CANADA

5 of

PCO Evidentiary Id / No. de preuve, BCP
A0000003118

16:20 30-03-92
Rec'd/Reçu PCO/BCP
4-0085-92MC(01)
Document

This document consists of 51 pages
Ce document comprend

This Document is the Property of the Government of Canada and is on Loan from the Privy Council Office.
It is for Ministers and authorized recipients only.

Ce document est la propriété du gouvernement du Canada et est prêté par le Bureau du Conseil privé.
Il est réservé aux ministres et aux personnes autorisées.

CABINET DOCUMENT DU CABINET

MEMORANDUM TO CABINET

MÉMOIRE AU CABINET

AMENDMENTS TO THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

MODIFICATIONS A LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

March 27, 1992

le 27 mars 1992

Minister of Justice

Ministre de la Justice

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

NOT TO BE PHOTOCOPIED OR REPRODUCED NE PAS PHOTOCOPIER OU REPRODUIRE

A0453939_1-000135

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

RECOMMANDATIONS MINISTÉRIELLES

OBJET

Convient-il de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne pour permettre au gouvernement de respecter les engagements pris dans Cap sur l'égalité et de résoudre bon nombre de questions soulevées quant à l'équité des procédures actuelles devant la Commission et les tribunaux des droits de la personne?

Recommandations sommaires (pour plus de détails, voir l'annexe A à la page 44 et suivantes)

Il est recommandé :

1. Que la Loi canadienne sur les droits de la personne soit modifiée de façon à garantir que les procédures d'enquête, et d'adjudication des plaintes soient aussi équitables que possible et que les engagements pris par le gouvernement dans Cap sur l'égalité soient respectés. Les principales modifications seraient les suivantes :

A) sans changer la composition actuelle de la Commission ni ses attributions en matière de sensibilisation du public et de résolution des plaintes, ajouter de nouvelles dispositions de façon à faire ressortir l'équité du processus de résolution des plaintes et à retirer à la Commission canadienne des droits de la personne sa fonction secondaire de prendre des directives ayant effet obligatoire (à l'exclusion des lignes directrices concernant la parité salariale qui resteront obligatoires), fonction qui paraît incompatible avec ses attributions principales;

B) avec l'approbation du Premier ministre, remplacer le régime actuel de constitution de tribunaux spéciaux des droits de la personne par un tribunal canadien permanent des droits de la personne chargé d'entendre les plaintes que lui renverrait la Commission;

C) prévoir que la Loi aura préséance sur les autres textes législatifs fédéraux (sauf la Loi sur les langues officielles et la Déclaration canadienne des droits) à moins qu'ils constituent une limite raisonnable qui peut se justifier dans une société libre et démocratique ou qu'ils dérogent expressément à la Loi;

D) ajouter l'orientation sexuelle aux motifs de distinction illicite, mais définir «état matrimonial», «situation de famille» et «conjoint» de façon à exclure les unions homosexuelles et à préciser clairement qu'aucune plainte de discrimination ne peut être déposée pour avantages fournis aux conjoints de sexe opposé. Veiller à ce que les organismes religieux ou autres puissent privilégier l'embauchage des membres de la religion, de la race ou du groupe à qui ils fournissent des services;

E) modifier la Loi, en ce qui concerne la retraite obligatoire, de façon à abolir le moyen de défense d'application générale (le droit accordé aux employeurs d'invoquer le moyen de défense habituel fondé sur les exigences professionnelles justifiées relativement aux politiques concernant la retraite obligatoire restera disponible) afin de permettre au gouvernement de respecter l'engagement pris dans Cap sur l'égalité, et de prévoir des règles transitoires; le ministre de la Justice, de concert avec les ministres concernés, mènera des consultations auprès des industries ainsi que des syndicats et rendra compte au Cabinet trois ans après l'expiration de la période transitoire des répercussions qu'entraîne l'abolition de la retraite obligatoire;

F) ajuster les moyens de défense fondés sur les exigences professionnelles justifiées de façon à prévoir que les employeurs et les fournisseurs de services doivent, sauf s'il en résulte pour eux un préjudice excessif (à définir dans la Loi), accommoder les besoins des individus et des groupes protégés par la Loi;

G) Mettre fin à l'exemption prévue dans la Loi sur les Indiens, tout en ajoutant une disposition à l'effet que la Loi ne doit pas s'interpréter comme abrogeant les droits et les traités autochtones prévus à l'article 25 de la Charte.

H) porter le montant maximal des indemnités à 10 000 $ et uniformiser le montant des amendes prévues à la Loi;

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

MINISTERIAL RECOMMENDATIONS

ISSUE

Whether to amend the Canadian Human Rights Act to enable the Government to meet its commitments made in Toward Equality and to resolve many of the concerns that have been expressed with respect to the fairness of the current process of the Commission and of the Human Rights Tribunals.

Summary Recommendations (Detailed in Annex A at page 43 and following)

It is recommended that:

1. The Canadian Human Rights Act be amended to ensure that the process of complaint investigation and adjudication is as fair as possible and that the commitments the government made in Toward Equality are fulfilled. The main elements of the amendments to be the following:

A) Add new provisions intended to enhance the perceived fairness of the complaint resolution process and eliminate the Canadian Human Rights Commission's secondary function of issuing binding guidelines (except with respect to the equal pay guidelines which will remain binding) which has been perceived to conflict with its primary roles, while retaining the Commission in its present form and with its present education and complaint resolution functions.

B) Subject to the approval of the Prime Minister, replace the present system of ad hoc Human Rights Tribunals with a permanent Canadian Human Rights Tribunal to hear complaints referred by the Commission.

C) Provide that the Act shall prevail over other federal laws (except the Official Languages Act and Canadian Bill of Rights) unless they constitute a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society or unless they expressly state that they are an exception to the Act.

D) Add sexual orientation as a ground of discrimination, while defining marital status, family status and spouse to exclude homosexual relationships, and making it clear that complaints of discrimination cannot be filed where benefits are provided to spouses of the opposite sex; and ensure that religious and similar organizations may engage in preferential hiring of members of the religion, race or other group served by the organization.

