those of us who live out of province. I guess that is a good example of leadership at the First Nation level making those kinds of efforts.⁵⁹

Mary Lands, Executive Director of the Ikwe-Widdjiitiwin Shelter made a similar observation:

I can vote for my chief but I cannot vote for a councillor. Every treaty area has different ways of doing things. Some bands can vote for their chief and council. Some bands can vote for only a chief. In my particular community I am only allowed to vote for my chief, and we cannot run. I know that we can run, but most of the ones who run are much closer, and we are entitled to vote. That needs to be reviewed and looked at a little bit more carefully and examined to see how it actually does work.⁶⁰

As will be discussed below, however, some friendship centres have taken steps to facilitate access to band elections for off-reserve First Nations people to assist their communities and to contribute to *Corbiere* compliance.

⁵⁹ RIDR, 19 November 2012 (Damon Johnston, President, Aboriginal Council of Winnipeg).

⁶⁰ RIDR, 19 November 2012 (Marie Lands, Executive Director, Ikwe-Widdjiitiwin Shelter).

RELATIONSHIPS WITH RESERVES

Witnesses discussed varied and complex relationships between off-reserve First Nations people and their reserve communities. The committee heard that some First Nations people living off-reserve maintain very close ties to their reserves, while others may have little or no connection to them whatsoever. Committee members heard about reasons why people leave reserves, why they return, and people's on-going interaction with reserve communities. Robert Wavey, Executive Director of Manitoba Aboriginal and Northern Affairs, spoke of the challenges that newcomers to urban and rural areas experience:

With the transition from on reserve to off reserve, you have suffered all of those symptoms including residential schools, as an example, and the intergenerational impacts of such trauma. You bring that with you off reserve, and you are coming into a society that you are not familiar with and may not be used to. A lot of other supports are required ... in order to ensure that people coming off reserve can succeed.⁶¹

Many witnesses described poor living conditions on reserves, including overcrowding and unsafe living conditions and limited access to clean water. These conditions, the committee heard, may be a factor in the growing numbers of First Nations people moving to cities. On this point, Michèle Audette, President of the Native Women's Association of Canada and Chief Bob Chamberlin, Vice-President of the Union of British Columbia Indian Chiefs, and Sonia Prevost-Derbecker, Interim Director, Support of the Native Women's Transition Centre highlighted several social and economic factors that can play a part in decisions to leave a reserve community:

We are not leaving our communities because we want to, but usually because we are seeking better living conditions. If the living conditions in our communities supported women, if they offered women safety, greater justice, adequate programs, both for themselves and for their families, and the fundamental rights they are entitled to, as human beings, I do not think we would see so many people coming and going between our communities and urban or rural areas.⁶²

Inadequate federal funding for housing, for health programs and education often push our citizens to urban areas in order for these citizens to provide for their families. The continued dispossession from our way of life, our lands, our resources and our territories allows for the ongoing effects of poverty that contribute to the increase in the urban First Nation population... The urban setting is not a panacea. It is not a place where

⁶¹ RIDR, 19 November 2012 (Robert Wavey, Executive Director, Manitoba Aboriginal and Northern Affairs).

⁶² RIDR, 10 December 2012 (Michèle Audette, President, Native Women's Association of Canada).

First Nations are endeavouring and always wanted to be. We would rather live in our territories, in our villages, with a very strong sense of community and identity.⁶³

The reasons for migration are many. Of course, lots of families will move here with their kids in order for their children to get an education. If the local area does not have a high school, many families will move rather than shipping your kid off alone. Health care is another big reason for people to be moving; jobs and community economic development, we could go on at length. There are some very remote communities where there are no jobs and no community economic development, and that absolutely needs to be addressed.⁶⁴

Other witnesses provided an alternate perspective, however, of second and third-generation city residents who had little or no connection to a reserve, including Steven Eastman, Co-Chair of the Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee with the City of Vancouver:

We have been displaced. A lot of us do not have connections with our home communities. My family is from back East but I have been born and raised in Vancouver. I had to grow up in this community and this is where I call home. I do not have access to services that would otherwise be provided to me on my home reserve.⁶⁵

Many First Nations people maintain an ongoing relationship with their reserves, particularly to preserve family and cultural ties. Don McCaskill, Professor of Indigenous Studies at Trent University discussed some of the cultural and spiritual activities that may draw people back to their home reserves:

Some Aboriginal people were third generation people living in the cities. On the other hand ... First Nations and Metis communities retain an importance for them in terms of such things as travelling back to visit family to engage in cultural ceremonies such as sweat lodges and other spiritual activities, to attend ceremonies, funerals, weddings and for many different reasons, as you would anticipate. A large percentage still maintains important ties with the rural communities, the First Nations communities and the Metis communities.⁶⁶

⁶³ RIDR, 23 November 2012 (Chief Bob Chamberlin, Vice-President, Union of British Columbia Indian Chiefs).

⁶⁴ RIDR, 19 November 2012 (Sonia Prevost-Derbecker, Interim Director, Support, Native Women's Transition Centre).

⁶⁵ RIDR, 23 November 2012 (Steven Eastman, Co-Chair, Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee (City of Vancouver)).

⁶⁶ RIDR, 10 December 2012 (Don McCaskill, Professor, Indigenous Studies, Trent University).

Chris Beaton, Project Manager with the Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre mentioned traditional seasonal practices:

Increasingly we have people with the means to travel back to their communities — and my family is one of them — particularly during the hunting season or fishing season or berry season. A lot of our people as we are getting healthier are accessing traditional thinkers and traditional practitioners to do ceremonies. There is two-way mobility.⁶⁷

Professor Thibault Martin also commented on movement to and from reserves:

Let us understand that, unlike what we think, there is a migration in both directions. Right now in Quebec, as many Aboriginals are returning to their community as are leaving them. So the city is not in disconnect with the community.⁶⁸

⁶⁷ RIDR, 22 November 2012 (Chris Beaton, Project Manager, Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre).

⁶⁸ RIDR, 10 December 2012 (Thibault Martin, Professor, Department of Social Work and Social Science, Université du Québec en Outaouais).

ACCESS TO SERVICES

I believe our issues can be addressed by the portability of individual treaty inherent rights to education and housing. We only want what the Creator gave us, and that is to live. In my language, *minopimiiwatsiwin* means “a good life.”⁶⁹

Access to services for off-reserve First Nations people was another component of the study. Many First Nations witnesses noted the lack of services to support fundamental needs within communities such as safe, affordable housing. Others addressed the challenges created by the lack of sustainable funding for community programs, which often meant that highly valuable and successful programs were cancelled because they had only received short-term funding. Even if additional funding could be found, there may already have been gaps in service or lay-offs. Inez Vystrcil-Spence, Health Director with the Manitoba Keewatinowi Okimakanak called the failure to address the needs of First Nations people “supervised neglect.”

The practices by the Governments of Canada and Manitoba can be summarized by a medical term known as "supervised neglect," a term which describes where a problem is observed but a choice is made where it is not disclosed or acted on, meaning a choice is made at some level within the system to either not disclose information to a patient, or an individual, or a choice is made to simply not act on an apparent condition.⁷⁰

Some of the main themes that arose in testimony to the committee include jurisdictional barriers to accessing services, the value of Aboriginal-specific services, as well as single-window service provision and holistic approaches. Several witnesses raised concerns about access to specific services including programs related to health and education. Others expressed the importance of long-term funding, including Rhonda Forgues, with the City of Winnipeg:

The practices by the Governments of Canada and Manitoba can be summarized by a medical term known as "supervised neglect," a term which describes where a problem is observed but a choice is made where it is not disclosed or acted on, meaning a choice is made at some level within the system to either not disclose information to a patient, or an individual, or a choice is made to simply not act on an apparent condition.

Inez Vystrcil-Spence

The federal government asserts that when First Nations people leave reserves, they are eligible for provincial programs of general application. However, witnesses suggested that provinces might disagree. For example, Robert Wavey, Executive Director of Manitoba Aboriginal and Northern Affairs explained that “Manitoba views the federal government as having primary responsibility for Aboriginal peoples.”

⁶⁹ RIDR, 19 November 2012 (Marie Lands, Executive Director, Ikwe-Widdjiitiwin Shelter).

⁷⁰ RIDR, 19 November 2012 (Inez Vystrcil-Spence, Health Director, Manitoba Keewatinowi Okimakanak).

From my perspective at the urban setting level what I hear mostly from the community and community partners on a regular basis is that whatever it is we commit to, on whatever we focus our resources we do so on a long-term basis. Folks need to know you are in it for the long haul with them. It is really hard to make change or do something different if it is short-term, or considered a pilot. The community would appreciate it if whatever we do, we do it for a long period or the long haul, so they know we are partners.⁷¹

A. Jurisdictional Barriers

The committee heard that jurisdictional disputes between the federal and provincial governments result in gaps in service to First Nations people living off-reserve. The federal government asserts that when First Nations people leave reserves, they are eligible for provincial programs of general application. However, witnesses suggested that provinces might disagree. For example, Robert Wavey, Executive Director of Manitoba Aboriginal and Northern Affairs explained that “Manitoba views the federal government as having primary responsibility for Aboriginal peoples.”⁷²

Without suggesting that any particular level of government is abdicating its responsibilities, many witnesses called for more inter-jurisdictional cooperation to ensure that the needs of off-reserve First Nations people are met.

B. Aboriginal-specific Programs

The committee heard about the value of programs specifically designed for Aboriginal people. Because of a history of discrimination and exclusion from mainstream society, some witnesses argued that off-reserve First Nations people benefit from receiving services that are tailored to meet their needs and run by Aboriginal people who might have more insight into their experiences. Here are some of the explanations the committee heard, from Jaqueline Anaquod, as an individual, Greg Fidler, President of the Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre, and Angeline Nelson of the Metro Vancouver Aboriginal Executive Council:

Our people do not want to access health services because they are treated differently. There is no culturally safe or sensitive care in any of our health care systems.⁷³

Aboriginal youth in urban areas are reluctant to use mainstream services, preferring instead to use Aboriginal community organizations as primary

⁷¹ RIDR, 19 November 2012 (Rhonda Forgues, Acting Director, Aboriginal Initiatives, City of Winnipeg).

⁷² RIDR, 19 November 2012 (Wavey).

⁷³ RIDR, 21 November 2012 (Jaqueline Anaquod, as an individual).

service provider, and in some instances to act as intermediaries with mainstream services and government initiatives. Much of this reluctance stems from the historical legacy of discrimination towards Aboriginal people and the aversion to institutionalized facilities created by the lasting impacts of residential schools on the previous generations.

...

When you grow up institutionalized and not involved in a family, you become reluctant to approach people who have authority over you. You want to withdraw from that kind of structure ... I do believe that growing up in the school system — having chalk thrown at you, being told to sit in the corner, and being told to shut up constantly — also contributes to the reluctance to seek help in a non-Aboriginal environment. People are more comfortable, let us say, coming into an Aboriginal organization to seek services and help because they are dealing with people who have similar experiences they had growing up.⁷⁴

It is absolutely crucial for organizations or service agencies to be run by Aboriginal people. Only we know as Aboriginal people what our issues are. We have totally different approaches and totally different styles in working with people.⁷⁵

Some witnesses suggested, however, that there may be two tiers of service provision because, in their view, mainstream programs receive more funding than Aboriginal-specific ones.⁷⁶

C. Single-window Services and Holistic Approaches

Some witnesses told the committee that because they serve high-needs and vulnerable populations, it is important to address many of their clients' needs simultaneously. Some friendship centres and service delivery organizations achieved this through the “single-window” or “under-one-roof” approach, where a single facility houses multiple services that are of critical importance to their clients. This may be of particular importance to clients with

[M]any social agencies are unable to provide all services within their building. The AMC is offering an under-one-roof concept to avoid referring moms from agency to agency. For example, during the 18 months the women are in the transformational housing they participate in various programs such as cultural connection, life skills, parenting skills, addictions and self-care.

Marjorie White

⁷⁴ RIDR, 19 November 2012 (Greg Fidler, President, Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre).

⁷⁵ RIDR, 22 November 2012 (Angeline Nelson, Metro Vancouver Aboriginal Executive Council).

⁷⁶ See for example RIDR, 19 November 2012 (Steve Courchesne, Member of the Board, Circle of Life Thunderbird House).

small children, those with limited mobility, or limited access to transportation. Marjorie White, Board President of the Aboriginal Mother Centre Society described the value of such services with reference to her organization:

[M]any social agencies are unable to provide all services within their building. The AMC is offering an under-one-roof concept to avoid referring moms from agency to agency. For example, during the 18 months the women are in the transformational housing they participate in various programs such as cultural connection, life skills, parenting skills, addictions and self-care.⁷⁷

We presently have two elders who guide us. We are a centre of approximately 150 Aboriginal students. Our staff is 85 per cent Aboriginal... All of our programs have academic instructors as well as life skills counsellors who help our students to succeed. When dealing with our students, we are not just dealing with academic abilities; we are also dealing with what is going on at home — their financial struggles, relocating to Winnipeg, finding appropriate housing, daycare.

Sharon Slater

Other witnesses, particularly those from schools and other educational institutions, described their holistic approach to service provision. In this case, there may not be a single centre through which services are provided, but the organization anticipates and caters to a wide range of their clients' needs. Sharon Slater, Co-Director of Human Resources with the Urban Circle Training Centre described the many services her centre provides its students:

We presently have two elders who guide us. We are a centre of approximately 150 Aboriginal students. Our staff is 85 per cent Aboriginal... All of our programs have academic instructors as well as life skills counsellors who help our students to succeed. When dealing

with our students, we are not just dealing with academic abilities; we are also dealing with what is going on at home — their financial struggles, relocating to Winnipeg, finding appropriate housing, daycare.⁷⁸

D. Access to Specific Services

Several specific services featured in witness discussions on access to services. These included Non-Insured Health Benefits, K-12 education, and access to post-secondary education funding.

⁷⁷ RIDR, 22 November 2012 (Marjorie White, Board President, Aboriginal Mother Centre Society).

⁷⁸ RIDR, 19 November 2012 (Sharon Slater, Co-Director of Human Resources, Urban Circle Training Centre).

1. Non-Insured Health Benefits

As Health Canada explained to the committee, the federal government provides a “limited range of medically necessary supplementary health benefits to over 896,000 registered First Nations ... regardless of income or place of residence in Canada.”⁷⁹ Alison Davies, and Larissa Williams, both Disability Case Managers with the B.C. Aboriginal Network on Disability Society, expressed two specific concerns. Ms. Davies commented that neither the public nor physicians were sufficiently well informed about what the program covered and noted the implications this could have for individuals:

There is a lack of awareness about non-insured benefits and what they cover and what they do not, especially with health care providers who are off reserve... It may be a small thing, but, for instance, they write a prescription, not being aware of what is on the list of things that are covered, and that person could go back and forth. Imagine being not well and having to go back and forth, taking a bus back and forth because the doctor does not know what is covered. That is just one small thing, but that is very common.⁸⁰

Ms. Williams commented on the lack of knowledge about the existence of an appeal process:

A lot of people ... are not aware that you can appeal non-insured health benefits. Health care professionals who I have dealt with do not know either. People are falling through the cracks and not getting wheelchairs, not getting prescriptions... It is a real big problem.⁸¹

2. K to 12 Education

As Professor John Richards explained to the committee, the federal government funds on-reserve elementary and secondary (or K to 12) education. Several of the educators and academics who testified to the committee expressed concerns about the educational achievements of First Nations students who graduated from on-reserve schools. Professor Don McCaskill discussed the value of programs to facilitate the transition of First Nations students who move off-reserve, both academically and socially. John Richards suggested that the best approach might be to focus efforts on early childhood education, up to grade 3. During its travel to Western Canada, the committee met with Ray Ahenakew of the Saskatchewan Indian Institute of Technology. Mr. Ahenakew argued that K to 12 education is so essential to establishing a strong foundation for First Nations youth that this alone would address many of the social inequities many off-reserve First Nations people

⁷⁹ RIDR, 29 October 2012 (Aruna Sadana, Acting Director General, Strategic Policy, Planning and Analysis, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada).

⁸⁰ RIDR, 22 November 2012 (Alison Davies, Disability Case Manager, B.C. Aboriginal Network on Disability Society).

⁸¹ RIDR, 22 November 2012 (Larissa Williams, Disability Case Manager, B.C. Aboriginal Network on Disability Society).

experience.⁸² Richard Missens of the First Nations University suggested strengthening K to12 education for First Nations students both on and off-reserve:

[O]ne of the things we need to do is to strengthen the K to 12 education system for First Nations people, whether that is on reserve or off reserve. Many of our students come into university — and it is not just our university — without the kinds of skills we need to help them succeed in first year. We spend a lot of time and energy helping students to get up to that level where they can succeed better, so one thing is preparation. I know, from my experience as our board chair in our own community, that funding levels for band-controlled education on reserve are not the same as levels for off-reserve schools. As the Aboriginal population grows, in particular in Saskatchewan, we make a much more significant proportion of the population. I would like to see the curriculum change in a way that helps First Nations people to retain languages, culture and identity, to understand our history and to inherit these things in a proper way.⁸³

James Wilson, Treaty Commissioner for Manitoba suggested that there has been some positive change in this area:

Education is one area that has been real positive in getting the First Nations, the province and the federal government working together. In Manitoba a tripartite agreement was signed by the Assembly of Manitoba Chiefs, the provincial government, Manitoba Education, and the federal government to try to remove some of the jurisdictional issues that hampered education previously. Still, a lot of things need to be resolved, but I think that is one positive example that has helped that relationship.⁸⁴

3. Post-secondary Education Funding

The federal government funds post-secondary education for status First Nations people, whether they live on or off-reserve. However, bands have discretion over which students are selected for post-secondary funding, and some witnesses expressed the view that off-reserve band members are less likely to be selected to receive funding. Steven Eastman, Co-Chair of the Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee with the City of Vancouver commented on the challenges off-reserve students may face:

I do not have access to services that would otherwise be provided to me on my home reserve. In fact I was not even able to go to university because I

⁸² RIDR Meeting with Saskatchewan Indian Institute of Technology, 20 November 2012.

⁸³ RIDR, 10 December 2012 (Richard Missens, Executive Director, Community Relations, First Nations University).

⁸⁴ RIDR, 19 November 2012. (James B. Wilson, Treaty Commissioner of Manitoba, Treaty Relations Commission of Manitoba).

lived off reserve and there was not enough funding for my home band. They had to make the decision to cut someone and I was cut because I live over here and not back East.⁸⁵

Marie Lands, Executive Director of the Ikwe-Widdjitiwin Shelter made a similar observation:

As off-reserve First Nations we are at a disadvantage in applying for post-secondary funding to go to college or university. The priority is on reserve. We have to take the opportunities that are offered through social assistance programs... Most education authorities on First Nations have an application selection process; meaning applications for on-reserve First Nations are considered for funding first. The process does not seem to truly reflect inclusion of off-reserve applicants.⁸⁶

⁸⁵ RIDR, 19 November 2012 (Eastman).