E) Amend the Act to abolish the blanket defence for mandatory retirement (the usual bona fide occupational requirement defence will still be available to employers for mandatory retirement policies) to meet the government commitment in Toward Equality and provide transitional rules; the Minister of Justice, in conjunction with other appropriate Ministers, to consult with industry and unions and report to Cabinet on the impact of abolishing mandatory retirement, three years from the expiry of the transitional period.

F) Adjust the bona fide occupational requirement and bona fide justification defences to provide that an employer or provider of services should make reasonable accommodation to the needs of individuals or groups protected by the Act except where this would cause undue hardship, a term to be defined in the Act.

G) End the exemption of the Indian Act, while adding a provision that the Act should not be construed so as to abrogate the aboriginal and treaty rights in Section 25 of the Charter.

H) Increase the possible awards for compensation to a maximum of $10,000 and make the maximum fines the same for all persons who commit offences under the Act.

I) Subject to the approval of the Prime Minister, provide for the Commission to report directly to Parliament rather than via the Minister of Justice, while designating the Minister of Justice as the Minister responsible for the Act.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

I) avec l'approbation du Premier ministre, prévoir que la Commission rend compte directement au Parlement plutôt que par l'entremise du ministre de la Justice, et désigner ce dernier ministre responsable de l'application de la Loi;

J) apporter toutes les modifications corrélatives qu'exige l'application des réformes susmentionnées.

2. Que la Section de la législation du ministère de la Justice soit autorisée à rédiger le projet de loi requis pour modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne conformément à la recommandation présentée à l'annexe A.

3. Que la ministre de la Justice soit autorisée à annoncer les grandes lignes des modifications proposées à l'occasion de la conférence «Autonomie 1992», à Vancouver, les 22 au 25 avril.

JUSTIFICATION

4. Pour répondre aux préoccupations exprimées par certains, notamment plusieurs comités parlementaires et le groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes, le gouvernement a annoncé le 4 mars 1986, dans Cap sur l'égalité, qu'il procéderait à un examen approfondi de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En effet, il a déclaré qu'il prendrait toute mesure nécessaire pour inclure l'orientation sexuelle à la liste des motifs de distinction illicite dans tous les domaines de compétence fédérale. Le gouvernement s'est également engagé à incorporer la notion de l'adaptation raisonnable dans la Loi et à abolir, en ce qui concerne la retraite obligatoire, le moyen de défense d'application générale.

5. Dans le cadre de cet examen, de vastes consultations ont été menées en 1986 auprès des ministères fédéraux et des groupes du secteur privé représentant un vaste éventail d'intérêts. D'autres consultations ont eu lieu au début de 1992.

6. Les modifications proposées à la Loi visent principalement à garantir que la Commission et le tribunal fonctionneront de façon équitable, compte tenu des besoins des plaignants et des intimés, et que les engagements pris par le gouvernement dans Cap sur l'égalité seront respectés. Je suis d'avis qu'il faut adopter une approche modérée et prévoir ce qui suit : n'ajouter des motifs de distinction illicite que dans la mesure où il faut remédier à un important problème en matière de droits de la personne; établir des garanties procédurales pour le plaignant et l'intimé; et modifier le rôle de la Commission en ce qui concerne les directives qu'elle peut donner afin d'éliminer tout risque de conflit entre ses attributions. Cette approche montre qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une révision complète de la Loi actuelle et des attributions de la Commission, mais qu'il suffit de la modifier pour régler les problèmes constatés. En adoptant cette approche, j'ai tenté de mettre en équilibre les diverses préoccupations qu'ont exprimées les ministères, le secteur privé ainsi que la Commission et qu'ont formulées les récentes décisions judiciaires.

PROBLÈMES ET STRATÉGIES

7. Problème : Les employeurs estimeront peut-être que la Commission canadienne des droits de la personne et le tribunal des droits de la personne conservent trop de pouvoirs alors que les groupes de défense des droits croiront peut-être que ces pouvoirs demeurent trop limités et que les modifications ne vont pas assez loin.

8. Stratégie : Le plan de communication met l'accent sur la modération dont le gouvernement fait preuve, en établissant un équilibre entre les revendications opposées et en yassurant la promotion de l'équité et de l'efficacité du traitement des plaintes.

9. Problème : Les groupes de défense des droits presseront peut-être le gouvernement de procéder à l'examen des questions plus fondamentales telles que le rôle de la Commission dans la lutte contre la discrimination systémique.

10. Stratégie : Le plan de communication met l'accent sur les questions à long terme qui seront abordées dans le cadre de la phase II de l'examen de la Loi.

11. Problème : Les mesures de protection des homosexuels et des lesbiennes contre la discrimination soulèveront à nouveau des protestations.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

J) Make whatever consequential amendments are necessary to achieve the reforms stated above.

2. The legislation section of the Department of Justice be authorized to draft amendments to the Canadian Human Rights Act in accordance with the recommendation set out in Annex A.

3. The Minister of Justice be authorized to announce the main lines of the proposed amendments at the Independence '92 conference in Vancouver on April 22-25.

RATIONALE

4. A major review of the Canadian Human Rights Act was announced on March 4, 1986 in Toward Equality following concerns expressed by Parliamentary Committees, the Ministerial Task Force Report on Program Review and other sources. In Toward Equality, the government also made commitments to bring forward legal changes. The government said that it would take whatever measures are necessary to ensure that sexual orientation is a prohibited ground of discrimination in relation to all areas of federal jurisdiction. The government also said that it would amend the Canadian Human Rights Act to incorporate the concept of reasonable accommodation, and to abolish the blanket defence for mandatory retirement.

5. Extensive consultations were held in 1986, as part of the review, with government departments and private sector groups representing a wide range of interests. Further consultations were held in early 1992.

6. The major purpose of the proposed amendments to the Act is to ensure that the Commission and the Tribunal will operate in a fair manner recognizing the needs of both complainants and respondents and to meet the commitments made by the government in Toward Equality. This is achieved, I believe, by adoption of a moderate approach which proposes the addition of grounds only where there is an important human rights problem to be remedied, which ensures procedural safeguards are provided for both complainants and respondents and modifies the role of the Commission with respect to guidelines to remove potential for conflict between its roles. This approach recognizes that there is no need to completely revise the existing Act and the roles it gives to the Commission, but rather to modify it to remedy acknowledged areas of concern. In adopting this approach, I have attempted to balance the concerns expressed by government departments, the private sector, the Commission and the recent court decisions.

PROBLEMS AND STRATEGIES

7. Problem: Employers may feel that too much power is left in the hands of the Canadian Human Rights Commission and the Canadian Human Rights Tribunal, while advocacy groups may feel that Commission and Tribunal powers remain too limited and that the amendments do not go far enough.

8. Strategy: The Communications Plan stresses the government's moderation in balancing competing claims and promoting increased fairness and efficiency in dealing with complaints.

9. Problem: Advocacy groups may press for a review of more fundamental issues such as the role of the Commission in dealing with systemic discrimination.

10. Strategy: The Communications Plan emphasizes that longer-term issues will be dealt with as part of a second phase review of the Act.

11. Problem: Opposition to anti-discrimination protection for homosexuals and lesbians will be reawakened.

12. Strategy: The Communications Plan stresses the government's commitment to conformity with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which would likely prohibit such discrimination, and the balanced nature of the proposed amendment with respect to he definitions of family status and spouse.

13. Problem: Employers and unions will express fears about the abolition of mandatory retirement.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

12. Stratégie : Le plan de communication insiste sur l'engagement du gouvernement de respecter la Charte canadienne des droits et libertés (qui interdit probablement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle) et de mettre de l'avant des propositions de modification sensées et équilibrées quant aux définitions de «situation de famille» et de «conjoint».

13. Problème : Les employeurs et les syndicats exprimeront des craintes en ce qui concerne l'abolition de la retraite obligatoire.

14. Stratégie : Le plan de communication et les documents à l'appui mettent l'accent sur les règles transitoires qui seront prévues.

15. Problème : La Commission et les groupes d'intérêts exerceront peut-être des pressions en faveur de modifications proactives en ce qui concerne la parité salariale et en faveur du renforcement du rôle de la Commission en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi.

16. Stratégie : Le plan de communication souligne les mesures actuelles visant la parité salariale, la position du gouvernement, qui est conforme à la loi, et, en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi, l'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi par le comité spécial de la Chambre des communes.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

POSITION MINISTÉRIELLE

17. Des consultations ont été menées auprès des ministères et organismes suivants : Défense nationale, Emploi et Immigration, Affaires extérieures, Conseil du Trésor, Multiculturalisme et Citoyenneté, Secrétariat d'État, Finances, Travail Canada, Travaux publics, Condition féminine Canada, Communications, Solliciteur Général, Santé et Bien-être social, ainsi qu'Affaires indiennes et du Nord Canada.

18. Le Conseil du Trésor et les Travaux publics se sont dits très inquiets des répercussions éventuelles de l'obligation d'adaptation raisonnable sur le gouvernement, notamment des répercussions d'ordre financier. La Défense nationale éprouve de sérieuses inquiétudes quant aux répercussions de l'adaptation raisonnable sur l'efficacité opérationnelle des Forces armées canadiennes. Le Multiculturalisme, le Secrétariat d'État et la Condition féminine Canada craignent que les modifications relatives à l'adaptation raisonnable soient aussi rigoureuses que les dispositions du Code des droits de la personne de l'Ontario.

19. Le Conseil du Trésor est préoccupé par la proposition selon laquelle la Commission fera directement rapport au Parlement sur la base que celle-ci pourrait ainsi chercher à obtenir des ressources additionnelles.

Ministre de la Justice
Minister of Justice

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

14. Strategy: The Communications Plan and supporting material stress the transitional rules that will be provided.

15. Problem: The Commission and interest groups may lobby for proactive equal pay amendments and a stronger role for the Commission with respect to employment equity.

16. Strategy: The Communications Plan emphasizes existing legal pay initiatives and government's position that it is in compliance with the law, and with respect to employment equity, the review of the Employment Equity Act by the special committee of the House of Commons.

POLITICAL CONSIDERATIONS

DEPARTMENTAL POSITIONS

17. Consultations were held with the following departments: National Defence, Employment and Immigration, External Affairs, Treasury Board, Multiculturalism and Citizenship, Secretary of State, Finance, Labour, Public Works, Status of Women, Communications, Solicitor General, Health and Welfare, and Indian Affairs and Northern Development.

18. Treasury Board and Public Works expressed serious concerns about the effect of reasonable accommodation on the government, including the financial implications of making accommodations. National Defence had serious concerns about the impact of reasonable accommodation on the operational effectiveness of the Canadian Forces. Multiculturalism, Secretary of State and Status of Women expressed strong concerns that the reasonable accommodation amendment be as strong as the Ontario Human Rights Code.

19. Treasury Board is concerned about the proposal for the Commission to report directly to Parliament on the basis that the Commission might use it as a symbolic reason for seeking more resources.

_____

Minister of Justice
Ministre de la Justice

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

PAGE BLANCHE/BLANK PAGE

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

4-0085-92MC

COMMUNICATIONS SYNOPSIS

SECRET

1. Consultation	2. Date Drafted	3. Anticipatory Announcement Date
PCO PMO	March 18, 1992	April 22-25/92 Independence '92

4. Goals

a) To inform Canadians that the government is strengthening human rights protections and increasing the efficiency of the human rights process.
b) To show sensitivity to the needs of various communities affected by the CHRA.
c) To demostrate that the government is fulfilling promises made in Toward Equality.

5. Impact

Anticipated Media Attention	**a lot**			**a little**		Anticipated Public Reaction	**for**	**against**	**other**
	5	4	3	2	1		50%	20%	30%

a) There is broad support among advocacy groups and the media for the inclusion of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination.
b) The reasonable accomodation provisions demonstrate the government's commitment to the National Strategy for the Integration of Persons with Disabilities and Independence '92.
c) Employers and advocacy groups support changes to enhance the efficiency of the human rights process.
d) Criticisms from unions and employers concerning mandatory retirement can be met with the statement that the transition period will allow time for the adjustment of pension plans and collective agreements.