⁸⁶ RIDR, 19 November 2012 (Lands).

FRIENDSHIP CENTRES

Throughout their existence Friendship Centres have continued to meet the needs of Aboriginal peoples whether they are finding a place to live, finding employment, finding food, health services, finding familiar faces in the city, finding a safe and comfortable haven to gather with other Aboriginal peoples, to find cultural teachings or to simply have a cup of coffee. The issues of human rights that present themselves in on-reserve scenarios inevitably find expression and transition to the urban environment.⁸⁷

The committee sought input from many friendship centres across Western Canada because of the crucial roles they play in the lives of First Nations people living off-reserve. There was a high level of participation among friendship centres, with several provincial associations testifying before the committee, three centres hosting public hearings, and representatives from over a dozen friendship centres appearing as witnesses. The National Association of Friendship Centres provided valuable coordination assistance with these public hearings.

A. The History of the Friendship Centre Movement

In testimony to the committee, Greg Fidler, President of the Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre described the evolution of the friendship centre movement:

The formation of friendship centres over 50 years ago has unique historical significance in assertion, development and education of Aboriginal rights in Canada. Friendship centres were born from grassroots groups of Aboriginal people asserting their rights to migrate to urban settings from reserves and be given equality in access to opportunities. Their movement and actions prompted local Aboriginal people to realize that culture and traditions could be integrated into education, housing, programs and events.⁸⁸

Jim Sinclair, Executive Director of the Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg likened the friendship centre movement to the civil rights movement in the United States in its significance to First Nations people and their recognition and assertion of their rights:

I was a boy when my mother first got the right to vote in 1960. I think the difference between the civil rights of the United States and the civil rights effort in Canada is the fact that we met and we met, and the groups got excited about meeting. There was no violence; nobody was shot and

⁸⁷ National Association of Friendship Centres, Brief submitted to the committee, 30 April 2013 [NAFC].

⁸⁸ RIDR, 19 November 2012 (Fidler).

killed. We were not burning down cities, but we were getting somewhere.⁸⁹

B. The Current Role of Friendship Centres

Friendship centres provide a wide array of social and cultural services to First Nations people. Services may include programs related to health, education or employment, as well as child care, youth initiatives, emergency housing, food banks, cultural and spiritual activities, and access to elders. The committee heard from Jim Sinclair, Executive Director of the Indian and Metis Friendship Centre of Winnipeg, Gwen Bear, Executive Director of the Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan, Paul Lacerte, Executive Director of the British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres, Chris Beaton, Project Manager with the Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre, and Susan Tatoosh, Executive Director of the Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society on the role of friendship centres:

[Friendship centres] help Native people to adjust to urban society while still retaining pride in their culture and heritage.⁹⁰

Each Aboriginal friendship centre has become, in the heart of the urban sphere, an incubator for initiatives, a privileged space to express the needs and claims for the off-reserve ... population. [They] provide specialized and culturally relevant services that communities do not offer and which must, in the heart of a non-Aboriginal urban setting, allow for the advocacy of the Aboriginal dignity and cultural identity, regardless of the nation of origin.

...

Friendship centres are driven by their communities' needs. Programs are adapted and developed to fit the needs of each unique community. Therefore, each centre offers a different range of programs and services that may differ one from the next.⁹¹

Our range of services includes crisis response and emergency shelters. Many of our people, when they move to urban communities, are looking for a place to celebrate their culture, gather, and hold community events to resist assimilation... We are a community development agency moving

⁸⁹ RIDR, 19 November 2012 (Jim Sinclair, Executive Director, Indian and Metis Friendship Centre of Winnipeg).

⁹⁰ RIDR, 19 November 2012 (Sinclair).

⁹¹ RIDR, 21 November 2012 (Gwen Bear, Executive Director, Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan).

people along the continuum... We are moving from surviving back to thriving again.⁹²

We have evolved as a needs-based organization. There is a need in the community. We organize ourselves. We identify the need, organize ourselves to respond to the need, enable the resources and the people to meet that need and then go back to find the next need.⁹³

The friendship centres came into being as a bridge between the reserve and the off reserve. It was the bridge to help in that transition from the reserve to the urban area. Our main role has been, for a long time, as a referral service, but we have developed into becoming the hub of the community where not only do we offer services but we also are the gathering place. This is the place where people come when they are looking for their relatives when they come to the city. This is the place that people come to when looking for housing, for assistance in how to apply for their status, when looking for help. Our role will always be one of offering that service to them, being the bridge for them.⁹⁴

One feature of friendship centres that many witnesses discussed was their open door, status-blind approach. Although most struggle with limited funding to meet the needs of urban Aboriginal people, many friendship centres take on the additional role of helping low-income and homeless people from non-Aboriginal populations.

A feature of some friendship centres that is of particular importance to this study is that they facilitate participation in elections, both band and mainstream. Several centres said they posted notices about or even provided polling stations for band elections. The Vancouver Aboriginal Friendship Centre sees this involvement as a means of implementing the off-reserve voting rights of First Nations people that the Supreme Court recognized in *Corbiere*. The Vancouver centre hosts candidates' debates for municipal elections, and the Victoria friendship centre holds polling stations for provincial and federal elections.

The National Association of Friendship Centres emphasized that friendship centres have not only been meeting the needs of an underserved population for the past several decades, but they have also contributed to positive social change in Canada:

Friendship Centres play a pivotal role in the fabric of Canadian society. They act as engines of social change and innovation, as sources of

⁹² RIDR, 22 November 2012 (Paul Lacerte, Executive Director, British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres).

⁹³ RIDR, 22 November 2012 (Beaton).

⁹⁴ RIDR, 22 November 2012 (Susan Tatoosh, Executive Director, Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society).

community strength and as facilitators of community planning and community development.⁹⁵

We have a representative here from the Victoria Native Friendship Centre and I briefly want to give you an example of our best practices. They have a project for Aboriginal youth where they carve totem poles. They spend a third of their time carving the totem pole and two thirds learning from the employment readiness services. They have three intakes of 20 youth. We just raised the second pole in Victoria. We have a 100-per- cent success rate for job placement. All of those youth are working. However, they did not come to the program for job skills; they came to learn how to carve and paint a totem pole. When that pole gets raised they can look up at their work, and there is a sense of pride, ancestral connection and longevity of their efforts. That is the nature of the culture- centred services that we have been advocating for.⁹⁶

C. The Future of Friendship Centres

Representatives from friendship centres reported that their programs were underfunded. Many witnesses alluded to statistics that show that the off-reserve First Nations population is very young and growing quickly, however, meaning that demands on friendship centres are likely to increase as well. According to George Sayese of the Prince Albert Indian and Metis Friendship Centre, friendship centres will respond to the demographic changes. “When the need changes, we examine that need and we adapt to it. We then adapt the funding dollars to fit that need.” Many centres expressed concerns about capital costs, however, and the problems associated with having too many individual organizations competing for the same pool of funding dollars.

One solution that several friendship centres advanced was to take advantage of the well-established infrastructure the friendship centre network provides. They argued that being on the ground, they are well-positioned to allocate funds to service delivery organizations, rather than having decisions made remotely in federal or provincial departments. The National Association of Friendship Centres further suggested that it should play a greater role in administering federal urban Aboriginal programs such as the Urban Aboriginal Strategy, as it is already successfully managing the Cultural Connections for Aboriginal Youth program and Aboriginal Friendship Centre Program.⁹⁷

⁹⁵ NAFC.

⁹⁶ RIDR, 22 November 2012 (Lacerte).

⁹⁷ Ibid.

OFF-RESERVE FIRST NATIONS WOMEN AND GIRLS

A. Introduction

[H]istorically, Aboriginal women have been the protectors and keepers of their land and, of course, their people. It has also been shown that they fulfilled very important roles in the social, economic and justice realms, and in terms of their nation's rights. They played an extremely important and central role. Unfortunately, that role lost its importance over the years, after the *Indian Act* was foisted upon them by the government.⁹⁸

The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples recognized that Aboriginal women in urban settings often suffer disproportionately the effects of systemic discrimination, noting that “the needs of urban Aboriginal women are virtually invisible, and the reality of their lives often remains unrecognized and unvalidated.”⁹⁹ In 1992, Shirley Gamble, a First Nations woman from Brandon, Manitoba testified before the Royal Commission on Aboriginal Peoples, saying “Status women resident off-reserve are too often a forgotten minority. Many become urbanized due to family abuse, separations and deaths, others, for personal reasons. These women and their children are the abused, personally and mentally.”¹⁰⁰

B. Disproportionate Burden on Women and Girls

The committee heard from many witnesses that off-reserve First Nations women and girls continue to carry a heavy burden. They spoke of the violence these women face and about the high proportion of young single mothers who struggle to find adequate housing for themselves and their children. According to the Native Women's Association of Canada, nearly 80% of Aboriginal women are single mothers.¹⁰¹ Young girls often have to take on parental responsibilities for their younger siblings, as Sasha Marshall, Executive Director of the Circle of Life Thunderbird House in downtown Winnipeg, told the committee:

Little girls 10, 11, 12 years old are raising their siblings. They are walking them to school and walking them home; they are making lunch and making dinner. They are primarily responsible for them...

[Under] the residential school system, you had a child who was taken maybe at five years old, spent 12 years in the system, they get out, they go back home, many of them have children fairly quickly. They do not know how to parent because they were not parented. They do not know how to

⁹⁸ RIDR, 10 December 2012 (Michèle Audette, President, Native Women's Association of Canada).

⁹⁹ RCAP, Vol. 4, *Perspectives and Realities*, p. 570.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 578.

¹⁰¹ RIDR, 10 December 2012 (Michèle Audette, President, Native Women's Association of Canada).

teach empathy because they were not shown empathy, and it begins this vicious cycle. You now have these parents raising their children in this way because they do not know how. These kids now are looking after each other, functioning the best that they can. The cycle continues. We are still seeing it generations later and sometimes it is not that many generations ago. We are still dealing with those kinds of impacts. I think that it is not going to stop.¹⁰²

Marjorie White, Board President of the Aboriginal Mother Centre Society in Vancouver discussed the challenges that Aboriginal women face as mothers, and the effects that poverty may have on the social, cultural and economic outcomes of their families and children:

A disproportionate number of Aboriginal women ... face homelessness, fear violence, face addiction and face degradation. As mothers these women face greater chances to experience loss and profound pain as their babies are born into a high-risk environment. Opportunities for these women to recover, to acquire economic security and to provide self-sufficient family lives for their children are either limited, culturally inappropriate or have regulations, policies and standards difficult and time-consuming to meet.¹⁰³

C. Forced Mobility

In 1996, the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples report noted that more women feel compelled to leave their reserve communities against their will than do men.¹⁰⁴ The committee heard that First Nations women continue to feel compelled to leave their reserves because of violence, poverty, inequitable matrimonial real property laws, and because of fears that if they cannot find better support in the city, they risk losing custody of their children. This decision is never an easy one, as Lynda Gray, Executive Director of the Urban Native Youth Association told the committee:

Women continue to face high rates of unaddressed violence which leads to women and children being forced to leave their homes, their community and their culture. It is not just as simple as relocating to another city like mainstream society thinks of it. We leave so much behind beyond just a house.¹⁰⁵

¹⁰² RIDR, 19 November 2012 (Sasha Marshall, Executive Director, Circle of Life Thunderbird House).

¹⁰³ RIDR, 22 November 2012 (Marjorie White, Board President, Aboriginal Mother Centre Society).

¹⁰⁴ RCAP, Vol. 4, *Perspectives and Realities*, p. 473.

¹⁰⁵ RIDR, 22 November 2012 (Lynda Gray, Executive Director, Urban Native Youth Association).

The committee heard that, in addition to the unique challenges faced by mothers leaving reserves, Aboriginal women who grew up and reside in urban areas also experience a number of challenges. In this regard, Marjorie White stressed the importance and value of developing and running mothers' programs that teach parenting and life skills in urban centres because most of the young women her organization serves are second or third generation city residents, who do not have the option of returning to their home reserve.

D. Poverty

A root cause of many of the challenges off-reserve First Nations women face is poverty, and First Nations women disproportionately feel its effects. Michèle Audette, President of the Native Women's Association of Canada described the crisis of poverty that Aboriginal women face:

Extreme poverty plagues communities both on and off reserve. A[n Aboriginal] woman's annual average income is \$20,000, but it can be as low as \$12,000. That is the reality we live with day in and day out.

Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs with the Native Women's Association of Canada emphasized the correlation between economic security and the level of violence experienced by women:

When we have economic security, we have less violence. When we have economic security, we have access to housing. When we have economic security, it opens up the world for our women.¹⁰⁶

¹⁰⁶ RIDR, 10 December 2012 (Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs, Native Women's Association of Canada).

PERSONAL STORIES

Many witnesses and individuals from a wide variety of backgrounds shared their stories with the committee. Some stories were very positive, for instance about the role a friendship centre could play in the life of a family:

One of the most important organizations that kind of helped me to move from a state of being a single mom living in poverty to a place where I could find the resources to upgrade my education was actually the friendship centre here in Winnipeg. Back in the day when I was a young woman, I came to the centre and was quite at a loss about how to make my way around the city. It was the friendship centre and the Native Club at that time that offered resources for me to get a foundation and a grounding, not only in terms of the resources I needed for an education, but actually in terms of the resources I needed to be able to address the never ending, consistent, subtle and overt incidences of racism that Aboriginal people continue to experience every day in the city and around the country.¹⁰⁷

A grandmother, her husband and their son were facing medical issues. Their son had children and they were looking to try and care for all of them and they did not know what to do. They had come to the centre, met with the family violence workers, and had received assistance in finding a six- bedroom home. Following that, the grandmother had gotten involved with our regalia class and learned the basics and life skills around sewing and was able to create an outfit for the grandson who came out to the powwow song and dance class. He was able to learn more about his culture and identity and to use the outfit that was created to go and dance in different powwows over the last year. That is one example of someone accessing a service and being able to not only receive assistance with what they are looking for, but connecting within the community. They meet people who want to support them and help them build relationships and a stronger community.¹⁰⁸

I am 66 years old and for 57 years I have been living as they say off reserve, but I have the honour of returning home as much as I can to maintain my roots and remind myself to get grounded and work from there...How I try to understand life is I have the best of both worlds and I have come to see the [mainstream Canadian] systems as a square. I have

¹⁰⁷ RIDR, 19 November 2012 (Rainy Gaywish, as an individual).

¹⁰⁸ RIDR, 21 November 2012 (William Mintram, Acting Assistant Director, Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre).

come to understand the systems of the indigenous Aboriginal people as a circle. I have gotten a sense that the square is trying to swallow up the circle and it just does not fit. Then it reverses itself where the square is invited to come and fit into the circle. That does not fit. The challenge here is how to get the square and the circle together in a way that there is an area where there is commonness.¹⁰⁹

Others shared concerns and anguish:

We are still on the forefront of our struggle for freedom, and, most importantly, for the right to land and self-determination. We are still fighting for these rights after all of these years. We are landless in our own country. Without an economic land base, we are unable to build an economy for ourselves.¹¹⁰

We suffer from homelessness, lack of water, overcrowding both on and off reserve. We have our kids apprehended, incarceration, murdered and missing women, youth unable to access proper education, and unemployment. We suffer from loss of language and sense of belonging.¹¹¹

Do you know how I feel inside here? Do you know how it feels to talk to you? How come we feel like that? This is real. We hear all this talk about Indians leaving the reserve because there is more opportunity. Do you know how deplorable it is on the reserves sometimes? Do you know that? I can go anywhere. I live on the reserve; I live off reserve. We leave because lots of times there are things that go wrong that we cannot control. So if enough of us leave that reserve, and nobody is left there, then what?¹¹²

It is pretty scary that we need to speak the truth — and that is the truth. We do not acknowledge what is happening in here. We do not acknowledge that because you guys are basing decisions on what you think is right for us. We know what is right for us, and that is defending her and protecting the waters. Those are important issues to us. I know the mind-thinking today is greed and fast money. That is what it is all about,

¹⁰⁹ RIDR, 23 November, (Alex Nelson, Elder, Surrounded by Cedar Child and Family Centre).

¹¹⁰ RIDR, 21 November 2012 (Kevin Daniels, as an individual).

¹¹¹ RIDR, 21 November 2012 (Jessica Gordon, as an individual).

¹¹² RIDR, 19 November 2012 (Nina Wilson, as an individual).

but not to us. We are the original people of this land, and we will always speak up for her.¹¹³

¹¹³ RIDR, 19 November 2012 (Jo Redsky, as an Individual).

CONCLUSIONS AND OBSERVATIONS

The testimony the committee has heard thus far suggests that First Nations people living off-reserve continue to experience challenges because of their residency that is distinct from many of the challenges people face on reserve. Although many off-reserve First Nations people retain important connections to their bands, some feel neglected by their bands, or feel that their band no longer plays any role in their life. The voting rights of off-reserve First Nations people recognized in *Corbiere* may not yet be a reality for some.

Friendship centres and Aboriginal service providers appear to be offering valuable programs on very limited budgets. They are meeting the most fundamental needs of some of the most disadvantaged members of many urban and rural communities. The committee also heard, however, that the strain on friendship centres will increase along with the rapid growth of the off-reserve First Nations population. In addition, the committee heard about the value of culturally appropriate services and having services delivered “to Aboriginal people by Aboriginal people.” For second and third generation off-reserve First Nations people, friendship centres may be the only link to culturally relevant activities.

First Nations people living off-reserve are not always able to access the services they need or to exercise the rights that courts have recognized. The committee recognizes that while individuals living in reserve communities face significant challenges, when those individuals leave their reserve communities, they may also lose access to certain programs available on reserves, and that they are often the victims of jurisdictional disputes that may result in a failure of governments to provide adequate services. Any long-term solutions will likely involve a great deal of consultation with First Nations people and inter-jurisdictional cooperation.

First Nations women living off-reserve face intersecting issues of sexism, racism, violence, and poverty that may affect them in ways that are distinct from Aboriginal men. Further, the committee heard that First Nations women are primarily responsible for children, and therefore face an increased economic burden. The committee wishes to recognize the important work of the Native Women’s Association of Canada and the provincial and territorial organizations to improve the quality of life of off-reserve First Nations women, their children, and their families.

Finally, the committee hopes that this report will help to generate dialogue on the important issues affecting the human rights of off-reserve First Nations band members. The committee therefore urges the federal government and relevant stakeholders to take into account the evidence and preliminary findings in this report in their consideration of these evolving issues.