6. Possible Headlines

Positive
Government pledges fairness in new rights bill.
Negative
Tinkering won't do, say human rights groups.

7. Messages

a) Social Justice: The amendments conform to the Charter; persons will be treated on the basis of their own qualities rather than stereotypes.
b) Fairness and Efficiency: The amendments will enhance the fairness and efficiency of the CHRC and tribunal processes.

8. Activities

a) The Minister will be available for a media conference following the announcement.
b) Justice will provide other departments involved with equality issues with media lines.
c) Information packages will be distributed to media and target groups.

9. Sustaining the Message

a) The Minister will refer to the amendments in speeches to appropriate groups.
b) News releases will be issued for the appointment of permanent Human Rights Tribunal members and when mandatory retirement comes into force.

A Communications Plan is available on request from the Department of Justice.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

A0453939_9-000143

4-0085-92 MC

SYNOPSIS DES COMMUNICATIONS

SECRET

1. Consultation pour le BCP et le CPM	2. Date 18 mars 1992	3. Date prévue de la communication 22 au 25 avril Autonomie 1992

4. Objectifs

a) Informer les Canadiens que le gouvernement renforce la protection des droits de la personne et améliore l'efficacité du processus de traitement des plaintes de discrimination.
b) Montrer que l'on est sensible aux besoins des diverses communautés touchées par la LCDP.
c) Montrer que le gouvernement remplit les promesses qu'il a faites dans le document Cap sur l'égalité.

5. Impact Intérêt prévisible des médias **fort** 5 4 3 2 1 **faible** Réaction prévisible du public **pour 50%** **contre 20%** **autre 30%**

a) Les groupes de défense des intérêts et les médias appuient dans une large mesure l'ajout de l'orientation sexuelle dans les motifs de distinction illicite.
b) Les dispositions relatives à l'adaptation raisonnable démontrent l'engagement du gouvernement en ce qui concerne la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées et Autonomie 92.
c) Les employeurs et les groupes de défense des intérêts appuient les changements visant à améliorer le processus de traitement des plaintes de discrimination.
d) On pourra répondre aux critiques formulées par les syndicats et les employeurs à l'égard de la retraite obligatoire en affirmant que la période de transition permettra d'apporter les ajustements nécessaires aux régimes de pension et aux conventions collectives.

6. Grands Titres Possibles	**Favorable** L'équité en primeur dans le projet de loi. **Défavorable** Ce n'est que du «tripatouillage» disent les groupes d'intérêts.

7. Messages

a) Justice sociale: Les modifications sont conformes à la Charte. Les personnes seront jugées selon leur valeur et non sur des opinions toutes faites.
b) Équité et efficacité: Les modifications rendront la LCDP et le processus judiciaire plus équitables et plus efficaces.

8. Activités

a) La Ministre sera disposée à tenir une conférence de presse après l'annonce.
b) Le ministère de la Justice fournira des infocapsules aux autres ministères que les questions d'équité intéressent.
c) Des documents d'information seront distribués aux médias et aux groupes cibles.

9. Maintien du message

a) La ministre parlera des modifications en question lorsqu'elle prononcera des discours devant les groupes intéressés.
b) Des communiqués de presse seront diffusés pour la nomination des membres permanents du tribunal des droits de la personne et lorsque la retraite obligatoire entrera en vigueur.

Le plan de communication est disponible sur demande auprès du ministère de la justice.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

ANALYSIS

ISSUE

Whether to amend the Canadian Human Rights Act to enable the Government to meet its commitments made in Toward Equality and to resolve many of the concerns that have been expressed with respect to the fairness of the current process of the Commission and of the Human Rights Tribunals.

BACKGROUND

1. The Canadian Human Rights Act (CHRA) was enacted in 1977 to provide protection against discrimination in areas of federal jurisdiction. The Act was intended to provide an informal, expeditious and inexpensive mechanism for the resolution of complaints. Complaints are investigated by the Canadian Human Rights Commission, and if they are not settled, can be adjudicated by independent Human Rights Tribunals.

2. A number of concerns have been raised in recent years including: possible conflict between the roles performed by the Canadian Human Rights Commission; fairness in the processing and adjudication of complaints; and the length of time taken to resolve complaints. Proposals or ideas for amendments have arisen from Equality for All (the report of the House of Commons Subcommittee on Equality Rights), Equality Now! (the report of the Special Parliamentary Committee on the Participation of Visible Minorities in Canadian Society), annual reports of the Canadian Human Rights Commission, the Ministerial Task Force Report on Program Review (1985), recent court decisions and various interest groups, including those consulted in the review process.

3. An overall review of the CHRA was formally announced by the Minister of Justice on March 4, 1986 when Toward Equality was tabled. The goal of the review of the CHRA was to ensure that the complaint process is fair to all parties and to meet the government's commitments made in Toward Equality. This involved the consideration of issues such as primacy of the CHRA, procedure, addition of grounds, the structure of the Tribunals which adjudicate complaints, remedies and areas of discrimination.

CONSIDERATIONS
GENERAL

4. Ontario, Manitoba and several other jurisdictions have made comprehensive reforms to their human rights laws during the past decade. Many of the reforms discussed in this Memorandum would bring the CHRA up to date with these other laws, although differences would still exist. It is expected that there would be a fair degree of support from women's groups, disability groups, and minority groups for many of the changes, but that there will still be criticisms for not going further. Employers and service providers would likely support many of the structural and procedural reforms and protections, in the interest of fairness, but may have apprehensions about any expansions of the scope of the Act, although these might be diminished if no major changes are made in areas such as equal pay and employment equity. Careful consideration was given to preparing a balanced package, although the nature of human rights issues is such that some negative reaction may not be possible to avoid. While there are no direct effects on the provinces, some of the reforms discussed might tend to influence future reforms of provincial laws. For example, the idea of a permanent Tribunal is relatively recent. In addition, not all jurisdictions have moved to incorporate sexual orientation or reasonable accommodation, or to abolish mandatory retirement.

SPECIFIC ISSUES UNDER CONSIDERATION

I. STRUCTURE OF ENFORCEMENT MECHANISM
(1) ADJUDICATION STRUCTURE

5. The CHRA provides that the Commission may request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a Human Rights Tribunal (of up to three members) to adjudicate a complaint, from among the (approximately 100) members of the Panel, who are appointed by the Governor in Council. The Tribunal conducts a hearing and may order various remedies. Concerns have been expressed about the current system including: the structure itself; Panel appointments; Tribunal procedures; disparities in the competence of Panel members; the lack of a coherent body of jurisprudence; and the consideration of

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

ANALYSE

OBJET

La question est de savoir s'il convient de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne afin de permettre au gouvernement de respecter les engagements pris dans Cap sur l'égalité et de résoudre bon nombre des questions soulevées quant à l'équité des procédures actuelles devant la Commission et les tribunaux des droits de la personne.

CONTEXTE

1. La Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP) est entrée en vigueur en 1977; elle vise à mettre le public à l'abri de toute discrimination dans les secteurs de compétence fédérale. La Loi prévoit un mécanisme informel, expéditif et peu coûteux de règlement des plaintes. La Commission des droits de la personne se charge d'enquêter sur les plaintes; si celles-ci ne sont pas réglées à cette étape, elles sont ensuite soumises à des tribunaux indépendants des droits de la personne.

2. Au cours des dernières années, un certain nombre de préoccupations ont été exprimées notamment à propos d'un conflit possible entre les attributions de la Commission, ainsi que de l'équité et de la lenteur du traitement des plaintes. Des idées ou des propositions de modification ont été présentées dans le rapport du Sous-comité sur les droits à l'égalité, Égalité pour tous, le rapport du Comité parlementaire spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, L'égalité ça presse!, les rapports annuels de la Commission canadienne des droits de la personne, le rapport du groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes (1985), dans certaines décisions judiciaires récentes, et également par divers groupes d'intérêt, y compris les groupes consultés pendant l'examen de la LCDP.

3. Le 4 mars 1986, le ministre de la Justice a annoncé officiellement l'examen global de la LCDP lors du dépôt du rapport intitulé Cap sur l'égalité. Dans le cadre de cet examen, on devait s'assurer que le processus de traitement des plaintes était équitable pour toutes les parties et satisfaire aux engagements pris par le gouvernement dans Cap sur l'égalité. L'examen comportait l'étude d'un certain nombre de questions telles que la préséance de la LCDP, la procédure, l'ajout de motifs de distinction, l'organisation des tribunaux chargés de l'examen des plaintes non réglées, les mesures de redressement et les domaines de la discrimination.

CONSIDÉRATIONS
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

4. Au cours de la dernière décennie, l'Ontario, le Manitoba et d'autres administrations ont procédé à la réforme globale de leur loi sur les droits de la personne. Nombre de mesures envisagées dans le présent mémoire permettront de moderniser la LCDP comme les autres lois l'ont été quoique certaines differences continueraient d'exister. On s'attend à un appui respectable de la part des groupes de femmes, des handicapés et des minorités à l'égard de nombreuses modifications. Par contre, certains reprocheront au gouvernement de ne pas aller assez loin. Les employeurs et les fournisseurs de services appuieront probablement bon nombre des mesures organisationnelles et des procédures envisagées, dans l'intérêt de l'équité, mais ils peuvent avoir des craintes quant à l'extension de la portée de la Loi. Ces craintes pourront être apaisées si aucune modification importante n'est apportée en matière de parité salariale et d'équité d'emploi. Le ministère de la Justice a bien pris soin d'élaborer un ensemble de mesures équilibrées. Mais en raison de la nature même des questions liées aux droits de la personne, les réactions négatives seront inévitables. Bien qu'elles n'aient pas de répercussions directes sur les provinces, certaines mesures envisagées peuvent exercer une influence sur les réformes législatives ultérieures des provinces. Par exemple, l'idée de créer un tribunal permanent est nouvelle. De plus, les administrations n'ont pas toutes apporté des modifications quant à l'orientation sexuelle, à l'adaptation raisonnable et à l'abolition de la retraite obligatoire.

QUESTIONS PRÉCISES À L'ÉTUDE

I. STRUCTURE
(1) STRUCTURE DÉCISIONNELLE

5. Aux termes de la LCDP, la Commission peut demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal formé d'au plus 3 membres choisis parmi la centaine de membres du Comité nommés par le gouverneur en conseil pour rendre une décision à propos d'une plainte. Le tribunal mène une enquête et peut ordonner diverses mesures de redressement. On a exprimé certaines préoccupations en ce qui concerne le système actuel, notamment la structure elle-même, les nominations au

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

complex issues of law (e.g. primacy of the CHRA) by ad hoc Tribunals. In light of these concerns, three options might be considered:

a) **Retain The Current Structure, With Some Changes**

6. One option is to retain the current Panel/Tribunal structure. [redacted] are inappropriate vehicles for the consideration of complex issues of law.

7. If the current system were kept, the Review Tribunals might be abolished. The Act now provides for an appeal from a decision of a one or two person Tribunal to a Review Tribunal, but not from a decision of a three person Tribunal. This system has been criticized for making the availability of an appeal to a Review Tribunal depend on the size of the initial Tribunal. The Review Tribunal may also unnecessarily prolong the process.

b) **Establish A Permanent Tribunal**

8. The Act might be amended to replace the current Panel and Tribunals with a permanent Human Rights Tribunal, consisting of a small group of members. Appointments (on a part-time basis for fixed terms) to the Tribunal could be made by the Governor in Council. A small permanent Tribunal would be able to create a coherent, consistent body of jurisprudence because its members would sit more frequently. It could also establish its own rules of procedure, which might help to expedite the process by setting clear rules. In addition, a permanent Tribunal might help to speed up the process by being more readily available to deal with cases than ad hoc Tribunals.

9. A permanent Tribunal might be composed of members who would be able to deal with complex issues of law and bring a broad perspective on human rights. The Chairperson and Vice Chairperson and some of the panel members could be appointed from a group eligible for judicial appointments under the Judges Act. An additional eligibility criteria could be incorporated along the lines of the recent amendments to the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms where members of the Tribunal are appointed from persons having experience, expertise and interest in, and sensitivity to matters of human rights. There could also be a requirement to provide for regional representation. One member from each region could be assigned administrative functions to ensure an adequate regional presence.