WITNESSES

Monday, October 29, 2012

Statistics Canada:

Jane Badets, Director General, Census Subject Matter, Social and Demographic Statistics;

Cathy Connors, Assistant Director, Social & Aboriginal Statistics.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Josée Touchette, Senior Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction Sector;

Françoise Ducros, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships Sector;

Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector;

Allan Tallman, Indian Registrar.

Justice Canada:

Al Broughton, General Counsel.

Human Resources and Skills Development Canada:

James Sutherland, Acting Director General, Aboriginal Affairs Directorate, Skills and Employment Branch.

Canada Mortgage and Housing Corporation:

Debra Darke, Executive Director, Assisted Housing.

Health Canada:

Aruna Sadana, Acting Director General, Strategic Policy, Planning and Analysis, First Nations and Inuit Health Branch;

Scott Doidge, Acting Director General, Non-Insured Health Benefits Directorate, First Nations and Inuit Health Branch.

Public Health Agency of Canada:

Marla Israel, Acting Director General, Centre for Health Promotion, Health Promotion and Chronic Disease Prevention Branch.

Monday, November 5, 2012

University of New Brunswick:

Ian Peach, Dean, Faculty of Law.

Monday, November 19, 2012

Manitoba Aboriginal and Northern Affairs:

Robert Wavey, Executive Director;

Eleanor Brockington, Director, Policy and Strategic Initiatives Branch.

Treaty Relations Commission of Manitoba:

James B. Wilson, Treaty Commissioner of Manitoba.

City of Winnipeg:

Rhonda Forgues, Acting Director, Aboriginal Initiatives.

Aboriginal Council of Winnipeg:

Damon Johnston, President.

Circle Of Life Thunderbird House:

Steve Courchene, Member of the Board;

Sasha Marshall, Executive Director.

Urban Circle Training Centre:

Sharon Slater, Co-Director of Human Resources;

Haven Stumpf, Intake Coordinator, Community Liaison.

Native Women's Transition Centre:

Bernice Cyr, Executive Director;

Sonia Prevost-Derbecker, Interim Director, Support.

Manitoba Keewatinowi Okimaknak:

Inez Vystrcil-Spence, Health Director;

Walter Wastesicoot, Advisor Special Health Projects.

Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc.:

Marie Lands, Executive Director.

Buffalo Point First Nation:

Robert Kakaygeesick;

Elliot Cobiness.

Manitoba Association of Friendship Centres:

Jack Park, President;

Adam Blanchard, Executive Director.

Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre:

Greg Fidler, President;

Anita Campbell, Executive Director.

Indian and Metis Friendship Centre of Winnipeg:

Jim Sinclair, Executive Director.

Community Consultations - Walk-Ons

Cynthia Beardy, As an individual

Albert McLeod, As an individual

Ashok Salwan, As an individual

Rainey Gaywish, As an individual

Lori Mainville, As an individual

Jo Redsky, As an individual

Nina Wilson, As an individual

Wednesday, November 21, 2012

Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Vice-Chief Simon Bird.

Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan:

Gwen Bear, Executive Director;

Dylan Rose, Regional Desk Coordinator, Cultural Connections for Aboriginal Youth.

Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre:

William Mintram, Acting Assistant Director.

Indian and Metis Friendship Centre of Prince Albert:

George Sayese, President.

Kinkinak Friendship Centre:

Kayle Brown, Board Member.

Walk-Ons:

Jessica Gordon, as an individual;

Jacqueline Anaquod, as an individual;

Kevin Daniels, as an individual;

Kim Beaudin, as an individual.

Thursday, November 22, 2012

British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres:

Paul Lacerte, Executive Director.

Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre:

Chris Beaton, Project Manager.

Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society:

Susan Tatoosh, Executive Director.

Victoria Friendship Centre:

Kari Hutchinson, Assistant Executive Director.

UBC First Nations Legal Clinic:

Sarah J. Rauch, Director and Supervising Lawyer;

Claire Anderson, Student.

Carrier Sekani Family Services:

Preston Guno, Program Manager.

Metro Vancouver Aboriginal Executive Council:

Christine Smith, Co-Chair;

Angeline Nelson, Executive Director, Knowledgeable Youth Association

B.C. Aboriginal Network on Disability Society:

Ali Davies, Disability Case Manager;

Larissa Williams, Disability Case Manager.

United Native Nation Local 510:

Bill Williams, President.

Friday, November 23, 2012

Union of British Columbia Indian Chiefs:

Chief Bob Chamberlin, Vice-President.

Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee for City of Vancouver:

Lillian Howard, Co-Chair;

Steven Eastman, Co-Chair.

Aboriginal Mother Centre Society:

Marjorie White, Board President;

Diane Sugars, Executive Director.

Urban Native Youth Association:

Lynda Gray, Executive Director.

Aboriginal Homelessness Steering Committee for Metro Vancouver:

Patrick Stewart, Chair.

Lu'ma Native Housing Society:

Ken Clement, President.

Surrounded by Cedar Child and Family Centre:

Alex Nelson, Elder

Barb Cowan, Executive Director.

Native Courtworker and Counselling Association of BC:

Hugh Braker, President.

Vancouver Native Housing Society:

David Eddy, Chief Executive Officer

Walk-Ons:

Scott Clark, Executive Director, as an individual;

Verna Benson, as an individual;

Kelly White, as an individual.

Monday, December 10, 2012

Native Women's Association of Canada:

Michèle Audette, President;

Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs.

Université du Québec en Outaouais:

Thibault Martin, Professor, Department of Social Work and Social Science.

Simon Fraser University:

John Richards, Professor, School of Public Policy (by videoconference).

Trent University:

Don N. McCaskill, Professor, Indigenous Studies.

First Nations University:

Richard Missens, Executive Director, Community Relations.

SUBMISSIONS

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada / Aboriginal Council of Winnipeg
- Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan (AFCS) (Gwen Bear)
- Aboriginal Homelessness Steering Committee for Metro Vancouver (Patrick Stewart)
- Aboriginal Life in Vancouver Enhancement Society (ALIVE)
- Aboriginal Mother Centre
- BC Aboriginal Network on Disability Society (BCANDS) (Allison Davies)
- Buffalo Point First Nation
- Canadian Mortgage and Housing Corporation (CMHC)
- Circle of Life Thunderbird House (Sash Marshall & Steve Courchesne)
- City of Winnipeg (Rhonda Forgues)
- First Nations University of Canada (Richard Missens)
- Health Canada
- Human Resources and Skill Development Canada
- Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc. (Marie Lands)
- Indian Metis Friendship Centre of Prince Albert (George Sayese & Connie Farber)
- Kikinahk Friendship Centre
- Manitoba Aboriginal and Northern Affairs Aboriginal Affairs Secretariat (Robert Wavey & Eleanor Brockington)
- Manitoba Association of Friendship Centres (MAC)
- Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
- Metro Vancouver Aboriginal Executive Council
- MOORE, Miranda
- National Association of Friendship Centres
- Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia
- Public Health Agency of Canada (Marla Israel)
- Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre
- Statistics Canada (Jane Badets – Cathy Connors)
- Treaty Relations Commission of Manitoba (James Wilson)
- United Native Nations Local 510 (UNN)
- Université du Québec en Outaouais (Thibault Martin)
- University of New Brunswick (Ian Peach)
- Urban Circle Training Centre Inc. (Sharon Slater & Haven Stumpf)
- Urban Native Youth Association (Lynda Gray)
- Vancouver Aboriginal Community Policing Centre Society
- Vancouver Aboriginal Friendship Center Society (Ken Clement)

***La reconnaissance des droits : Appuyer les membres des
Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves***

**Comité sénatorial permanent
des droits de la personne**

L'honorable Mobina S.B. Jaffer
Présidente

L'honorable Salma Ataullahjan
Vice-présidente

Décembre 2013

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:

www.parl.gc.ca

41e législature – 2e session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	1
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION	7
MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES	11
CHAMP DE COMPÉTENCE ET PRESTATION DE SERVICES.....	15
PROGRAMMES FÉDÉRAUX OFFERTS AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES.....	17
A. Introduction.....	17
B. Santé.....	18
C. Éducation, formation et emploi.....	19
D. Jeunesse.....	20
E. Logement	21
ORIGINE ET NATURE DES DROITS DES MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS.....	23
A. Droits issus des traités.....	24
B. Droits garantis par la <i>Charte</i>	25
C. Droit de vote	27
LIENS AVEC LES RÉSERVES	29
ACCÈS AUX SERVICES	33
A. Obstacles attribuables aux sphères de compétences	34
B. Programmes destinés aux Autochtones	35
C. Services à guichet unique et approches holistiques	36
D. Accès à des services particuliers.....	37
CENTRES D'AMITIÉ.....	41
A. Historique du mouvement des centres d'amitié.....	41
B. Le rôle actuel des centres d'amitié.....	42

C. L'avenir des centres d'amitié.....	45
LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES.	47
A. Introduction.....	47
B. Fardeau disproportionné pour les femmes et les filles.....	47
C. Mobilité forcée.....	48
D. Pauvreté.....	49
RÉCITS PERSONNELS	51
CONCLUSION ET OBSERVATIONS	55
TÉMOINS.....	57
SOUMISSIONS.....	63

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

Art Eggleton

Elizabeth Hubley

Don Meredith

Thanh Hai Ngo

Judith G. Seidman

Betty E. Unger

Membres d'office du comité :

L'honorable Claude Carignan, C.P., (ou Yonah Martin) et James Cowan (ou Joan Fraser).

Autres sénateurs qui ont, à l'occasion, participé à l'étude :

Les honorables sénateurs Patrick Brazeau, Claude Carignan, Lillian Eva Dyck, Marc Harb, Dennis Glen Patterson, Victor Oh, Vernon White et Rod A. Zimmer.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Martha Butler, Julia Nicol, Shauna Troniak et Julian Walker, analystes

Direction des comités du Sénat :

Adam Thompson (depuis septembre 2013), Daniel Charbonneau (jusqu'à septembre 2013),
greffier du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ceri Au, agente de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 novembre 2013 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, des questions concernant les droits de la personne des membres des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves, une attention particulière étant portée au cadre stratégique fédéral actuel. En particulier, le comité examinera :

- a) Les droits liés à la résidence;
- b) L'accès aux droits;
- c) La participation aux décisions concernant leurs communautés;
- d) La transférabilité des droits;
- e) Les recours existants;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la quarante et unième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2013.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

SOMMAIRE

En 1999, la Cour suprême du Canada a reconnu que les membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves étaient traités différemment en raison de leur statut d'Autochtones hors réserve. Certains Autochtones vivant hors réserve maintiennent un lien étroit avec la réserve, mais d'autres ne ressentent aucun sentiment d'appartenance à leur réserve et habitent la ville depuis deux ou trois générations. En raison de conflits touchant la responsabilité de fournir des services à cette population, les Autochtones vivant hors réserve peuvent avoir de la difficulté à accéder aux services fédéraux assurés sur les réserves et aux programmes provinciaux offerts au public en général. Ils peuvent également se buter à des obstacles lorsqu'il s'agit de participer à la prise de décisions par la bande lorsqu'ils cherchent à conserver un lien avec une réserve.

Les Autochtones vivant hors réserve sont très jeunes et de plus en plus nombreux. Certains réussissent très bien, mais en tant que groupe, ils obtiennent des résultats inférieurs à ceux des non-Autochtones pour presque tous les indices sociaux et économiques. Ces résultats donnent à penser que la prestation de services aux Autochtones habitant à l'extérieur des réserves pose certaines difficultés.

Dans son rapport *La reconnaissance des droits : Appuyer les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves*, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se penche sur les droits des Autochtones hors réserve et leur capacité d'accéder à des services. Le 15 mars 2012, le Comité s'est vu confier le mandat d'examiner la question et d'en faire rapport, tout en portant une attention particulière au cadre stratégique fédéral actuel.

Le Comité a entendu 84 témoins, y compris des représentants du gouvernement, des universitaires, des fournisseurs de services et des particuliers. Il a recueilli les commentaires de nombreux centres d'amitié en raison du rôle important que joue depuis plus de 50 ans le réseau de ces centres dans la vie des membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves.

Le présent rapport résume les témoignages entendus par le Comité. Il met l'accent sur les programmes fédéraux en place, l'origine et la nature des droits des Autochtones vivant hors réserve, les liens entre ces Autochtones et les réserves, l'accès aux services, le rôle des centres d'amitié et les femmes et filles autochtones vivant hors réserve. Il contient des observations au sujet de l'accès aux services par les Autochtones vivant hors réserve, le travail réalisé par les centres d'amitié pour offrir des services et le fardeau supplémentaire que doivent porter les femmes et les filles vivant à l'extérieur des réserves.

Le Comité tient à reconnaître qu'il n'a pas eu l'occasion d'entendre toutes les parties intéressées et que ses constatations à ce jour sont préliminaires. Il considère les travaux réalisés jusqu'à maintenant

comme une première étape en vue de l'examen et du contrôle des droits des Autochtones hors réserve et le début, l'espère-t-il, d'un dialogue soutenu avec les Autochtones vivant hors réserve et les organismes qui les représentent.

INTRODUCTION

[T]out se résume à une question d'assimilation. La seconde génération est née ici, et je peux en parler puisque je suis moi-même un Autochtone de la deuxième génération vivant hors réserve. Nous voyons le jour dans une société de personnes colonisées en milieu urbain. Bien souvent, nous sommes mieux à même de faire face aux problèmes au sein d'un milieu urbain [...] [Nous sommes] contraints de [nous] rendre dans des ghettos urbains, si j'ose dire, vu que c'est dans de tels endroits qu[e les services] sont offerts et que c'est là où, bien souvent, les Autochtones ont les moyens de vivre. Nos gens s'évertuent à surmonter cela, ils ne ménagent aucun effort pour réussir, mais ils n'ont pas accès à des services là où ils vivent¹.

Il y a un certain temps, les dirigeants de notre communauté ont parlé de la différence entre la vie dans la réserve et à l'extérieur de la réserve. Pour tenter de comprendre moi-même la question, je me suis adressé à l'un des anciens qui vivait à l'extérieur de la réserve à l'époque, mais qui avait passé presque toute sa vie dans la réserve. La seule raison pour laquelle il vivait à l'extérieur de la réserve, c'était pour avoir accès à des soins de santé. Quand je l'ai interrogé sur la différence entre la réserve et l'extérieur de la réserve, il a été blessé, à cause de ses croyances concernant l'objectif du Créateur. Il m'a dit « Quand je suis né, le Créateur a tout préparé sur cette terre pour que je puisse subvenir à mes besoins ». Il suffisait de respecter tout ce qui avait été préparé à son intention. Mais le Créateur ne lui avait jamais dit qu'il ne pouvait pas aller ici ou là. Il s'agissait de lois et de règlements imposés par l'homme².

Par un drôle de hasard, je suis né à l'extérieur de la réserve. Ce n'est qu'en 1985 que j'ai obtenu mon statut d'Indien. Cela comportait des avantages, mais j'ai aussi perdu certaines choses à cause de ça. J'ai perdu toute chance de bien apprendre ma langue, d'apprendre sur ma culture et de la vivre, de vivre avec ma famille et mon peuple. L'avantage a été que j'ai reçu la même instruction que vous, ou presque. J'ai appris comment fonctionne ce grand monde qui se trouve à l'extérieur de la réserve. J'y ai plutôt bien réussi, mais le prix à payer a été considérable. Encore aujourd'hui, quand je retourne chez moi, dans ma réserve, on m'accueille

¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne [RIDR], *Témoignages*, 1^{re} session de la 41^e législature, 23 novembre 2012 (Steven Eastman, coprésident, Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee, Ville de Vancouver)

² RIDR, 19 novembre 2012 (Walter Wastesicot, conseiller spécial, projets de santé, Manitoba Keewatinowi Okimakanak).

à un certain point, mais ça n'est quand même pas pareil. Je ne suis pas l'un d'eux au sens propre du terme et ça me blesse³.

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne veut assurer le traitement équitable de tous les Canadiens. Il cherche à garantir la conformité des lois et politiques fédérales à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte). En outre, il a pour mandat de sensibiliser le public et de s'assurer du respect des normes internationales des droits de la personne et de constituer un forum de discussion sur les questions de droits de la personne tant au niveau fédéral que provincial⁴.

Par conséquent, le comité a entrepris une étude des questions relatives aux droits de la personne des membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves, en se concentrant sur le cadre stratégique fédéral en place. Plus particulièrement, le comité s'est penché sur les droits relatifs à la résidence, la participation aux processus décisionnels communautaires, la transférabilité des droits et les recours en place.

Le Comité reconnaît qu'il n'a pas eu l'occasion d'entendre toutes les parties intéressées et que ses constatations à ce jour sont préliminaires. Il considère les travaux réalisés jusqu'à maintenant comme une première étape en vue de l'examen et du contrôle des droits des Autochtones hors réserve et le début, l'espère-t-il, d'un dialogue soutenu avec les Autochtones vivant hors réserve et les organismes qui les représentent.

Dans un jugement récent, la Cour fédérale⁵ a déterminé que les Métis et les Indiens non inscrits étaient des « Indiens » au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et qu'ils relevaient donc de la compétence exclusive du Parlement. Le Comité signale que cette affaire inquiète certains membres de la population dont il est question dans l'ordre de renvoi à l'origine de la présente étude, ce qui a une incidence sur la portée de l'étude. Si elle est confirmée en appel, cette décision pourrait influencer sur certaines des questions à l'étude. Étant donné les questions de droit qui pourraient être débattues, le rapport ne contient que des constatations préliminaires sur des questions touchant les droits de la personne des membres des bandes des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves.

La présente étude s'inscrit dans la foulée de plusieurs autres études menées par le comité sur les problèmes vécus par les peuples autochtones. Par exemple, dans son rapport de 2011 intitulé

³ RIDR, 19 novembre 2012 (Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg).

⁴ Pour consulter la version intégrale du mandat du comité, voir Sénat, RIDR, [À propos du comité – Introduction au comité sénatorial permanent des droits de la personne](#).

⁵ [Daniels c. Canada](#), 2013 CF 6. Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale.

*Exploitation sexuelle des enfants au Canada : une action nationale s'impose*⁶, le comité a porté une attention particulière aux réalités que connaissent de nombreux jeunes Autochtones, plus particulièrement des filles et des jeunes femmes, et qui augmentent les risques d'exploitation sexuelle. Le comité a appris que, dans certaines régions du Canada, plus particulièrement dans les villes de l'Ouest, la majorité des enfants victimes du commerce du sexe sont autochtones. Bon nombre de ceux-ci se rendent dans les centres urbains après avoir fui un milieu marqué par la violence physique, sexuelle et émotionnelle ou un foyer ou des établissements de soins gouvernementaux instables. Ils ont alors peu de perspectives d'emplois et peu d'accès aux services sociaux. Le comité a recommandé que le gouvernement fédéral appuie la recherche sur les besoins particuliers des communautés autochtones en ce qui a trait aux problèmes d'exploitation sexuelle des enfants autochtones afin de mettre sur pied des services efficaces pour les enfants. Il a également insisté sur l'importance d'adopter des politiques adaptées aux particularités culturelles et de mettre en place des mesures de soutien aux initiatives locales.