10. The panels of the Tribunal that hear cases could consist of one to three persons. The advantage of a smaller panel may be the capacity to hear and decide cases more quickly. However, there will be issues which will require consideration from a broader perspective. To deal with challenges to federal statutes and regulations (i.e. primacy issues), it might be provided that the panel be presided over by a lawyer member of the Tribunal. Other challenges could be heard by either lawyers or lay members of the Tribunal.

c) **Have Human Rights Complaints Dealt with by the Courts**

11. It has been suggested that complaints could be heard by the Federal Court rather than Tribunals. It is argued that the courts are better equipped to deal with complex and important issues of law and evidence; and that this would remove any perceptions that the Tribunals lack objectivity or independence. On the other hand, a number of groups may well react negatively to the dismantling of the Human Rights Tribunals; the parties would be subject to the formal Federal Court rules and additional costs, unless provision were made for separate rules; and there would be no assurance that the judge assigned would have any particular expertise or interest in the area of human rights.

(2) GUIDELINE-MAKING POWER OF COMMISSION

12. The Human Rights Commission currently may make guidelines regarding the application of the CHRA which are binding on the Tribunals. Concerns have been expressed about this power: (1) the Commission is an advocate before the Tribunals, usually in opposition to respondents, and should not be making guidelines which may be determinative of the issues and the complaint; (2) the guidelines relate to developing areas of law and to make them binding inhibits this development. These concerns could be resolved by empowering the Commission to issue non-binding guidelines. These would offer guidance to employers in difficult areas but still permit the law to develop. At the same time, the Commission could continue to make guidelines with respect to the equal pay provisions of the Act (s.11), to ensure stability and certainty in the equal pay field and to address the concerns of advocacy and women's groups.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

Comité, la procédure du tribunal, les compétences disparates des divers membres du Comité, l'absence de jurisprudence cohérente, la prise en considération de questions de droit complexes (concernant par ex., la préséance de la LCDP) par des tribunaux spéciaux. Compte tenu de ces préoccupations, trois options méritent d'être envisagées.

a) Apporter des modifications à la structure actuelle

6. L'une des options consisterait à maintenir la structure actuelle, avec le Comité et le tribunal.

[redacted] à la crainte de saisir des [redacted] de questions de droit complexes.

7. Si le système actuel est maintenu, on pourra quand même abolir le tribunal d'appel. À l'heure actuelle, la Loi prévoit la possibilité de porter en appel devant un tribunal d'appel la décision rendue par un tribunal formé d'une ou deux personnes, mais non la décision d'un tribunal formé de trois personnes. Ce système a été critiqué parce que le droit d'appel est fonction du nombre de personnes siégeant au tribunal initial. On peut également prétendre que l'appel ne fait que prolonger inutilement le processus.

b) Créer un tribunal permanent

8. Il est possible de modifier la Loi pour instaurer un tribunal permanent des droits de la personne qui serait composé d'un petit nombre de membres. La nomination (à temps partiel pour une durée déterminée) des membres du tribunal pourrait être faite par le gouverneur en conseil. La création d'un petit tribunal permanent permettrait l'élaboration d'une jurisprudence cohérente, car ses membres siégeraient plus fréquemment. Il pourrait également établir ses règles de procédure qui contribueraient au traitement expéditif des plaintes. De plus, l'établissement d'un tribunal permanent contribuerait à accélérer le processus de règlement des plaintes puisque l'on pourrait plus facilement s'adresser à lui qu'à un tribunal ad hoc.

9. Le tribunal permanent pourrait être composé de membres capables de cerner les questions de droit complexes et d'aborder les droits de la personne dans une perspective large. Le président, le vice-président et certains membres du Comité pourraient être nommés parmi un groupe de personnes répondant aux critères de nomination à la magistrature aux termes de la Loi sur les juges. Un autre critère d'admissibilité -- semblable à celui récemment incorporé par le Québec dans sa Charte des droits et libertés de la personne selon lequel les membres du tribunal doivent avoir une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière des droits de la personne -- pourrait également être prévu. Par ailleurs, les nominations pourraient être assujetties à la représentation régionale. Afin d'assurer la participation régionale, les fonctions administratives pourraient être confiées à l'un des membres de chaque région.

10. Les comités du tribunal qui entendraient les plaintes pourraient être composés d'une à trois personnes, ce qui aurait pour avantage d'augmenter la capacité d'entendre et de trancher les affaires. Toutefois, certaines questions pourraient nécessiter un examen plus approfondi : les contestations des lois et règlements fédéraux (c.-à-d. la préséance) seraient entendues par un tel comité, présidé par un membre juriste du tribunal. Les autres types de contestations pourraient être entendues par des membres, juristes ou non, du tribunal.

c) Attribuer aux tribunaux la compétence de connaître des plaintes en matière de droits de la personne

11. Il a été proposé que toute plainte soit portée devant la Cour fédérale plutôt que devant le tribunal des droits de la personne. On prétend que cette Cour est plus en mesure de trancher des questions de droit et de preuve complexes et importantes et que l'on dissiperait ainsi tout doute quant à l'objectivité ou l'indépendance du tribunal. Par contre, un certain nombre de groupes peuvent réagir négativement au démantèlement des tribunaux des droits de la personne; les parties seraient assujetties aux règles plus rigides de la Cour fédérale et devraient engager des frais additionnels à moins qu'une disposition particulière ne prévoit une procédure distincte pour de telles plaintes; il n'y aurait aucune certitude que le juge chargé du dossier ait des connaissances ou un intérêt particuliers dans le domaine des droits de la personne.