Dans son rapport de 2012, *La cyberintimidation, ça blesse! Respect des droits à l'ère numérique*⁷, le comité a noté que les enfants autochtones au Canada constituent un groupe particulièrement vulnérable en raison de facteurs comme le racisme, les conditions de vie, la pauvreté et la violence familiale. Il a reconnu qu'il est « urgent d'agir » et qu'il est essentiel d'appuyer la recherche visant à mieux comprendre les répercussions de ces facteurs sur les jeunes Autochtones et à satisfaire à leurs besoins plus efficacement.

Lorsqu'il a entamé son étude, le comité a reconnu que, selon les principaux indicateurs sociaux et économiques, comme les revenus, la scolarité et l'emploi, les Autochtones sont plus pauvres que la population non autochtone. Toutefois, étant donné que les tribunaux canadiens ont reconnu que le statut de membre des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves peut être une cause de discrimination aux termes de l'article 15 de la Charte, et compte tenu du mandat du comité de veiller au traitement équitable de tous les Canadiens et d'assurer la conformité des lois et politiques fédérales par rapport à la Charte, le comité a déterminé que son étude devrait porter en particulier sur les droits des membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves.

⁶ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Exploitation sexuelle des enfants au Canada : une action nationale s'impose*, novembre 2011, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/rep/rep03nov11-f.pdf>.

⁷ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *La cyberintimidation, ça blesse! Respect des droits à l'ère numérique*, décembre 2012, <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ridr/rep/rep09dec12-f.pdf>.

Dans le cadre de cette étude, le comité a tenu trois audiences à Ottawa et s'est rendu dans l'Ouest canadien pour entendre les représentants des gouvernements, des organismes autochtones, des fournisseurs de services ainsi que des particuliers à Winnipeg, Saskatoon et Vancouver. Il a entendu 84 témoins et reçu 34 mémoires.

MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a publié un rapport sur son étude exhaustive des peuples autochtones du Canada⁸. L'un des chapitres du rapport, intitulé « La dimension urbaine », portait sur les Autochtones vivant en milieu urbain. Parmi les principales conclusions du rapport, on retient que les Autochtones vivant en milieu urbain accordent une grande importance à leur identité autochtone et que ces identités contribuent grandement à la culture canadienne :

Les Autochtones citadins jugent que leur identité est au cœur même de leur existence. Ils tirent une grande fierté de leur statut d'autochtone, mais ils éprouvent aussi des difficultés hors du commun : isolement de la collectivité d'origine; manque de soutien de la famille; flot constant de valeurs et de traditions non autochtones; et nécessité de traiter avec des organismes et des institutions non autochtones ayant des valeurs qui leur sont étrangères. Les autochtones citadins ont certes besoin d'avoir leurs propres institutions culturelles, régies par des autochtones, qui travaillent à promouvoir et à renforcer leur identité culturelle, mais ils doivent aussi trouver auprès des institutions non autochtones un appui positif à leur identité culturelle autochtone.

[...]

Les Autochtones croient que leur présence renforce la trame de la société canadienne. Leur identité culturelle enrichit la culture nationale. Les villes canadiennes ont aussi le devoir de reconnaître l'identité culturelle des autochtones citadins et leurs liens avec les rôles anciens et contemporains des villes, et d'en tenir compte. Le maintien d'une identité culturelle autochtone positive incombe à tous les Canadiens, à nos gouvernements et à nos institutions.

Ces constatations sont encore vraies aujourd'hui pour de nombreux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves⁹.

⁸ Commission royale sur les peuples autochtones [CRPA], *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, 1996.

⁹ Voir, par exemple, Cheryl L. Currie, « Illicit and prescription drug problems among urban Aboriginal adults in Canada: The role of traditional culture in protection and resilience », *Social Science & Medicine*, vol. 88, 2013.

Selon le recensement de 2006, on estime que les Autochtones représentent 3,8 % de la population canadienne et que les membres des Premières Nations plus particulièrement représentent 2,2 % de la population¹⁰. Les données de Statistique Canada montrent qu'il y a un plus grand nombre de membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves que dans les réserves : 60 % des membres des Premières Nations vivent à l'extérieur des réserves, et 76 % de ces derniers vivent dans un milieu urbain¹¹.

La population autochtone vivant en milieu urbain a connu une croissance très rapide – une moyenne annuelle de 5 % entre 1996 et 2006 – alors que la population non autochtone n'a connu qu'une croissance annuelle de 2 % au cours de la même période¹². L'âge médian des membres des Premières Nations au Canada est de 25 ans, soit 15 ans sous l'âge médian de la population non autochtone¹³. En tant que jeune population en pleine croissance, les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves sont confrontés à des problèmes sociaux et économiques uniques. Bien que cette population ne soit uniforme à aucuns égards en raison de leur grand nombre et des communautés différentes dans lesquelles ils vivent¹⁴, les données montrent que, en tant que groupe, les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves s'en tirent moins bien que la population non autochtone selon presque tous les indicateurs sociaux et économiques.

Les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ont moins tendance à déclarer être en bonne santé que la population non autochtone et ont beaucoup plus tendance à déclarer vivre avec un trouble chronique, comme l'arthrite, l'asthme, des ulcères de l'estomac, des ulcères de l'intestin, le diabète, des problèmes cardiaques, les séquelles d'un accident vasculaire cérébral et

¹⁰ Statistique Canada, « [Population ayant une identité autochtone selon les groupes d'âge, l'âge médian et le sexe, répartition en pourcentage pour les deux sexes, pour le Canada, les provinces et les territoires – Données-échantillon \(20 %\)](#) ». Bien qu'un recensement ait été effectué en 2011, aucune analyse fondée sur l'identité autochtone n'a encore été publiée. Il y a lieu de noter qu'au moment de la rédaction, Statistique Canada publiait son *Enquête nationale auprès des ménages*, mais, comme les données qu'elle contenait ne semblaient pas être suffisamment différentes pour modifier de manière considérable les conclusions du présent rapport, les données originales ont été conservées par souci de cohérence.

¹¹ Statistique Canada, « [Les membres des Premières nations sont moins nombreux à vivre dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci](#) », *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 : Les membres des Premières nations*.

¹² Eric Guimond, Norbert Robitaille et Sacha Sénéchal, « Aboriginal populations in Canadian cities: Why are they growing so fast? », *Canadian Issues*, hiver 2009, p. 12. Les chercheurs notent, toutefois, que, malgré le fait que le taux de fertilité est très élevé chez les Autochtones, celui-ci ne peut expliquer à lui seul la forte croissance démographique. Selon eux, la croissance rapide découle en partie des modifications à la *Loi sur les Indiens*, qui ont redéfini les critères définissant le statut autochtone et ainsi fait augmenter le nombre de personnes s'identifiant comme membres des Premières Nations.

¹³ Statistique Canada, « Les provinces des Prairies regroupent la population des Premières nations la plus jeune », *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 : Les membres des Premières nations*.

¹⁴ RIDR, 10 décembre 2012 (Don McCaskill, professeur, Études indigènes, Université Trent)

l'emphysème¹⁵. Selon les recherches qu'elle a menées, l'Organisation nationale de la santé autochtone a conclu que « les populations autochtones ont une moins bonne santé que celle de la population canadienne en général d'après pratiquement tous les indicateurs imaginables¹⁶ ». Cette situation sévit malgré le fait que la population des Premières Nations est considérablement plus jeune que la population en général, comme il a été mentionné précédemment.

Les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ont considérablement eu moins tendance à avoir consulté un médecin de famille au cours de la dernière année comparativement à la population non autochtone¹⁷. Leur proportion de fumeurs quotidiens est beaucoup plus élevée que celle de la population non autochtone, et le taux d'obésité est considérablement plus élevé¹⁸. Même lorsque les chercheurs ont apporté des ajustements pour combler les différences observables entre le statut socio-économique des deux populations, les écarts au chapitre de la santé sont demeurés remarquables¹⁹.

¹⁵ Rochelle Garner *et al.* Série de documents de travail, *La santé des adultes chez les Premières Nations vivant hors réserve, les Inuits, et les Métis au Canada : l'incidence du statut socioéconomique sur les inégalités en matière de santé*, Statistique Canada, catalogue n° 82-622-X, n° 004, Ottawa, 2010, p. 3.

¹⁶ Organisation nationale de la santé autochtone [ONSA], *Urban First Nations Health Research Discussion Paper*, Ottawa, 2009, p. 18. [traduction]

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

CHAMP DE COMPÉTENCE ET PRESTATION DE SERVICES

En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a le pouvoir exclusif de légiférer à l'égard de toutes les questions concernant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Toutefois, en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les assemblées législatives provinciales sont investies du pouvoir de légiférer dans de nombreux domaines pouvant comporter des chevauchements avec la compétence du Parlement en vertu du paragraphe 91(24). Ainsi, conformément au paragraphe 91(27), les provinces ont la responsabilité exclusive de la plupart des hôpitaux et des soins de santé dispensés au Canada. Par conséquent, même si le gouvernement fédéral s'occupe des soins de santé dans les réserves, ce sont les provinces qui en ont la responsabilité hors réserve.

En raison du chevauchement entre la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations découlant du paragraphe 92(24), et les pouvoirs conférés aux provinces dans de nombreux domaines de prestation de services, la responsabilité des services à donner aux membres des Premières Nations vivant hors réserve n'est pas clairement définie. Différents observateurs estiment que les membres des Premières nations vivant hors réserve ont souffert de cette ambiguïté et de ce chevauchement²⁰.

À cause de cette délimitation imprécise des champs de compétence, il y a tant un risque de redondance – et, partant, une répartition moins qu'optimale de ressources limitées – que des lacunes dans les services dispensés. Une étude canadienne énumère les programmes fédéraux, provinciaux et même municipaux mis en place pour couvrir tous les services à offrir aux membres des Premières Nations sans tenir compte des services dispensés par d'autres paliers de gouvernement. En même temps, l'étude souligne que, même dans les domaines couverts par des programmes complets qui se chevauchaient, il restait des lacunes dans des secteurs qui intéressent particulièrement les Premières Nations²¹.

Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones faisait une distinction entre les champs de compétence et les responsabilités, soutenant que le gouvernement fédéral revendiquait sa compétence pour toutes les questions concernant les peuples autochtones, mais refusait d'assumer

²⁰ David Newhouse et Evelyn Peters, « Introduction », et Calvin Hanselmann, « Permettre la réalisation du rêve urbain : La responsabilité partagée et la mise sur pied d'organisations efficaces pour les autochtones en milieu urbain », dans *Des gens d'ici : Les Autochtones en milieu urbain* [Des gens d'ici], sous la direction de David Newhouse et d'Evelyn Peters, Projet de recherche sur les politiques, Ottawa, 2003. [Hanselmann]

²¹ Hanselmann, p. 185.

ses responsabilités financières à l'égard des Autochtones autres que les Indiens inscrits vivant dans des réserves²². Elle reprochait aussi bien au gouvernement fédéral qu'aux provinces de se délester de leurs responsabilités financières en prétendant que d'autres paliers de gouvernement devraient assumer la responsabilité financière des services dispensés aux Autochtones hors réserve²³.

²² CRPA, « La dimension urbaine », 2.1 [Les sphères de compétence](#).

²³ CRPA, « La dimension urbaine », 2.2 [Le délestage des responsabilités financières](#).

PROGRAMMES FÉDÉRAUX OFFERTS AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

A. Introduction

Selon Josée Touchette, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, « [d]ans l'élaboration de ces politiques, le gouvernement fédéral a largement concentré ses efforts à financer les programmes et les services pour les Premières nations qui sont dans les réserves²⁴ ». L'admissibilité à ces programmes « dépend habituellement d'une combinaison de trois facteurs : le statut, l'appartenance à une bande ou la résidence dans une réserve²⁵ ».

Selon Françoise Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada,

Habituellement, c'est aux provinces qu'il revient de fournir des services sociaux aux personnes qui vivent à l'extérieur des réserves [...] [l]e gouvernement fédéral fournit les mêmes services – comme l'éducation, les services à l'enfance et à la famille et l'aide au revenu – aux personnes qui vivent dans les réserves. L'idée est de faire en sorte que les personnes dans les réserves et celles à l'extérieur des réserves reçoivent les mêmes services²⁶.

Toutefois, en plus des services qu'il offre dans les réserves, le gouvernement fédéral gère des programmes qui sont conçus spécialement pour les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ou qui leur sont accessibles. Ces programmes touchent de nombreux domaines, comme la santé, l'éducation, la formation et l'emploi, les jeunes, et le logement. La présente partie ne constitue pas une liste exhaustive des programmes puisque plus de 30 ministères et organismes offrent des services aux Autochtones au Canada²⁷, mais elle comprend bon nombre des principaux programmes fédéraux offerts aux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves.

²⁴ RIDR, 29 octobre 2012 (Josée Touchette, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada [AADNC]).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ RIDR, 29 octobre 2012 (Françoise, Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, AADNC).

²⁷ RIDR, 29 octobre 2012 (Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, AADNC).

B. Santé

L'un des principaux programmes de santé offerts aux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves est le Programme des services de santé non assurés. Ce dernier permet à plus de 896 000 personnes ayant le statut de membre d'une Première Nation et Inuits reconnus d'avoir accès à certains services médicaux essentiels, peu importe leur lieu de résidence ou leurs revenus²⁸. Le programme finance des services précis qui ne sont pas couverts par le système de soins de santé provincial ou territorial et les polices d'assurance privées. Certains de ces services visent les médicaments d'ordonnance et en vente libre, les fournitures et l'équipement médicaux, les soins dentaires, les soins de la vue, les interventions d'urgence à court terme et le counseling en matière de santé mentale²⁹.

Santé Canada finance trois programmes de santé maternelle et de santé infantile pour les peuples autochtones. Deux de ces programmes, le Programme canadien de nutrition prénatale et le Programme d'action communautaire pour les enfants, ont un volet ciblant les Autochtones. Le Programme canadien de nutrition prénatale s'adresse aux femmes enceintes à risques et à leur bébé, et le Programme d'action communautaire pour les enfants comprend des services d'intervention et de prévention pour les enfants vulnérables de moins de six ans et leur famille³⁰.

Le troisième programme de santé maternelle et de santé infantile comportant un volet pour les Autochtones est le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques, qui vise particulièrement les membres des Premières Nations, les Inuits et les Métis vivant à l'extérieur des réserves³¹. Ce programme « vise le développement spirituel, émotionnel, intellectuel et physique des enfants autochtones » et appuie leurs parents et tuteurs entre 3 et 5 ans³². Santé Canada accorde une importance au volet spirituel du programme étant donné le rôle important de la spiritualité dans l'état de santé général des personnes. Dans le cadre du programme, des « aînés sont souvent jumelés avec des enfants et leurs parents pour discuter de spiritualité dans une optique d'éducation, de développement et d'apprentissage³³ ».

²⁸ RIDR, 29 octobre 2012 (Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ RIDR, 29 octobre 2012 (Maria Israel, directrice générale par intérim, Centre pour la promotion de la santé, Direction générale de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques, Agence de la santé publique du Canada).

Santé Canada finance également des programmes ciblant des maladies qui touchent plus particulièrement les peuples autochtones. Par exemple, l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, qui s'inscrit dans la Stratégie canadienne sur le diabète, finance 28 projets ciblant les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves³⁴. L'initiative canadienne sur le VIH/sida comprend un fonds consacré aux besoins des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves afin de réduire l'incidence du VIH et de « faciliter l'accès à des services de diagnostic, de soins, de traitement et de soutien social de qualité³⁵ ».

C. Éducation, formation et emploi

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada accorde des fonds pour appuyer les études postsecondaires des étudiants inuits ou ayant le statut de membre d'une Première Nation, peu importe leur lieu de résidence³⁶. Ce financement sert à maintenir deux grands programmes, soit le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université³⁷.

Dans le domaine de la formation et de l'emploi, le principal programme d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'adressant aux personnes vivant à l'extérieur des réserves est la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, qui coordonne des investissements de tous les ministères fédéraux en vue d'aider les Autochtones à accéder à des occasions d'emploi³⁸. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada est également responsable d'Entreprise autochtone Canada, un programme d'aide financière aux jeunes entrepreneurs, aux nouvelles entreprises, aux entreprises établies et aux organismes autochtones admissibles, auquel tous les Autochtones ont accès, peu importe leur statut et leur lieu de résidence.

Le programme phare de Ressources humaines et Développement des compétences Canada³⁹ offert aux Autochtones est la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux

³⁴ RIDR, 29 octobre 2012 (Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ RIDR, 29 octobre 2012 (Françoise Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, AADNC).

³⁷ Bien que les représentants du ministère aient abordé la question du financement de manière générale, ils n'ont pas mentionné de programmes en particulier. Cette information est tirée du site Web d'AADNC : AADNC, [Études postsecondaires](#).

³⁸ RIDR, 29 octobre 2012 (Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, AADNC).

³⁹ Il a été annoncé, en juillet 2013, que Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) s'appellerait désormais Emploi et Développement social Canada (EDS).

Autochtones. Centré principalement sur l'acquisition de compétences et l'établissement de partenariats avec le secteur privé, il aide les Autochtones à se préparer au marché du travail ainsi qu'à trouver et à conserver un emploi où la demande est forte⁴⁰. Treize fournisseurs de services autochtones hors réserve reçoivent des subventions dans le cadre de ce programme⁴¹. Ressources humaines et Développement des compétences Canada est également responsable du Fonds pour les compétences et les partenariats, un programme axé sur les partenariats qui appuie des projets visant à augmenter le nombre d'Autochtones dans la population active canadienne⁴². Ces deux programmes sont offerts à tous les Autochtones, peu importe leur statut et leur lieu de résidence.

D. Jeunesse

Les deux principaux programmes d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada concernant les jeunes sont Connexion culturelle pour la jeunesse autochtone et Jeunesse Canada au travail pour les jeunes Autochtones en milieu urbain. Ces deux programmes, qui relevaient auparavant de Patrimoine canadien, sont offerts à tous les jeunes Autochtones sans égard à leur statut ou à leur lieu de résidence. Sous la gestion de l'Association nationale des centres d'amitié, Connexion culturelle pour la jeunesse autochtone facilite la création de liens entre jeunes Autochtones et, par des activités d'éducation et de préparation à la vie active, aide ceux-ci à trouver un travail⁴³. Jeunesse Canada au travail pour les jeunes Autochtones en milieu urbain, quant à lui, assure une présence auprès des jeunes Autochtones en milieu urbain pendant leur période de transition⁴⁴.

Un autre programme à l'intention des jeunes, Stratégie emploi-jeunesse, est offert en collaboration avec 11 organismes et ministères fédéraux, sous l'égide de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Cette stratégie aide les jeunes de 15 à 30 ans à obtenir de l'information et à acquérir des compétences et de l'expérience de travail. Elle s'adresse à tous les Canadiens, mais cible plus particulièrement les personnes qui rencontrent des obstacles à l'emploi⁴⁵.

⁴⁰ RIDR, 29 octobre 2012 (James Sutherland, directeur général intérimaire, Direction des affaires autochtones, Direction générale des compétences et de l'emploi, Ressources humaines et Développement des compétences Canada [RHDC]).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ RIDR, 29 octobre 2012 (Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, AADNC)

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

E. Logement

Le comité a entendu le témoignage de la Société canadienne d'hypothèque et de logement et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada sur les programmes de logement offerts aux membres des Premières Nations. Bon nombre des programmes de logement de la Société canadienne d'hypothèque et de logement sont offerts dans les réserves, mais celle-ci finance également des programmes s'adressant à tous les Canadiens. Par exemple, elle finance la construction de logements abordables ainsi que des programmes d'aide aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux personnes victimes de violence familiale⁴⁶.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada est responsable de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, qui comprend un volet de financement « Itinérance chez les Autochtones » consacré uniquement aux programmes destinés aux sans-abri vivant à l'extérieur des réserves⁴⁷.

⁴⁶ RIDR, 29 octobre 2012 (Debra Darke, directrice exécutive, Aide au logement, Société canadienne d'hypothèque et de logement [SCHL]).

⁴⁷ RIDR, 29 octobre 2012 (James Sutherland, directeur général intérimaire, Direction des affaires autochtones, Direction générale des compétences et de l'emploi, RHDCC)

ORIGINE ET NATURE DES DROITS DES MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

Les membres des Premières Nations ont des droits distincts garantis par la Constitution. Certains de ces droits protégés découlent de l'article 15 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui établit que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ».

Les Premières Nations estiment que leurs droits sont reconnus dans le cadre de déclarations internationales, comme la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, à laquelle le gouvernement du Canada a exprimé son appui dans une déclaration publiée le 12 novembre 2010. Les 46 articles de la Déclaration des Nations Unies « constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde⁴⁸ ». Bon nombre des articles de la Déclaration sont semblables à ceux de la Charte canadienne, tandis que d'autres portent plus particulièrement sur les menaces propres à certains peuples et cultures autochtones. Par exemple, l'article 8 protège les Autochtones de l'assimilation forcée et de la destruction de leur culture. Voici d'autres articles qui revêtent une importance particulière dans le cadre de la présente étude :

Article 19

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Article 21

Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

⁴⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones – Résolution adoptée par l'Assemblée générale*, 2 octobre 2007, A/RES/61/295.

Article 37

Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs.

Enfin, en plus de jouir des droits garantis par la Charte qui s'appliquent à tous les Canadiens, les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves ont également droit à un degré de protection supplémentaire en vertu des dispositions sur l'égalité de la Charte et, plus particulièrement, de la protection contre la discrimination au motif de leur statut d'Autochtone vivant à l'extérieur des réserves.

A. Droits issus des traités

De nombreux témoins ont abordé la question des droits issus des traités, notamment le commissaire aux traités du Manitoba, James Wilson. Il a décrit quelques-uns des droits spécifiques qui découlent de certains traités historiques, dont le droit à l'éducation et le droit de chasser et de pêcher sur les terres visées par des traités. Les traités constituent, à son avis, un « partenariat négocié » par la Couronne et les Premières Nations⁴⁹. D'autres témoins ont parlé du droit aux soins de santé comme d'un droit issu d'un traité. M. Wilson a rappelé que les traités devraient être considérés comme une collaboration entre tous les ordres de gouvernement :

L'analogie qu'on fait souvent à propos des traités est qu'ils sont comme un mariage : un couple s'unit. Le travail des époux ne s'arrête pas après la cérémonie du mariage, au contraire, c'est à ce moment-là qu'il commence⁵⁰.

L'analogie qu'on fait souvent à propos des traités est qu'ils sont comme un mariage : un couple s'unit. Le travail des époux ne s'arrête pas après la cérémonie du mariage, au contraire, c'est à ce moment-là qu'il commence. C'est un processus continu.

James B. Wilson

Les droits issus de traités, en particulier les anciens traités, devraient être modernisés par négociation. Les traités modernes, tels que ceux qui ont été élaborés et qui ont obtenu un statut juridique en Colombie-Britannique et au Canada, comme les ententes signées avec les Tsawwassen et les Nisga'as, donnent une définition réelle des droits de ces deux Premières nations et apportent des avantages politiques, culturels, sociaux et économiques visibles et mesurables à ceux qui sont visés par ces ententes.

Damon Johnston

⁴⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba).

⁵⁰ *Ibid.*

Eleanor Brockington, directrice, Direction de la politique et de l'initiative stratégique, Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a décrit les traités comme des accords conclus entre les parties « pour travailler et vivre, et pour partager les ressources du pays⁵¹ ».

Au cours de sa présentation sur les droits en général, et sur les droits issus de traités en particulier, Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg, a souligné l'importance de la distinction entre les droits et les avantages, les avantages étant les résultats concrets des droits. Il a réclamé l'application des droits issus des traités :

Les droits issus des traités, en particulier les anciens traités, devraient être modernisés par négociation. Les traités modernes, tels que ceux qui ont été élaborés et qui ont obtenu un statut juridique en Colombie-Britannique et au Canada, comme les ententes signées avec les Tsawwassens et les Nisga'as, donnent une définition réelle des droits de ces deux Premières nations et apportent des avantages politiques, culturels, sociaux et économiques visibles et mesurables à ceux qui sont visés par ces ententes⁵².

B. Droits garantis par la *Charte*

Selon l'article 15 de la Charte :

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

15. (1) La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Programmes de promotion sociale

15. (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

⁵¹ RIDR, 19 novembre 2012 (Eleanor Brockington, directrice, Direction de la politique et de l'initiative stratégique, Affaires autochtones et du Nord du Manitoba).

⁵² RIDR, 19 novembre 2012 (Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg).

Comme l'a expliqué Ian Peach, professeur et doyen de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, dans l'arrêt *Corbiere c. Canada*⁵³, la Cour suprême du Canada a reconnu que l'« autochtonité-lieu de résidence » constituait un motif de discrimination interdit au sens du droit à l'égalité prévu à l'article 15 de la *Charte*. Ce motif est spécifique aux membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves; essentiellement, il est interdit de refuser des droits ou des privilèges à des membres des Premières Nations pour la simple raison qu'ils n'habitent pas dans une réserve. Depuis cette décision, les membres des Premières Nations disposent d'un moyen pour contester la constitutionnalité des lois ou des mesures gouvernementales qui les excluent en raison du fait qu'ils vivent à l'extérieur d'une réserve.

M. Peach s'est dit préoccupé des conséquences que pourrait avoir sur les membres des Premières Nations la tendance actuelle observée dans la jurisprudence relativement à l'article 15. Il a soutenu que des cas récents donnent à penser que la Cour suprême pourrait hésiter à trouver des infractions à l'article 15 dans le cadre de programmes amélioratifs, c'est-à-dire des programmes visant à combler un besoin ou à améliorer la qualité de vie d'un groupe particulier. Il a également laissé entendre que le gouvernement fédéral risquait de se heurter à des poursuites importantes de la part des groupes autochtones s'il continuait à créer des distinctions, par exemple entre les membres des Premières Nations ayant un statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* et ceux n'ayant pas de statut, ou entre les résidents des réserves et les résidents hors réserve :

En revanche, dans un environnement dans lequel les Premières Nations élaborent elles-mêmes les règles régissant les membres et la citoyenneté, les contestations individuelles feraient partie de litiges internes chez les Premières Nations et non pas de contestations vis-à-vis des gestes de pouvoir colonial chez le gouvernement fédéral. Il est peut-être donc grand temps que le gouvernement fédéral cesse de décider qui est Indien et qui peut se prévaloir de programmes offerts ou financés par le gouvernement fédéral et qu'il permette aux collectivités de déterminer elles-mêmes leurs membres⁵⁴.

Dans les cas récents concernant l'égalité, la Cour suprême a explicitement rejeté le recours à une approche de « l'égalité formelle » dans son interprétation de l'article 15. L'égalité formelle est considérée comme une approche limitée à l'égalité; elle ne vise qu'à créer le traitement égal de tous les groupes. La Cour suprême a déterminé qu'« un traitement identique [peut] souvent engendrer de graves inégalités⁵⁵ ». Elle a plutôt réaffirmé son engagement envers l'égalité réelle, un principe selon

⁵³ *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord)*, [1999] 2 R.C.S. 203.

⁵⁴ RIDR, 10 novembre 2012 (Ian Peach, doyen de la Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick).

⁵⁵ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 164.

lequel il est possible, pour établir une véritable égalité, qu'il faille « combattre [...] la discrimination au moyen de programmes destinés à aider des groupes défavorisés à améliorer leur situation⁵⁶ ».

Bien que l'affaire *Corbiere*, dont il sera question dans la prochaine section, porte principalement sur les droits de vote, la décision de la Cour a également été appliquée à l'accès aux programmes sociaux. Dans *Première nation algonquine d'Ardoch c. Canada (Procureur général)*⁵⁷, la Cour d'appel fédérale a déterminé que l'autochtonité-résidence peut constituer un motif de contestation concernant un programme fédéral visant les Premières Nations dont l'admissibilité dépend en partie du lieu de résidence. Même si la décision rendue dans l'affaire *Ardoch* ne semble pas avoir été largement appliquée à d'autres cas, le professeur Peach a fait valoir dans son témoignage qu'il se pourrait que la décision mène un jour à des contestations judiciaires par des membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves dans le but d'avoir un accès égal aux programmes fédéraux offerts Autochtones vivant dans les réserves :

[D]'après moi, il est logique qu'un de ces jours quelqu'un fera l'argument que si vous avez le droit de voter pour un gouvernement, ce gouvernement devrait par conséquent vous fournir les mêmes services qu'il offre à d'autres électeurs – à vos collègues. Un résident hors réserve dans cette circonstance devrait avoir le même accès aux programmes et services développés par son gouvernement des Premières nations que les résidents de la réserve, même s'ils résident hors réserve eux-mêmes. À ma connaissance, il n'y a pas eu de tels cas devant les tribunaux, mais j'imagine que cela se produira un jour, si le gouvernement fédéral ne modifie pas sa politique⁵⁸.

C. Droit de vote

En plus d'établir le motif de discrimination sur la base de l'autochtonité-lieu de résidence, la Cour suprême a déclaré dans l'arrêt *Corbiere* que les membres des Premières Nations vivant hors réserve devaient pouvoir participer aux élections de leur bande. En dépit de la décision *Corbiere*, les membres des Premières Nations vivant hors réserve ne semblent pas avoir un accès uniforme aux élections de leur bande. Damon Johnston, président de l'Aboriginal Council of Winnipeg, a souligné cette incohérence dans l'inclusion des membres vivant hors réserve aux élections de leur bande :

⁵⁶ *R. c. Kapp* [2008] 2 R.C.S. 483.

⁵⁷ *Première nation algonquine d'Ardoch c. Canada (Procureur général)* [2004] 2 R.C.F. 108. Cette affaire est également appelée *Misquadis c. Canada (Procureur général)*. L'autorisation d'interjeter appel à la Cour suprême a été refusée.

⁵⁸ RIDR, 5 novembre 2012 (Ian Peach, doyen, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick)

[Q]uelques bandes exigent que tous leurs membres votent dans la réserve, mais elles ne prévoient pas de scrutin par la poste pour les membres qui vivent à l'extérieur de la réserve. Je fais partie de la Première nation de Fort William, à Thunder Bay, en Ontario, et je suis fier de pouvoir dire que ma bande s'efforce réellement de maintenir un lien avec ceux d'entre nous qui vivent à l'extérieur de la réserve, voire à l'extérieur de la province. C'est probablement un bon exemple de leadership des Premières Nations concernant ce type d'efforts⁵⁹.

Marie Lands, directrice générale de l'Ikwe-Widdjiitiwin Shelter, a présenté une observation semblable :

Je peux voter pour mon chef, mais je ne peux pas voter pour un conseiller. Dans chaque région visée par un traité, les choses se font différemment. Certaines bandes peuvent voter pour leur chef et pour les membres du conseil. Certaines bandes peuvent seulement voter pour un chef. Dans ma communauté, je ne peux voter que pour mon chef, et nous ne pouvons pas nous présenter comme candidats. Je sais que nous pouvons faire campagne, mais la plupart sont beaucoup plus près, et nous avons le droit de vote. Il faut réviser ça et l'examiner plus en détail pour voir comment ça fonctionne vraiment⁶⁰.

Cela dit, comme il en sera question plus loin, certains centres d'amitié ont pris des mesures visant à faciliter la participation des membres des Premières Nations vivant hors réserve aux élections de leur bande pour aider leurs collectivités et pour faire respecter l'arrêt *Corbiere*.

⁵⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (Damon Johnston, président, Aboriginal Council of Winnipeg).

⁶⁰ RIDR, 19 novembre 2012 (Marie Lands, directrice générale, Ikwe-Widdjiitiwin Shelter).

LIENS AVEC LES RÉSERVES

Des témoins ont abordé la diversité et la complexité des rapports entre les membres des Premières Nations vivant hors réserve et leurs collectivités des réserves. Le comité s'est fait dire que certains membres vivant hors réserve conservent des liens très étroits avec leur réserve, tandis que d'autres n'ont que peu de liens ou aucun lien avec elle. Les membres du comité ont recueilli des témoignages sur les raisons qui incitent certains membres à quitter leur réserve ou à y revenir, et sur l'interaction permanente entre certains membres et les collectivités des réserves. Robert Wavey, directeur général à Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a parlé des difficultés que vivent les nouveaux venus dans les centres urbains et les milieux ruraux :

Avec la transition de la réserve à l'extérieur de la réserve, ils ont subi tous ces symptômes, y compris les pensionnats, par exemple, et les conséquences intergénérationnelles de ces traumatismes. Ils apportent tout cela avec eux hors de la réserve, ils arrivent dans une société qu'ils ne connaissent pas bien et dont ils n'ont peut-être pas l'habitude. De nombreux autres soutiens sont nécessaires [...] pour s'assurer que ceux qui quittent les réserves peuvent réussir⁶¹.

De nombreux témoins ont décrit les piètres conditions de vie dans les réserves, dont le surpeuplement, l'insalubrité et l'accès limité à de l'eau potable. Ces conditions, d'après les témoignages recueillis par le comité, pourraient expliquer le nombre croissant de membres des Premières Nations qui s'installent dans les villes. Sur ce point, Michèle Audette, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, le chef Bob Chamberlin, vice-président de la Union of British Columbia Indian Chiefs, et Sonia Prevost-Derbecker, directrice intérimaire, Soutien, Native Women's Transition Centre, ont souligné plusieurs facteurs sociaux et économiques pouvant influencer la décision de quitter une réserve :

[C]e n'est pas par plaisir que l'on quitte nos communautés, c'est souvent pour améliorer nos conditions de vie. Si les conditions de vie dans nos communautés étaient favorables aux femmes, si elles pouvaient y parler de sécurité, de meilleure justice, de programmes adéquats pour les femmes autochtones et leur famille, si on pouvait dire aussi que ces communautés leur offrent ce à quoi elles ont droit à titre d'êtres humains, je ne crois pas qu'il y aurait autant d'allées et venues entre nos communautés et les centres urbains ou les milieux ruraux⁶².

Le financement fédéral inadéquat en matière de logement, de programmes de santé et d'éducation pousse souvent nos citoyens vers les régions

⁶¹ RIDR, 19 novembre 2012 (Robert Wavey, directeur général, Manitoba Aboriginal and Northern Affairs).

⁶² RIDR, 10 décembre 2012 (Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada).

urbaines où ils arrivent à subvenir aux besoins de leur famille. La dépossession continue de notre mode de vie, de nos terres, de nos ressources et de nos territoires entraîne une pauvreté contribuant à l'augmentation de la population autochtone en milieu urbain [...]. La ville n'est pas la panacée. Il ne s'agit pas d'un endroit où les membres des Premières Nations s'efforcent de s'installer et ont toujours voulu vivre. Ils préféreraient vivre dans leur territoire, dans leur village, où il existe un très fort sentiment d'appartenance à la communauté et un puissant sentiment d'identité⁶³.

Les gens migrent pour de nombreuses raisons. Évidemment, beaucoup de familles vont emménager ici pour que leurs enfants reçoivent une éducation. S'il n'y a pas d'école secondaire près de chez eux, beaucoup de familles vont préférer déménager que d'envoyer leur enfant tout seul. Les soins de santé sont un autre facteur qui attire beaucoup de gens. Il y a aussi les emplois et le développement économique de la collectivité. On pourrait en nommer beaucoup d'autres. Dans certaines collectivités très éloignées, il n'y a pas d'emplois ni de développement économique, et il faut absolument se pencher sur cette question⁶⁴.

D'autres témoins ont cependant exprimé un point de vue différent au sujet des résidents des villes de deuxième et de troisième génération qui n'ont que peu de liens ou aucun lien avec une réserve, notamment Steven Eastman, coprésident de l'Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee de la Ville de Vancouver:

Nous avons été déplacés. Beaucoup d'entre nous n'ont plus de lien avec leur collectivité d'origine. Ma famille vient de l'Est, mais je suis né et j'ai grandi à Vancouver. J'ai dû grandir dans cette collectivité, et, pour moi, c'est ma ville. Je n'ai pas accès aux services qui me seraient offerts si je vivais dans ma réserve⁶⁵.

Beaucoup de membres des Premières Nations entretiennent des liens permanents avec leur réserve, en particulier pour préserver le lien familial et culturel. Don McCaskill, professeur en Études indigènes à l'Université Trent, a parlé de certaines activités culturelles et spirituelles qui peuvent inciter des gens à revenir dans leur réserve d'origine :

Certains Autochtones sont la troisième génération de leur famille à vivre en ville. Par contre, [...] les collectivités métisses et des Premières Nations

⁶³ RIDR, 23 novembre 2012 (chef Bob Chamberlin, vice-président, Union of British Columbia Indian Chiefs).

⁶⁴ RIDR, 19 novembre 2012 (Sonia Prevost-Derbecker, directrice intérimaire, Soutien, Native Women's Transition Centre).