(2) POUVOIR DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE DIRECTIVES

12. La Commission des droits de la personne a le pouvoir d'établir des directives concernant l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et ces directives lient les tribunaux. On a manifesté une certaine inquiétude à l'égard de ce pouvoir, notamment parce que : (1) la Commission est partie devant les tribunaux, et est habituellement opposée aux intimés; elle ne devrait donc pas établir des directives susceptibles de régler les questions à trancher et la plainte; (2) comme les directives portent sur de

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

(3) REPORTING RELATIONSHIP OF COMMISSION

13. Currently, the Commission reports to Parliament via the Minister of Justice who tables its annual report in Parliament. Subsequently, Equality for All and Equality Now! recommended that the Commission should report directly to Parliament. In Toward Equality, the government responded that the present arrangement would be retained, taking into account, among other things, the strict regard for the independence of the Commission. The Commission has recently asked that the Act be amended to permit it to report directly to Parliament. The Commission has expressed concern about being seen to be independent, and has compared itself to the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, and the Information and Privacy Commissioners, who report directly to Parliament.

14. The Commission deals with complaints against the government about discrimination in employment and the provision of services. In the past, the majority of complaints dealt with by Tribunals have involved government departments or Crown corporations. In this context, there is a strong case for the Commission being seen as independent.

15. Practically, the proposed change would provide for the Commission's annual report to be filed with Parliament. Like the Auditor General and others, however, the Commission would continue to have a designated Minister under the Financial Administration Act, who would remain ultimately accountable for the Commission. Whether or not the proposed change is made, the Commission would like to have increased financial and administrative autonomy, and it would appear that arrangements can be worked out in this respect.

16. Currently, the Minister of Justice is the designated Minister under the Financial Administration Act for the CHRA, and amendments and regulations are made on her recommendation. If the proposed change to the Commission's reporting relationship were made, the role of the Minister of Justice might be maintained by providing that she is the Minister responsible for the CHRA.

s.23

I. PROCEDURE

(1) COMMISSION PROCEDURE

(a) Initial Decision to Deal With or Reject Complaint

[redacted]

18. The Commission has asked that it be given the power to reject complaints that are "without purpose" in addition to the power to reject trivial, frivolous, vexatious or bad faith complaints. Such an amendment would go some way to allowing the Commission to refuse to deal with undeserving cases, and would protect respondents from meritless cases.

(b) Reconsideration of Commission Rejection of Complaint

19. If the Commission were given a wider discretion to reject a complaint without investigation, it could be empowered to reconsider its decision if the complainant provided new information within a specified time period. The requirement for new information would give some protection to respondents against a review of every rejected complaint. Although the Commission may also dismiss a complaint after a full investigation, it is probably not necessary to require it to reconsider its decision at this later stage because the merits of the complaint would have been fully explored. A complainant has the right to seek judicial review of errors of law in a decision of the Commission in the Federal Court in both situations, though not a review of the merits.

(c) Procedural Rules for Investigations

20. Concerns have been expressed by both complainant and respondent groups about delays in Commission procedures and the apparent lack of procedural rules for investigations. The mandatory creation and publication of rules (in the Canada Gazette) by

s.23

nouveaux domaines du droit, on craint que le fait qu'elles soient obligatoires nuisent à cette évolution. On pourrait dissiper ces inquiétudes en permettant à la Commission de formuler des directives qui ne seraient pas obligatoires. Ces directives seraient fournies à titre d'information aux employeurs sur des points complexes mais n'entraveraient pas l'évolution du droit. Par ailleurs, la Commission pourrait continuer à établir des directives en ce qui concerne les dispositions relatives à la parité salariale de la Loi (art. 11) afin de maintenir la prévisibilité et la certitude dans ce domaine du droit et de répondre aux préoccupations des groupes de défense des droits et des groupes de femmes.

(3) RAPPORT AU PARLEMENT

13. À l'heure actuelle, la Commission fait rapport de ses activités au Parlement par l'entremise du ministre de la Justice, qui y dépose le rapport annuel de celle-ci. Ultérieurement, les rapports Égalité pour tous et L'égalité ça presse! ont recommandé que la Commission rende compte directement au Parlement. Dans Cap sur l'égalité, le gouvernement a répondu que la situation actuelle serait maintenue compte tenu, notamment, de l'importance de l'indépendance de la Commission. Toutefois, la Commission a récemment demandé que la Loi soit modifiée afin de lui permettre de rendre compte directement au Parlement. Selon la Commission, elle doit être perçue comme étant indépendante; elle a fait un rapprochement avec le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles et les commissaires à l'information à la protection des renseignements personnels qui rendent tous compte directement au Parlement.

14. La Commission est saisie des plaintes relatives à des actes de discrimination dans l'emploi et dans la prestation de services par le gouvernement. Par le passé, la plupart des plaintes dont étaient saisis les tribunaux concernaient des ministères fédéraux ou des sociétés d'État. Dans un tel contexte, il est aisé de comprendre l'importance que revêt l'apparence d'indépendence de la Commission.

15. En fait, les modifications proposées prévoient le dépôt du rapport annuel de la Commission devant le Parlement. Toutefois, comme le vérificateur général et d'autres organismes, la Commission aurait toujours un ministre désigné conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques, lequel serait en fin de compte le ministre responsable de la Commission. Que les modifications proposées soient adoptées ou non, la Commission désire obtenir une plus grande autonomie financière et administrative. Dans cette perspective, il semble possible de trouver une solution acceptable.

16. Actuellement, la Loi sur la gestion des finances publiques charge la ministre de la Justice de l'application de la LCDP. C'est donc elle qui voit à élaborer les modifications proposées et les règlements. Si les modifications proposées sont apportées, la Loi pourrait être modifiée de manière à confirmer le maintien du rôle de la ministre de la Justice en prévoyant qu'elle est la ministre responsable de la LCDP.