⁶⁵ RIDR, 23 novembre 2012 (Steven Eastman, coprésident, Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee, Ville de Vancouver).

restent très importantes, et ils continuent de rendre visite à leur famille et de participer à des cérémonies culturelles comme la cérémonie de la suerie et à d'autres activités spirituelles, à assister à des funérailles, à des mariages. Ils gardent des liens avec ces collectivités pour toutes sortes de raisons, comme vous pouvez le deviner. Un fort pourcentage d'entre eux conserve des liens importants avec des collectivités rurales, des Premières Nations ou des Métis⁶⁶.

Chris Beaton, chef de projet au Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre, a parlé des pratiques traditionnelles saisonnières :

De plus en plus, des gens ont les moyens de retourner dans leur collectivité – et c'est le cas de ma famille –, particulièrement durant la saison de la chasse, de la pêche ou de la cueillette de baies. Beaucoup de nos membres, à mesure qu'ils recouvrent la santé, se tournent vers des penseurs et des praticiens traditionnels pour organiser des cérémonies. La mobilité est maintenant bidirectionnelle⁶⁷.

Thibault Martin, professeur, a également parlé des déplacements à destination et en provenance des réserves :

Sachons aussi que, contrairement à ce qu'on pense, il y a une migration dans les deux sens. En ce moment au Québec, il y a autant d'Autochtones qui retournent dans leur communauté que d'Autochtones qui les quittent. Donc la ville n'est pas en disjonction par rapport à la communauté⁶⁸.

⁶⁶ RIDR, 10 décembre 2012 (Don McCaskill, professeur, Études indigènes, Université Trent).

⁶⁷ RIDR, 22 novembre 2012 (Chris Beaton, chef de projet, Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre).

⁶⁸ RIDR, 10 décembre 2012 (Thibault Martin, professeur, Département de travail social et des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais).

ACCÈS AUX SERVICES

[J]e crois que nos problèmes peuvent être réglés par le biais de la transférabilité des droits individuels qui nous sont conférés par les traités en ce qui concerne l'éducation et le logement. Nous ne demandons que ce que le Créateur nous a donné, c'est-à-dire la vie. Dans ma langue, *minopimiiwatsiwin* veut dire : « une bonne vie »⁶⁹.

L'étude comprenait un autre volet portant sur l'accès aux services des membres des Premières Nations vivant hors réserve. Beaucoup de témoins des Premières Nations ont souligné l'absence de services pour répondre aux besoins fondamentaux dans les collectivités, comme des logements sûrs et abordables. D'autres ont parlé des difficultés engendrées par l'absence de financement durable des programmes communautaires, qui a souvent mené à l'abolition de programmes très utiles et très réussis qui n'avaient reçu qu'un financement à court terme. Même si des fonds supplémentaires devenaient disponibles, une rupture de services ou des mises à pied ont probablement déjà eu lieu. Inez Vystrcil-Spence, directrice de la santé au Manitoba Keewatinowi Okimakanak, a utilisé le terme « négligence supervisée » pour désigner l'incapacité des gouvernements à répondre aux besoins des membres des Premières Nations :

Les pratiques des gouvernements du Canada et du Manitoba peuvent se résumer à un terme médical, la « négligence supervisée ». C'est ce qui arrive lorsqu'un problème est observé, mais qu'on choisit de ne pas le communiquer ou de ne pas intervenir, autrement dit, un choix se fait à un certain niveau du système de ne pas communiquer de l'information à un patient ou de ne pas intervenir face à un problème de santé apparent⁷⁰.

Les pratiques des gouvernements du Canada et du Manitoba peuvent se résumer à un terme médical, la « négligence supervisée ». C'est ce qui arrive lorsqu'un problème est observé, mais qu'on choisit de ne pas le communiquer ou de ne pas intervenir, autrement dit, un choix se fait à un certain niveau du système de ne pas communiquer de l'information à un patient ou de ne pas intervenir face à un problème de santé apparent.

Inez Vystrcil-Spence

Le gouvernement fédéral affirme que lorsque les membres des Premières Nations quittent les réserves, ils sont admissibles aux programmes provinciaux d'application générale. Toutefois, selon des témoins, les provinces peuvent diverger sur ce point. Par exemple, Robert Wavey, directeur général à Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a expliqué que « le Manitoba estime que la principale responsabilité concernant les Autochtones incombe au gouvernement fédéral ».

⁶⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (Marie Lands, directrice exécutive, Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc.).

⁷⁰ RIDR, 19 novembre 2012 (Inez Vystrcil-Spence, directrice de la santé, Manitoba Keewatinowi Okimakanak).

Les grands thèmes soulevés dans les témoignages recueillis par le comité comprenaient notamment les obstacles à l'accessibilité des services attribuables aux sphères de compétences, l'importance des services destinés aux Autochtones, la prestation de services à guichet unique et les approches holistiques. Plusieurs témoins ont exprimé leurs préoccupations au sujet de l'accessibilité à des services particuliers, notamment à l'égard des programmes de santé et d'éducation. D'autres ont souligné l'importance du financement à long terme, notamment Rhonda Forgues, Ville de Winnipeg :

De mon point de vue, dans un cadre urbain, ce que j'entends sans cesse de la part de la communauté et des partenaires communautaires c'est que, quels que soient nos engagements, quels que soient les domaines où nous affectons nos ressources, il faut une perspective à long terme. Les gens doivent savoir que nous les accompagnons dans le long terme. C'est très difficile d'apporter un changement ou d'agir autrement quand on est dans le court terme ou dans un projet pilote. La communauté apprécierait que, peu importe ce que nous faisons, nous le fassions pendant longtemps, afin qu'elle sache que nous sommes partenaires⁷¹.

A. Obstacles attribuables aux sphères de compétences

Le comité a entendu des témoignages sur les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux qui entraînent des lacunes dans les services offerts aux membres des Premières Nations vivant hors réserve. Le gouvernement fédéral affirme que lorsque les membres des Premières Nations quittent les réserves, ils sont admissibles aux programmes provinciaux d'application générale. Toutefois, selon des témoins, les provinces peuvent diverger sur ce point. Par exemple, Robert Wavey, directeur général à Affaires autochtones et du Nord du Manitoba, a expliqué que « le Manitoba estime que la principale responsabilité concernant les Autochtones incombe au gouvernement fédéral⁷² ».

Sans aller jusqu'à prétendre que l'un ou l'autre des ordres de gouvernement n'assume pas ses responsabilités, beaucoup de témoins ont réclamé une plus grande coopération intergouvernementale afin de garantir les besoins des membres des Premières Nations vivant hors réserve.

⁷¹ RIDR, 19 novembre 2012 (Rhonda Forgues, directrice par intérim, Initiatives autochtones, Ville de Winnipeg).

⁷² RIDR, 19 novembre 2012 (Wavey).

B. Programmes destinés aux Autochtones

Le comité a entendu des témoignages sur la valeur des programmes conçus précisément pour les Autochtones. En raison d'un passé marqué par la discrimination et l'exclusion de la part de la société en général, certains témoins ont fait valoir que les membres des Premières Nations vivant hors réserve tirent profit de services adaptés à leurs besoins et dirigés par des Autochtones, qui ont peut-être une meilleure perception de leurs expériences de vie. Voici quelques-unes des explications fournies au comité par Jaqueline Anaquod, à titre personnel, Greg Fidler, président du Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre, et Angeline Nelson, du Metro Vancouver Aboriginal Executive Council :

Les gens de notre peuple ne veulent pas s'adresser aux services de santé, parce qu'ils ne sont pas traités comme les autres. Nos systèmes de soins de santé n'ont aucune considération pour la culture ou les sensibilités⁷³.

Les jeunes Autochtones qui vivent dans des milieux urbains hésitent à utiliser les services réguliers, préférant plutôt s'adresser aux organismes communautaires autochtones comme principaux fournisseurs de services et, dans certains cas, comme intermédiaires avec les services réguliers et les initiatives gouvernementales. Cette réticence découle en grande partie de l'héritage historique de la discrimination envers les Autochtones et de l'aversion pour les institutions créées par les répercussions durables que les pensionnats pour Indiens ont eues sur les générations précédentes.

[...]

Quand on grandit en institution, sans contact avec sa famille, on devient réticent à s'adresser à des personnes en position d'autorité. On veut se sortir de ce genre de structure [...]. Je suis convaincu que le fait de grandir dans le système des pensionnats – se faire lancer des craies, se faire dire de s'asseoir dans le coin et recevoir sans cesse l'ordre de se taire – contribue aussi à la réticence à chercher de l'aide dans un contexte non autochtone. Disons que les gens sont plus à l'aise de s'adresser à un organisme autochtone pour chercher des services et de l'aide parce qu'ils traitent alors avec des intervenants qui ont eu un vécu similaire dans leur enfance⁷⁴.

⁷³ RIDR, 21 novembre 2012 (Jaqueline Anaquod, à titre personnel).

⁷⁴ RIDR, 19 novembre 2012 (Greg Fidler, président, Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre).

Il est absolument essentiel que les organismes de services soient dirigés par des Autochtones. Nous sommes les seuls à connaître les problèmes auxquels nous faisons face. Nous avons des démarches totalement différentes et des styles de collaboration avec les gens qui sont aussi totalement différents⁷⁵.

Toutefois, certains témoins ont évoqué la présence d'une prestation de services à deux vitesses, car, selon eux, les programmes généraux reçoivent davantage de fonds que ceux destinés aux Autochtones⁷⁶.

[U]ne multitude d'organismes sociaux sont incapables d'offrir tous leurs services au sein de leurs installations. L'AMC offre tous ses services sous un même toit pour éviter que les mères soient expédiées d'un organisme à l'autre. Par exemple, au cours des 18 mois qu'elles passent dans leur logement transformationnel, les femmes participent à divers programmes portant, entre autres, sur les liens culturels, les aptitudes à la vie quotidienne, les compétences parentales, la toxicomanie et l'autogestion de la santé.

Marjorie White

C. Services à guichet unique et approches holistiques

Certains témoins ont rappelé au comité que parce qu'ils servent une population vulnérable dont les

En ce moment, nous avons deux anciens pour nous guider. Notre centre dessert environ 150 étudiants autochtones, et 85 p. 100 de notre personnel est autochtone [...]. Des professeurs et des conseillers en aptitudes de vie quotidienne participent à chacun de nos programmes pour aider les étudiants à réussir. Nous ne nous préoccupons pas que des aptitudes scolaires de nos étudiants, nous nous intéressons aussi à leur vie en général – leurs difficultés financières, le déménagement à Winnipeg, la recherche d'un logement et d'un service de garde convenables.

Sharon Slater

besoins sont criants, il importe pour eux de pouvoir répondre simultanément aux nombreux besoins de leurs clients. Certains organismes et centres d'amitié qui fournissent des services ont réussi à relever ce défi en adoptant une approche « à guichet unique » ou « sous un même toit », qui regroupe dans une seule installation de multiples services particulièrement cruciaux pour leurs clients. Cette approche s'avère particulièrement importante pour les clients qui ont de jeunes enfants, pour les personnes à mobilité réduite ou ayant un accès limité à un moyen de transport. Marjorie White, présidente du conseil de la Aboriginal Mother Centre Society, a expliqué l'intérêt de ces services dans l'organisation qu'elle représente :

[U]ne multitude d'organismes sociaux sont incapables d'offrir tous leurs services au sein de leurs installations.

L'AMC offre tous ses services sous un même toit pour éviter que les mères soient expédiées d'un organisme à l'autre. Par exemple, au cours

⁷⁵ RIDR, 22 novembre 2012 (Angeline Nelson, Metro Vancouver Aboriginal Executive Council).

⁷⁶ Voir, par exemple, RIDR, 19 novembre 2012 (Steve Courchesne, membre du conseil, Circle of Life Thunderbird House).

des 18 mois qu'elles passent dans leur logement transformationnel, les femmes participent à divers programmes portant, entre autres, sur les liens culturels, les aptitudes à la vie quotidienne, les compétences parentales, la toxicomanie et l'autogestion de la santé⁷⁷.

D'autres témoins, en particulier ceux qui représentaient des écoles et des établissements d'enseignement, ont décrit l'approche holistique qu'ils ont adoptée pour la prestation de services. Dans cette approche, un centre unique ne peut offrir tous les services, mais l'organisation réussit à prévoir les besoins de ses clients et à répondre à bon nombre d'entre eux. Sharon Slater, codirectrice des Ressources humaines au Urban Circle Training, a décrit les nombreux services offerts par son centre aux étudiants qui le fréquentent :

En ce moment, nous avons deux anciens pour nous guider. Notre centre dessert environ 150 étudiants autochtones, et 85 p. 100 de notre personnel est autochtone [...]. Des professeurs et des conseillers en aptitudes de vie quotidienne participent à chacun de nos programmes pour aider les étudiants à réussir. Nous ne nous préoccupons pas que des aptitudes scolaires de nos étudiants, nous nous intéressons aussi à leur vie en général – leurs difficultés financières, le déménagement à Winnipeg, la recherche d'un logement et d'un service de garde convenables⁷⁸.

D. Accès à des services particuliers

Plusieurs services particuliers ont été mentionnés dans les témoignages recueillis au sujet de l'accès aux services, notamment les services de santé non assurés, l'éducation de la maternelle jusqu'à la 12^e année et l'accès à l'aide financière pour les études postsecondaires.

1. Services de santé non assurés

Comme l'a expliqué au comité une représentante de Santé Canada, le gouvernement fédéral fournit « une gamme limitée de produits et services de santé supplémentaires nécessaires à plus de 896 000 membres inscrits des Premières Nations [...] peu importe leurs revenus ou leur lieu de résidence au Canada⁷⁹ ». Alison Davies et Larissa Williams, toutes deux gestionnaires de cas d'invalidité au B.C. Aboriginal Network on Disability, ont exprimé deux de leurs préoccupations. Après avoir indiqué que ni le public ni les médecins n'étaient suffisamment bien informés de ce qui était couvert ou non par le programme, M^{me} Davies a signalé les implications que cela pouvait avoir pour les particuliers :

⁷⁷ RIDR, 22 novembre 2012 (Marjorie White, présidente du conseil, Aboriginal Mother Centre Society).

⁷⁸ RIDR, 19 novembre 2012 (Sharon Slater, codirectrice des Ressources humaines, Urban Circle Training Centre).

⁷⁹ RIDR, 29 octobre 2012 (Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits, Santé Canada).

Les gens ne sont pas bien informés au sujet des services de santé non assurés et ne savent pas ce qui est couvert et ce qui ne l'est pas, surtout en ce qui a trait aux soins de santé offerts par les fournisseurs à l'extérieur des réserves [...]. Il peut s'agir d'un détail : par exemple, le professionnel rédige une ordonnance, sans savoir quels médicaments sont couverts, et le client doit faire des allers-retours. Imaginez que vous êtes malade et que vous devez faire des allers-retours en autobus parce que le médecin ignore ce qui est couvert. Ce n'est qu'une petite chose, mais cela se produit très souvent⁸⁰.

Mme Williams a parlé de l'ignorance relativement au processus d'appel à cet égard :

Un grand nombre de personnes [...] ignorent qu'elles peuvent porter en appel une décision liée à la prestation de services de santé non assurés. Les professionnels de la santé avec lesquels j'ai travaillé ne le savent pas non plus. Des gens passent à travers les mailles du filet et ne réussissent pas à obtenir un fauteuil roulant ou des médicaments d'ordonnance [...]. C'est vraiment un gros problème⁸¹.

2. Éducation de la maternelle à la 12^e année

Comme l'a expliqué John Richards au comité, le gouvernement fédéral finance l'éducation primaire et secondaire dans les réserves (ou de la maternelle à la 12^e année). Plusieurs éducateurs et universitaires ayant témoigné devant le comité ont exprimé des inquiétudes quant à la réussite scolaire des étudiants des Premières Nations qui sortent d'une école de réserve. Don McCaskill, professeur, a parlé de l'importance des programmes visant à faciliter la transition des étudiants qui quittent la réserve, tant sur le plan scolaire que social. Selon John Richards, la meilleure approche serait peut-être de concentrer les efforts sur l'éducation préscolaire, jusqu'à la 3^e année. Au cours de son voyage dans l'Ouest canadien, le comité a rencontré Ray Ahenakew du Saskatchewan Indian Institute of Technology. M. Ahenakew a fait valoir que l'éducation de la maternelle à la 12^e année est à ce point essentielle à l'établissement de solides fondations pour les jeunes Autochtones qu'elle pourrait à elle seule régler bon nombre des inégalités sociales que connaissent les membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves⁸². Richard Missens, de l'Université des Premières Nations, a suggéré le renforcement de l'éducation de la maternelle à la 12^e année pour les étudiants vivant dans les réserves et à l'extérieur des réserves :

[...] ce que nous devons faire notamment, c'est améliorer le système scolaire, à partir de la maternelle jusqu'à la 12^e année, que ce soit dans les

⁸⁰ RIDR, 22 novembre 2012 (Alison Davies, gestionnaire de cas d'invalidité, B.C. Aboriginal Network on Disability Society).

⁸¹ RIDR, 22 novembre 2012 (Larissa Williams, gestionnaire de cas d'invalidité, B.C. Aboriginal Network on Disability Society).

⁸² RIDR, rencontre le Saskatchewan Indian Institute of Technology, 20 novembre 2012.

réserves ou à l'extérieur des réserves. Un grand nombre des étudiants qui entrent à l'université – et je ne parle pas seulement de notre université – ne possèdent pas les compétences qu'il leur faut pour réussir leur première année. Nous consacrons beaucoup de temps et d'énergie pour aider les étudiants à atteindre le niveau de connaissances qu'ils doivent avoir pour réussir. Il faut donc miser sur la préparation. Comme j'ai été président du conseil de ma propre communauté, je sais que le niveau de financement des écoles gérées par les bandes dans les réserves n'est pas le même que celui des écoles qui se trouvent à l'extérieur des réserves. À mesure que la population autochtone augmente, en particulier en Saskatchewan, elle occupe une place toujours plus importante au sein de la population globale de la province. J'aimerais qu'on modifie le programme afin de permettre aux Premières Nations de conserver leurs langues, leur culture et leur identité, de comprendre leur histoire et d'acquérir toutes ces connaissances d'une manière appropriée pour elles⁸³.

James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, a fait valoir qu'il y a eu des changements positifs à cet égard :

L'éducation est un domaine où les Premières nations, la province et le gouvernement fédéral ont très bien réussi à travailler ensemble. Au Manitoba, une entente tripartite a été signée par l'Assemblée des chefs du Manitoba, le gouvernement provincial, le ministère de l'Éducation du Manitoba, et le gouvernement fédéral afin de résoudre quelques problèmes de compétences qui entravaient l'éducation auparavant. Il y a encore de nombreux problèmes à résoudre, mais je pense que c'est un exemple positif qui a aidé à améliorer les relations⁸⁴.

3. Financement des études postsecondaires

Le gouvernement fédéral finance les études postsecondaires des personnes ayant le statut d'Indien, qu'elles vivent ou non dans les réserves. Toutefois, les bandes ont un droit de regard sur le choix des étudiants qui peuvent obtenir un financement pour faire des études postsecondaires, et certains témoins ont fait valoir que les membres des bandes vivant à l'extérieur des réserves ont moins de chances d'être choisis pour l'obtention d'un financement. Steven Eastman, coprésident de l'Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee de la Ville de Vancouver, a parlé des difficultés que peuvent rencontrer les étudiants qui vivent à l'extérieur des réserves :

⁸³ RIDR, 10 décembre 2012 (Richard Missens, directeur général, Service des relations avec le public, Université des Premières nations).

⁸⁴ RIDR, 19 novembre 2012 (James B. Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba).

Je n'ai pas accès aux services qui me seraient offerts si je vivais dans ma réserve. En fait, je n'ai même pas pu aller à l'université parce que je vivais en dehors de ma réserve et que ma bande ne pouvait pas me donner suffisamment d'argent. Les responsables de la bande ont dû exclure quelqu'un, et ça a été moi, parce que je vis ici et non dans l'Est⁸⁵.

Marie Lands, directrice générale de l'Ikwe-Widdjiitiwin Shelter, a formulé une observation semblable :

Notre statut de membre des Premières Nations vivant hors réserve constitue un désavantage lorsque nous demandons de l'aide financière pour études postsecondaires en vue d'aller au collège ou à l'université. Les gens qui habitent dans les réserves passent avant nous. Nous devons avoir recours aux programmes d'assistance sociale [...]. La plupart des autorités scolaires des Premières Nations ont un processus de sélection des demandeurs. Cela signifie que les gens qui vivent dans les réserves sont considérés en premier pour l'attribution de financement. Ce processus ne semble pas prendre sérieusement en compte l'inclusion des demandeurs qui vivent hors réserve⁸⁶.

⁸⁵ RIDR, 19 novembre 2012 (Steven Eastman).

⁸⁶ RIDR, 19 novembre 2012 (Marie Lands).

CENTRES D'AMITIÉ

Depuis leur création, les centres d'amitié n'ont cessé de répondre aux besoins des Autochtones, que ce soit pour les aider à se trouver un logement, un emploi, de la nourriture ou des services de santé, à rencontrer des visages familiers dans la ville, à se trouver un havre sûr où passer du temps en compagnie d'autres Autochtones, à recevoir des enseignements culturels ou simplement pour prendre un café. Les problèmes liés aux droits de la personne observés dans les réserves se répètent forcément en milieu urbain⁸⁷.

Devant le rôle déterminant des centres d'amitié de l'Ouest canadien dans la vie des membres des Premières Nations vivant hors réserve, le comité a demandé l'avis de nombre d'entre eux. Et effectivement, il y a eu une forte participation des centres d'amitié : plusieurs associations provinciales ont témoigné devant le comité, trois centres ont tenu des audiences publiques, et des représentants de plus d'une douzaine de centres d'amitié ont comparu comme témoins. L'Association nationale des centres d'amitié a grandement aidé à la coordination de ces audiences publiques.

A. Historique du mouvement des centres d'amitié

Au cours du témoignage qu'il a présenté au comité, Greg Fidler, président du Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre, a relaté l'évolution du mouvement des centres d'amitié :

La création des centres d'amitié il y a 50 ans revêt une importance historique exceptionnelle à l'égard de la revendication, de l'évolution et de l'enseignement des droits des Autochtones au Canada. Les centres d'amitié sont issus de groupes locaux d'Autochtones qui affirmaient leur droit à migrer des réserves vers des milieux urbains et à jouir d'un accès égal à des possibilités. Leur mouvement et leurs interventions ont fait prendre conscience aux Autochtones d'ici que leur culture et leurs traditions pourraient être intégrées dans des services d'éducation et de logement, des programmes et des activités⁸⁸.

Jim Sinclair, directeur général du Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg, a comparé le mouvement des centres d'amitié au mouvement des droits civils aux États-Unis sur le plan de

⁸⁷ Association nationale des centres d'amitié, mémoire à l'intention du comité, 30 avril 2013 [ANCA].

⁸⁸ RIDR, 19 novembre 2012 (Greg Fidler).

l'importance qu'il revêt pour les membres des Premières Nations et de la reconnaissance et de l'affirmation de leurs droits :

J'étais petit garçon quand ma mère a obtenu le droit de vote en 1960. À mon sens, la différence entre la lutte pour les droits civils aux États-Unis et au Canada tient au fait que nous avons tenu rencontre après rencontre et que les groupes se sont emballés à l'idée de se rencontrer. Il n'y a pas eu de violence, personne n'a été blessé ou tué par balle. Nous ne mettions pas des villes à feu et à sang, mais nous faisons avancer notre cause⁸⁹.

B. Le rôle actuel des centres d'amitié

Les centres d'amitié offrent un large éventail de services culturels et sociaux aux membres des Premières Nations. Les services peuvent inclure des programmes de santé, d'éducation ou d'emploi, de même que des services de garde, des initiatives pour les jeunes, de l'hébergement d'urgence, des banques alimentaires, des activités culturelles et spirituelles et un accès aux aînés. Le comité a recueilli les témoignages de Jim Sinclair, directeur général du Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg, de Gwen Bear, directrice générale du Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan, de Paul Lacerte, directeur général des British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres, de Chris Beaton, chef de projet au Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre, et de Susan Tatoosh, directrice générale de la Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society, concernant le rôle des centres d'amitié :

La raison d'être d'un centre d'amitié [...], c'est d'aider des Autochtones à s'adapter à la vie urbaine tout en restant fiers de leur culture et de leur patrimoine⁹⁰.

Chaque centre d'amitié autochtone est devenu, au cœur de la sphère urbaine, un incubateur d'initiatives, un endroit privilégié pour exprimer les besoins et les revendications des membres des Premières Nations vivant hors réserve [...]. Les centres offrent des services spécialisés et correspondants à notre culture que les communautés n'offrent pas et qui, au cœur d'un milieu urbain non autochtone, cherchent à promouvoir la dignité et l'identité culturelle autochtones, quelle que soit la nation d'origine.

[...]

Les programmes des centres d'amitié sont guidés par les besoins de leur communauté. Les programmes sont adaptés et établis de façon à répondre

⁸⁹ RIDR, 19 novembre 2012 (Jim Sinclair, directeur général, Indian and Métis Friendship Centre of Winnipeg).

⁹⁰ RIDR, 19 novembre 2012 (Jim Sinclair).

aux besoins de chaque communauté. Par conséquent, chaque centre offre une gamme différente de programmes et de services qui peuvent différer d'un centre à l'autre⁹¹.

Parmi les services que nous offrons, mentionnons l'intervention en cas de crise et les refuges d'urgence. Lorsqu'ils déménagent dans des collectivités urbaines, bon nombre de nos membres cherchent un endroit où célébrer leur culture, se recueillir et organiser des événements communautaires pour résister à l'assimilation. [...] nous sommes une agence de développement communautaire et nous aidons les gens à cheminer le long d'un continuum. [...] nous étions en mode survie, et là, nous progressons à nouveau⁹².

Nous sommes devenus une organisation fondée sur les besoins. Il y a un besoin dans la collectivité. Nous nous organisons. Nous cernons le besoin, nous nous organisons et nous le comblons, en trouvant les ressources et les gens nécessaires pour y arriver. Puis, nous revenons à la charge et trouvons un autre besoin à combler⁹³.

Les centres d'amitié ont été mis sur pied afin de créer un pont entre les réserves et l'extérieur des réserves. Il s'agissait du pont visant à aider à la transition entre la réserve et le milieu urbain. Nous avons longtemps eu pour rôle principal d'assurer un service d'orientation, mais nous nous sommes transformés pour devenir le noyau de la communauté, où non seulement nous offrons des services, mais nous servons également de lieu de rassemblement. C'est l'endroit où les gens vont lorsqu'ils cherchent des membres de leur famille qui sont venus en ville. C'est l'endroit où les gens vont lorsqu'ils cherchent un logement, pour obtenir de l'aide afin de présenter leur demande de statut d'Indien, lorsqu'ils ont besoin d'aide. Notre rôle sera toujours de leur offrir ce service, d'agir à titre de pont pour eux⁹⁴.

Les centres d'amitié ont notamment la particularité, soulignée par de nombreux témoins, d'avoir une approche axée sur l'ouverture à tous, peu importe le statut. Bien que la plupart composent avec des fonds limités et peinent à répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain, ils sont nombreux à prendre sur eux d'aider aussi les personnes à faible revenu et les itinérants non autochtones.

⁹¹ RIDR, 21 novembre 2012 (Gwen Bear, directrice générale, Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan).

⁹² RIDR, 22 novembre 2012 (Paul Lacerte, directeur général, British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres).

⁹³ RIDR, 22 novembre 2012 (Chris Beaton).

⁹⁴ RIDR, 22 novembre 2012 (Susan Tatoosh, directrice générale, Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society).

Certains centres d'amitié revêtent la caractéristique notable, et d'une importance particulière dans le cadre de la présente étude, de faciliter la participation aux élections, qu'il s'agisse d'élections générales ou à l'intérieur d'une bande. Plusieurs centres ont mentionné qu'ils publient des avis concernant les élections d'une bande ou qu'ils fournissent même des bureaux de vote. Le Vancouver Aboriginal Friendship Centre voit cette participation comme une façon d'appliquer le droit de vote des membres des Premières Nations vivant hors réserve, reconnu par la Cour suprême dans la décision *Corbiere*. Le Vancouver Centre offre ses locaux lors des débats électoraux des candidats aux élections municipales et le Victoria Friendship Centre installe des bureaux de vote à l'occasion des élections provinciales et fédérales.

L'Association nationale des centres d'amitié a fait valoir que les centres d'amitié ont non seulement permis de répondre aux besoins d'une population mal desservie au cours des dernières décennies, mais qu'ils ont aussi contribué à apporter des changements sociaux positifs au Canada :

Les centres d'amitié jouent un rôle clé dans le tissu social canadien. Ils sont un moteur de changement social et d'innovation, ils renforcent les communautés et facilitent la planification et le développement communautaires⁹⁵.

Nous sommes en présence d'un représentant du Victoria Native Friendship Centre, et j'aimerais vous donner un bref exemple de nos pratiques exemplaires. Ce centre réalise un projet pour les jeunes Autochtones dans le cadre duquel les participants sculptent des mâts totémiques. Ils passent le tiers de leur temps à sculpter les mâts, et les deux tiers restants, à suivre une formation sur les aptitudes au travail. Le centre offre le programme à trois groupes de 20 jeunes. Nous venons tout juste de mettre en terre un deuxième mât, à Victoria. Nous affichons un taux de placement de 100 p. 100. Tous ces jeunes travaillent, mais ils ne sont pas inscrits au programme pour acquérir des aptitudes à l'emploi : ils voulaient apprendre à sculpter et à peindre des mâts totémiques. La mise en terre du mât est l'occasion pour les jeunes de regarder leur travail et de ressentir de la fierté, un lien ancestral et la pérennité de leurs efforts. C'est ça, la nature des services adaptés sur le plan culturel que nous demandons⁹⁶.

⁹⁵ ANCA.

⁹⁶ RIDR, 22 novembre 2012 (Paul Lacerte, British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres).

C. L'avenir des centres d'amitié

Les représentants des centres d'amitié ont indiqué que leurs programmes étaient sous-financés. Nombre de témoins ont fait allusion aux statistiques qui montrent que la population autochtone vivant hors réserve est très jeune et qu'elle augmente rapidement et que, par le fait même, les demandes de services auprès des centres d'amitié sont également susceptibles d'augmenter. Selon George Sayese du Indian and Metis Friendship Centre of Prince Albert, les centres d'amitié vont réagir aux changements démographiques. « Quand les besoins changent, nous les étudions et nous nous y adaptons. Nous adaptons ensuite le financement pour qu'il réponde aux besoins. » Toutefois, beaucoup de centres se sont dits préoccupés par les dépenses en capital et les problèmes liés au fait qu'un nombre élevé d'organismes individuels se disputent une même enveloppe de financement.

Une solution proposée par plusieurs centres d'amitié consiste à tirer profit de l'infrastructure bien établie du réseau des centres d'amitié. Ils ont fait valoir qu'ils étaient bien placés, en étant directement sur le terrain, pour allouer des fonds aux organismes de prestation de services, au lieu de laisser les décisions se prendre à distance dans les ministères fédéraux ou provinciaux. L'Association nationale des centres d'amitié a en outre fait valoir qu'elle devrait jouer un rôle plus prépondérant dans l'administration des programmes fédéraux ciblant les Autochtones en milieu urbain comme la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain puisque, à l'heure actuelle, elle gère avec succès le programme Connexion culturelle pour la jeunesse autochtone et le programme des centres d'amitié autochtones⁹⁷.

⁹⁷ *Ibid.*

LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES VIVANT À L'EXTÉRIEUR DES RÉSERVES

A. Introduction

Historiquement, [...] les femmes autochtones sont les protectrices et les gardiennes du territoire, et évidemment de leur peuple, et [...] elles avaient des fonctions très importantes tant sur les plans social, économique, de la justice qu'au niveau des droits de leurs nations. Elles jouaient un rôle central extrêmement important. Malheureusement, ce rôle a perdu sa définition au fil des ans, lorsque la *Loi sur les Indiens* leur a été imposée – je dis bien imposée – par le gouvernement⁹⁸.

Dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones a reconnu que les femmes Autochtones vivant en milieu urbain subissent de manière disproportionnée les effets de la discrimination systémique, ajoutant que « les besoins des [A]utochtones citadines passent presque inaperçus, et la réalité de leur vie de tous les jours est souvent dévalorisée ou oubliée⁹⁹ ». Dans le témoignage qu'elle a livré à la Commission royale en 1992, Shirley Gamble, une femme Autochtone de Brandon, au Manitoba, a indiqué que « [l]es femmes qui ont le statut d'Indienne inscrite et qui vivent à l'extérieur d'une réserve sont trop souvent une minorité oubliée. Nombre d'entre elles sont venues s'établir en ville pour échapper à la violence familiale ou par suite d'une séparation ou d'un décès; d'autres, pour des raisons personnelles. Ces femmes et leurs enfants sont les véritables victimes, sur le plan physique et psychologique¹⁰⁰ ».

B. Fardeau disproportionné pour les femmes et les filles

De nombreux témoins ont indiqué au comité que les femmes et les filles Autochtones vivant à l'extérieur des réserves continuent de porter un lourd fardeau. Ils ont traité de la violence dont sont victimes ces femmes et de la forte proportion de mères monoparentales ayant de la difficulté à trouver un logement adéquat pour elles-mêmes et leurs enfants. Selon l'Association des femmes autochtones du Canada, près de 80 % des femmes Autochtones sont mères monoparentales¹⁰¹. Les jeunes filles sont souvent contraintes d'assumer des responsabilités parentales et d'élever leurs frères et sœurs plus jeunes, comme l'a indiqué au comité Sasha Marshall, directrice exécutive, Circle of Life Thunderbird House du centre-ville de Winnipeg :

⁹⁸ RIDR, 10 décembre 2012 (Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada).

⁹⁹ CRPA, volume 4, « Perspectives et réalités ».

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ RIDR, 10 décembre 2012 (Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada).

Des petites filles de 10, 11 ou 12 ans élèvent leurs frères et sœurs. Elles les emmènent à l'école et leur font à manger. Elles en sont responsables.

[...]

[Sous] le système des pensionnats[,] les enfants y entraient disons à cinq ans, ils passaient 12 ans dans ce système puis retournaient chez eux et beaucoup ont eu des enfants assez rapidement. Ils ignoraient tout du travail de parents car eux-mêmes n'avaient pas été élevés par leurs parents. Ils ne savaient pas transmettre l'empathie car eux-mêmes n'en avaient pas reçue et le cercle vicieux a commencé. Les parents éduquent leurs enfants de cette manière parce qu'ils n'en connaissent pas d'autre. Il y a maintenant ces enfants qui s'occupent les uns des autres, qui font de leur mieux. Le cercle vicieux continue. On le voit encore des générations plus tard et parfois ce n'est pas si vieux. On doit encore gérer ce type d'effets. Je ne crois pas que cela va s'arrêter¹⁰².

Marjorie White, présidente du conseil, Aboriginal Mother Centre Society de Vancouver, a abordé les difficultés que vivent les femmes Autochtones en tant que mères et les effets sociaux, culturels et économiques que peut avoir la pauvreté sur les familles et les enfants :

Un nombre disproportionné de femmes autochtones vivent dans la pauvreté sont confrontées à l'itinérance, craignent la violence, sont aux prises avec des problèmes de dépendance et s'exposent à la dégradation [...] En tant que mères, ces femmes sont plus susceptibles que d'autres de vivre des expériences de perte et de douleur profondes, vu que leurs enfants naissent au sein d'un milieu à risque élevé. Les mesures qui sont prises pour permettre à ces femmes de se rétablir, d'acquérir une sécurité économique et de subvenir elles-mêmes aux besoins de leurs enfants sont soit limités, soit inadaptées à la culture, ou assorties de règlements, de politiques et de normes difficiles à respecter ou dont le respect exige beaucoup de temps¹⁰³.

C. Mobilité forcée

Dans son rapport de 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a noté qu'un plus grand nombre de femmes que d'hommes sentaient le besoin de quitter leur réserve contre leur gré¹⁰⁴. Le comité a appris que les femmes Autochtones se sentent encore forcée de quitter leur réserve en

¹⁰² RIDR, 19 novembre 2012 (Sasha Marshall, directrice exécutive, Circle of Life Thunderbird House)

¹⁰³ RIDR, 23 novembre 2012 (Marjorie White, présidente du conseil, Aboriginal Mother Centre Society)

¹⁰⁴ CRPA, volume 4, « Perspectives et réalités ».

raison de la violence, de la pauvreté, des lois matrimoniales inéquitables en matière de biens immobiliers et parce qu'elles craignent de perdre la garde leurs enfants si elles ne parviennent pas à trouver un meilleur soutien dans une ville. Cette décision n'est jamais facile, comme l'a expliqué au comité Lynda Gray, directrice exécutive, Urban Native Youth Association :

Les femmes continuent d'être exposées à des taux élevés de violence en toute impunité, ce qui les oblige, elles et leurs enfants, à quitter leur maison, leur collectivité et leur culture. Il ne suffit pas simplement de déménager dans une autre ville, comme le croit la société générale. Nous laissons tant de choses derrière nous, pas seulement une maison¹⁰⁵.

Le comité a appris que, en plus des problèmes uniques que vivent les mères qui quittent leur réserve, les femmes Autochtones qui ont grandi et qui habitent dans un milieu urbain rencontrent également d'autres problèmes. À ce sujet, Marjorie White a insisté sur l'importance et la valeur des programmes qui permettent aux mères d'acquérir des compétences parentales et d'obtenir de la formation sur la préparation à la vie active dans les centres urbains puisque les femmes qui font appel aux services de son organisme sont des citadines de deuxième ou de troisième génération, et qui ne peuvent donc pas retourner dans leur réserve.

D. Pauvreté

La pauvreté est l'une des causes à l'origine des nombreux problèmes que rencontrent les femmes Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, et les femmes des Premières Nations en subissent les effets de manière disproportionnée. Michèle Audette, présidente, Association des femmes autochtones du Canada, a décrit la crise de la pauvreté que vivent ces femmes :

L'extrême pauvreté se retrouve dans les communautés à l'intérieur ou hors réserve. Les femmes ont un revenu moyen de 20 000 \$, mais il peut n'être pour certaines que de 12 000 \$ par année. Nous faisons face à ces réalités au quotidien.

Teresa Edwards, directrice, Affaires internationales et droits de la personne, Association des femmes autochtones du Canada, a souligné la corrélation entre la sécurité économique et le degré de violence dont les femmes sont victimes :

Quand nous avons la sécurité économique, nous avons moins de violence.
Quand nous avons la sécurité économique, nous avons accès à des

¹⁰⁵ RIDR, 23 novembre 2012 (Lynda Gray, directrice exécutive, Urban Native Youth Association).

logements. Quand nous avons la sécurité économique, cela permet à nos femmes de s'ouvrir sur le monde¹⁰⁶.

¹⁰⁶ RIDR, 10 décembre 2012 (Teresa Edwards, directrice, Affaires internationales et droits de la personne, Association des femmes autochtones du Canada).

RÉCITS PERSONNELS

De nombreux témoins et des particuliers issus de divers milieux ont relaté leur expérience au comité. Certains récits sont très positifs, comme celui qui décrit le rôle que peut jouer un centre d'amitié dans la vie d'une famille :

Le centre d'amitié de Winnipeg, où nous nous trouvons, est l'un des plus importants organismes qui m'a en quelque sorte aidée à passer du statut de mère monoparentale vivant dans la pauvreté à une situation où je pourrais trouver les ressources nécessaires pour parfaire mon éducation. Jeune femme, je suis venue au centre et je ne savais pas trop comment m'y retrouver dans la ville. Le centre d'amitié et le Native Club à l'époque m'ont offert les ressources qui m'ont permis d'obtenir des bases solides, non seulement les ressources dont j'avais besoin pour poursuivre mes études, mais aussi celles dont j'avais besoin pour faire face aux cas de racisme incessants, systématiques, subtils et manifestes dont les Autochtones continuent d'être victimes chaque jour dans la ville et à la grandeur du pays¹⁰⁷.

Une grand-mère, son mari et leur fils avaient des problèmes médicaux. Leur fils avait des enfants et essayait de s'occuper d'eux avec ses parents, mais ils ne savaient pas comment faire. Ils sont venus au centre où ils ont rencontré les intervenants en violence familiale et ont reçu de l'aide pour trouver un logement avec six chambres. Ensuite, la grand-mère a participé à notre cours de fabrication d'ornements, elle a appris les rudiments de la couture et a pu créer un costume pour son petit-fils qui est venu au cours de chant et de danse pow-wow. Le petit-fils a pu en apprendre plus au sujet de sa culture et de son identité et utiliser le costume confectionné par sa grand-mère pour aller danser dans différents pow-wow au cours de l'année dernière. C'est un exemple d'une personne qui a demandé un service et qui a pu non seulement recevoir l'aide qu'elle recherchait, mais qui a pu nouer des liens au sein de la communauté. Ces clients ont rencontré des gens qui voulaient les soutenir et les aider à créer des liens et une communauté plus forte¹⁰⁸.

Je suis âgé de 66 ans et, depuis 57 ans, je vis comme on dit hors réserve, mais j'ai le privilège de revenir à la maison le plus souvent possible pour entretenir mes racines et me rappeler de me centrer et de travailler à partir de là [...] J'essaie d'envisager la vie comme me disant qu'elle m'offre le

¹⁰⁷ RIDR, 19 novembre 2012 (Rainy Gaywish, à titre personnel).

¹⁰⁸ RIDR, 21 novembre 2012 (William Mintram, directeur adjoint par intérim, Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre).

meilleur des deux mondes, et je vois maintenant les [principaux] systèmes [canadiens] comme un carré. Je vois maintenant les systèmes des Autochtones comme un cercle. J'ai l'impression que le carré essaie d'avaler le cercle, et cela ne fonctionne tout simplement pas. Ensuite, la situation s'inverse, et c'est le carré qui est invité à venir s'insérer dans le cercle. Cela ne fonctionne pas. Le défi, ici, consiste à amalgamer le carré et le cercle de façon à donner lieu à une zone commune¹⁰⁹.

D'autres témoins ont fait part de leur angoisse et de leurs inquiétudes :

Nous en sommes encore au début de notre lutte pour la liberté et surtout, pour le droit à la terre et à l'autodétermination. Nous continuons de nous battre pour ces droits après toutes ces années. Nous sommes sans terres dans notre propre pays. Sans base économique, nous ne pouvons pas bâtir notre propre économie¹¹⁰.

Nous subissons les effets de l'itinérance, du manque d'eau potable, des logements surpeuplés dans les réserves et hors réserve. Nos enfants sont arrêtés et incarcérés, nos femmes sont assassinées ou disparaissent, nos jeunes n'ont pas accès à l'éducation et nous connaissons le chômage. Nous perdons notre langue et notre identité¹¹¹.

Savez-vous comment je me sens ici? Savez-vous comment on se sent en témoignant devant vous? Pourquoi nous sentons-nous ainsi? C'est bien réel. Nous entendons tous parler d'Indiens qui quittent la réserve parce qu'il y a plus de débouchés ailleurs. Savez-vous à quel point la situation dans les réserves est parfois déplorable? Le savez-vous? Je peux aller partout. Je vis dans la réserve, je vis à l'extérieur de la réserve. Nous la quittons parce que bien des fois, des choses tournent mal sur lesquelles nous n'avons aucun contrôle. Ainsi, si nous quittons la réserve en nombre suffisant et qu'elle se vide, qu'arrivera-t-il¹¹²?

Il est assez effrayant que nous devons dire la vérité – et c'est la vérité. Nous ne reconnaissons pas ce qui se passe ici. Nous ne le reconnaissons pas parce que vous fondez vos décisions sur ce que vous jugez bon pour nous. Nous savons ce qui est bon pour nous, c'est-à-dire défendre et protéger les eaux. Ce sont des enjeux importants pour nous. Je sais que la mentalité moderne est à la cupidité et aux gains faciles. Voilà de quoi il

¹⁰⁹ RIDR, 23 novembre 2012 (Alex Nelson, aîné, Surrounded by Cedar Child and Family Centre).

¹¹⁰ RIDR, 21 novembre 2012 (Kevin Daniels, à titre personnel).

¹¹¹ RIDR, 21 novembre 2012 (Jessica Gordon, à titre personnel).

¹¹² RIDR, 19 novembre 2012 (Nina Wilson, à titre personnel).

est question, mais pas pour nous. Nous sommes les premiers peuples de ce territoire, et nous allons toujours le défendre¹¹³.

¹¹³ RIDR, 19 novembre 2012 (Jo Redsky, à titre personnel).

CONCLUSION ET OBSERVATIONS

Selon les témoignages entendus à ce jour par le comité, les membres des Premières Nations vivant hors réserve connaissent encore et toujours des difficultés attribuables à leur lieu de résidence, qui diffèrent des difficultés nombreuses que rencontrent les Autochtones vivant dans les réserves. Bien que beaucoup d'entre eux entretiennent des liens significatifs avec leur bande, certains se sentent négligés par celle-ci ou sentent que leur bande ne joue plus aucun rôle dans leur vie. Le droit de vote des membres des Premières Nations vivant hors réserve, reconnu par l'arrêt *Corbiere*, n'est peut-être pas encore une réalité pour tous.

Les centres d'amitié et les fournisseurs de services autochtones semblent offrir des programmes utiles avec des budgets très limités. Ils répondent aux besoins les plus fondamentaux de certains des membres les plus démunis de nombreuses collectivités urbaines et rurales. Le comité a aussi appris, cependant, que le fardeau imposé aux centres d'amitié s'alourdira en raison de la rapide croissance de la population de membres des Premières Nations vivant à l'extérieur des réserves. Enfin, les témoins ont décrit au comité la valeur des services adaptés aux particularités culturelles et de la prestation de services « par des Autochtones pour des Autochtones ». Pour les membres des Premières Nations de deuxième et de troisième génération vivant hors réserve, les centres d'amitié représentent parfois le seul lien qu'ils ont avec des activités adaptées à leur culture.

Les membres des Premières Nations vivant hors réserve ne sont pas toujours en mesure d'accéder aux services dont ils ont besoin ou d'exercer leurs droits qui ont été reconnus par les tribunaux. Sans nier les sérieux problèmes qu'éprouvent les personnes vivant dans les réserves, le comité constate que ceux qui quittent leur communauté cessent d'avoir accès à certains programmes offerts dans les réserves et deviennent souvent les victimes des litiges sur les compétences qui peuvent mener au défaut des gouvernements de fournir des services adéquats. Toute solution à long terme exigera vraisemblablement un grand degré de consultation et de coopération entre les membres des Premières Nations et les gouvernements territoriaux, provinciaux et fédéral.

Les femmes autochtones vivant à l'extérieur des réserves sont victimes à la fois de sexisme, de racisme, de violence et de pauvreté et cette réalité ne les touche pas de la même manière que les hommes Autochtones. En outre, le comité a appris que les femmes Autochtones sont les principales responsables des enfants, et qu'elles doivent donc porter un fardeau économique supplémentaire. Le comité tient à reconnaître l'importance du travail de l'Association des femmes autochtones du

Canada et des organismes provinciaux et territoriaux qui s'efforcent d'améliorer la qualité de vie des femmes Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, de leurs enfants et de leur famille.

Pour terminer, le Comité espère que le présent rapport suscitera un dialogue sur les enjeux importants ayant une incidence sur les droits de la personne des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Le Comité encourage donc le gouvernement fédéral et les intervenants concernés à tenir compte de l'information et des constatations préliminaires présentées dans le rapport dans leur étude de ces questions en constante évolution.

TÉMOINS

Lundi 29 octobre 2012

Statistiques Canada:

Jane Badets, directrice générale, Direction des domaines spécialisés du recensement, de la statistique sociale et de la démographie;

Cathy Connors, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Josée Touchette, sous-ministre adjointe principale, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique;

Françoise Ducros, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales;

Allan Tallman, registraire des Indiens.

Justice Canada :

Al Broughton, avocat général.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada :

James Sutherland, directeur général intérimaire, Direction des affaires autochtones, Direction générale des compétences et de l'emploi.

Société canadienne d'hypothèque et de logement :

Debra Darke, directrice exécutive, Aide au logement.

Santé Canada :

Aruna Sadana, directrice générale par intérim, Direction de la politique, de la planification et de l'analyse stratégique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits;

Scott Doidge, directeur général par intérim, Direction des services de santé non assurés, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.

Agence de la santé publique du Canada :

Marla Israel, directrice générale par intérim, Centre pour la promotion de la santé, Direction générale de la promotion de la santé et de la prévention des maladies chroniques.

Lundi 29 octobre 2012

Université du Nouveau-Brunswick :

Ian Peach, doyen, Faculté de droit.

Lundi 19 novembre 2012

Affaires autochtones et du Nord du Manitoba :

Robert Wavey, directeur exécutif;

Eleanor Brockington, directrice, Direction de la politique et de l'initiative stratégique.

Commission des relations découlant des traités du Manitoba :

James B. Wilson, commissaire aux traités du Manitoba.

Ville de Winnipeg :

Rhonda Forgues, directrice par intérim, Initiatives autochtones.

Aboriginal Council of Winnipeg :

Damon Johnston, président.

Circle Of Life Thunderbird House :

Steve Courchesne, membre du conseil d'administration;

Sasha Marshall, directrice exécutive.

Urban Circle Training Centre :

Sharon Slater, codirectrice des ressources humaines;

Haven Stumpf, coordonnatrice à l'accueil et à la liaison communautaire.

Native Women's Transition Centre :

Bernice Cyr, directrice exécutive;

Sonia Prevost-Derbecker, directrice intérimaire, Soutien.

Manitoba Keewatinowi Okimakanak :

Inez Vystrcil-Spence, directrice de la santé;

Walter Wastesicoot, conseiller spécial, Projets de santé.

Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc. :

Marie Lands, directrice exécutive.

Buffalo Point First Nation :

Robert Kakaygeesick Jr.;

Elliott Cobiness.

Manitoba Association of Friendship Centres :

Jack Park, président;

Adam Blanchard, directeur exécutif.

Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre :

Greg Fidler, président;

Anita Campbell, directrice exécutive.

Indian and Metis Friendship Centre of Winnipeg :

Jim Sinclair, directeur exécutif.

Consultations communautaires — Tribune ouverte :

Cynthia Beardy, à titre personnel;

Albert McLeod, à titre personnel;

Ashok Salwan, à titre personnel;

Rainey Gaywish, à titre personnel;

Lori Mainville, à titre personnel;

Jo Redsky, à titre personnel;

Nina Wilson, à titre personnel.

Mercredi 21 novembre 2012

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Chef adjoint Simon Bird.

Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan :

Gwen Bear, directrice exécutive;

Dylan Rose, coordonnateur régional, Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone.

Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre :

William Mintram, directeur adjoint par intérim.

Indian and Metis Friendship Centre of Prince Albert :

George Sayese, président.

Kinkinak Friendship Centre :

Kayle Brown, membre du conseil.

Tribune ouverte :

Jessica Gordon, à titre personnel;

Jacqueline Anaquod, à titre personnel;

Kevin Daniels, à titre personnel;

Kim Beaudin, à titre personnel.

Jeudi 22 novembre 2012

British Columbia Association of Aboriginal Friendship Centres :

Paul Lacerte, directeur exécutif.

Tillicum Lelum Aboriginal Friendship Centre :

Chris Beaton, chef de projet.

Vancouver Aboriginal Friendship Centre Society :

Susan Tatoosh, directrice exécutive.

Victoria Friendship Centre :

Kari Hutchinson, directrice exécutive adjointe.

UBC First Nations Legal Clinic :

Sarah J. Rauch, directrice et avocate surveillante;

Claire Anderson, étudiante.

Carrier Sekani Family Services :

Preston Guno, gestionnaire de programme.

Metro Vancouver Aboriginal Executive Council :

Christine Smith, coprésidente;

Angeline Nelson, directrice exécutive, Knowledgeable Youth Association.

B.C. Aboriginal Network on Disability Society :

Ali Davies, gestionnaire de cas d'invalidité;

Larissa Williams, gestionnaire de cas d'invalidité.

United Native Nation Local 510 :

Bill Williams, président.

Vendredi 23 novembre 2012

Union of British Columbia Indian Chiefs :

Chef Bob Chamberlin, vice-président.

Urban Aboriginal Peoples Advisory Committee, Ville de Vancouver :

Lillian Howard, coprésidente;

Steven Eastman, coprésident.

Aboriginal Mother Centre Society :

Marjorie White, présidente du conseil;

Diane Sugars, directrice exécutive.

Urban Native Youth Association :

Lynda Gray, directrice exécutive.

Aboriginal Homelessness Steering Committee for Metro Vancouver :

Patrick Stewart, président.

Lu'ma Native Housing Society :

Ken Clement, président.

Surrounded by Cedar Child and Family Centre :

Alex Nelson, aîné;

Barb Cowan, directrice exécutive.

Native Courtworker and Counselling Association of BC :

Hugh Braker, président.

Vancouver Native Housing Society :

David Eddy, directeur.

Consultations communautaires — Tribune ouverte :

Scott Clark, à titre personnel;

Verna Benson, à titre personnel;

Kelly White, à titre personnel.

Lundi 10 décembre 2012

Association des femmes autochtones du Canada :

Michèle Audette, présidente;

Teresa Edwards, directrice, Affaires internationales et droits de la personne.

Université du Québec en Outaouais :

Thibault Martin, professeur, Département de travail social et des sciences sociales.

Université Simon Fraser :

John Richards, professeur, École de la politique publique (par vidéoconférence).

Université Trent :

Don N. McCaskill, professeur, Études indigènes.

Université des Premières nations :

Richard Missens, directeur exécutif, Service des relations avec le public.

SOUSSIONS

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada / Aboriginal Council of Winnipeg
- Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan (AFCS) (Gwen Bear)
- Aboriginal Homelessness Steering Committee for Metro Vancouver (Patrick Stewart)
- Aboriginal Life in Vancouver Enhancement Society (ALIVE)
- Aboriginal Mother Centre
- BC Aboriginal Network on Disability Society (BCANDS) (Allison Davies)
- Buffalo Point First Nation
- Société canadienne d’hypothèques et de logement (SCHL)
- Circle of Life Thunderbird House (Sash Marshall & Steve Courchesne)
- Ville de Winnipeg (Rhonda Forgues)
- First Nations University of Canada (Richard Missens)
- Santé Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada
- Ikwe-Widdjiitiwin Shelter Inc. (Marie Lands)
- Indian Metis Friendship Centre of Prince Albert (George Sayese & Connie Farber)
- Kikinahk Friendship Centre
- Manitoba Aboriginal and Northern Affairs Aboriginal Affairs Secretariat (Robert Wavey & Eleanor Brockington)
- Manitoba Association of Friendship Centres (MAC)
- Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
- Metro Vancouver Aboriginal Executive Council
- MOORE, Miranda
- Association nationale des centres d’amitié
- Native Courtworker and Counselling Association of British Columbia
- Agence de la santé publique du Canada (Marla Israel)
- Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre
- Statistique Canada (Jane Badets – Cathy Connors)
- Treaty Relations Commission of Manitoba (James Wilson)
- United Native Nations Local 510 (UNN)
- Université du Québec en Outaouais (Thibault Martin)
- University of New Brunswick (Ian Peach)
- Urban Circle Training Centre Inc. (Sharon Slater & Haven Stumpf)
- Urban Native Youth Association (Lynda Gray)
- Vancouver Aboriginal Community Policing Centre Society
- Vancouver Aboriginal Friendship Center Society (Ken Clement)