II. PROCÉDURE

(1) PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

a) Examen initial d'une plainte

[redacted]

18. La Commission a demandé qu'on lui attribue le pouvoir de rejeter les plaintes qui sont «sans objet» en plus du pouvoir de rejeter celles qui sont frivoles, vexatoires ou entachées de mauvaise foi. Une telle modification autoriserait la Commission à refuser d'examiner les plaintes qui, selon elle, sont sans fondement, et protégerait les intimés contre les poursuites futiles.

b) Réexamen du rejet d'une plainte par la Commission

19. Si l'on accordait à la Commission le pouvoir plus vaste de rejeter une plainte sans tenir d'enquête, on pourrait prévoir que la Commission doit réexaminer sa décision si le plaignant lui fournit de nouveaux renseignements dans un certain délai. Cette obligation de fournir de nouveaux renseignements assurerait une certaine protection aux intimés contre le réexamen de tous les rejets. La Commission peut rejeter une plainte après enquête, mais il n'est probablement pas nécessaire d'exiger qu'elle réexamine sa décision à ce stade avancé étant donné que le bien-fondé de la plainte aura déjà été examiné. Dans les deux cas, le plaignant peut demander à la Cour fédérale d'exercer son contrôle judiciaire à

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

CABINET DOCUMENT DU CABINET

the Commission for its complaint processing procedures would help dispel concerns about the fairness of the process. The rules could deal with procedural matters including: time limits to deal with the issue of delay; notice of complaints to respondents; restrictions on publicity about complaints and settlements and offers of settlement made to investigators; amendments to complaints. Such rules could also set out the current practice of the Commission (based on Supreme Court of Canada decisions about the rules of procedural fairness applying to it) of disclosing the investigation report and allowing parties to make submissions. The Commission's rules could be made subject to any procedural regulations made by the Governor in Council under section 43(4), which could be amended to allow regulations to be made to parallel the Commission's rule-making authority. The rules could be provided to parties to each complaint to ensure that everyone understands the process.

(d) Designation of Investigators

21. There is concern that section 43(1) requires the Commissioners to appoint an investigator separately for each complaint thereby creating delay. The process could be speeded up by allowing the Commission to designate a group of investigators, and having managers assign them to cases.

(e) Investigation and Settlement

22. The Commission has recommended that its investigators should be empowered to attempt to settle complaints early in the process. Such an amendment might expedite settlements and reduce delays. The Commission could still retain the power to appoint a separate conciliator, where the parties would prefer this. Concern has been expressed about protecting the confidentiality of the settlement process, should the Act be amended to provide for early conciliation. It might be desirable to make provision to protect the confidentiality of settlement discussions during investigations, similar to the existing protections for the separate conciliator.

s.23

[redacted]

(g) Settlements

24. Settlements made prior to a Tribunal hearing are enforced by prosecution; it is an offence not to comply with such a settlement. Settlements made after a Tribunal hearing has begun can be made an order of the Tribunal, which can then be civilly enforced in the Federal Court. A civil method of enforcing pre-hearing settlements might be more in keeping with the overall civil remedies under human rights legislation, and the offence provision could be eliminated. All settlements could be registered as orders of the Tribunal and civilly enforced in the Federal Court.

(II) TRIBUNAL PROCEDURES

(a) Procedural Rules

25. Concerns have been expressed about delays in the Tribunal process, and the need for procedural rules balanced with the usual informality of administrative tribunal hearings. An amendment could be made to provide that Tribunal proceedings shall be dealt as informally and expeditiously as possible, subject to the rules of natural justice. This might be accompanied by a provision requiring the Tribunal to make rules of procedure to deal with, for example, provisions for discovery, summoning of witnesses, pre-hearing conferences, evidence, interest, costs and time limits for the hearing and deciding of a complaint. Rules could expedite the process by setting clear standards for the resolution of procedural problems, and by enabling parties to obtain information necessary to settle or to prepare to litigate complaints.

DOCUMENT DU CABINET

s.23

l'égard de la décision de la Commission pour ce qui est des erreurs de droit, mais non pour ce qui est du bien-fondé.

c) Règles régissant la conduite des enquêtes

20. Des groupes de plaignants et d'intimés ont exprimé certaines préoccupations relativement à la lenteur du processus d'enquête et au manque apparent de règles de procédure régissant les enquêtes menées par la Commission. L'établissement et la publication obligatoires par la Commission (dans la Gazette du Canada) de règles de procédure régissant le traitement des plaintes contribueraient à dissiper les doutes quant à l'équité du système. Ces règles pourraient dissiper les problèmes d'ordre procédural, par exemple pour ce qui est des délais, des avis de plaintes aux intimés, les restrictions de publication concernant les plaintes, les règlements ainsi que les offres de règlement présentés aux enquêteurs et la modification des plaintes. De telles règles pourraient également énoncer la pratique actuelle de la Commission (reposant sur des décisions de la Cour suprême du Canada au sujet des règles d'équité procédurale qu'elle doit suivre) de divulguer le contenu du rapport d'enquête et de permettre aux parties de soumettre des arguments. Les règles de la Commission pourraient être assujetties aux règlements concernant la procédure pris par le gouverneur en conseil en vertu du par. 43(4), qui devrait être modifié afin de prévoir la prise de règlements parallèlement au pouvoir de la Commission d'adopter des règles. Celles-ci pourraient être communiquées aux parties à chaque affaire de façon à assurer qu'elles connaissent le système.

d) Désignation des enquêteurs

21. On s'inquiète de ce que le par. 43(1) oblige la Commission (c.-à-d. les commissaires) à nommer un enquêteur chaque fois qu'une enquête s'impose, ce qui a pour effet de créer des retards. On pourrait accélérer le processus, en autorisant la Commission à nommer un groupe de personnes pouvant agir à titre d'enquêteurs; par la suite, les gestionnaires n'auraient qu'à confier les dossiers aux différents enquêteurs.

e) Enquête et règlement

22. La Commission a recommandé que ses enquêteurs soient autorisés à négocier un règlement dès le début du processus afin de faciliter le règlement rapide des plaintes et de réduire les délais. Elle pourrait quand même nommer un conciliateur distinct en vertu de l'article 47, si telle est le souhait des parties. Toutefois, une telle modification pourrait, selon certains, mettre en péril la confidentialité du processus de règlement. Il pourrait donc s'avérer souhaitable de prévoir des dispositions garantissant la confidentialité des négociations entourant les règlements, comme c'est le cas actuellement pour la conciliation.

[redacted]

g) Règlements

24. Actuellement, les règlements intervenus avant qu'un tribunal n'entende une affaire sont exécutés par voie de poursuite pénale; toute dérogation à un tel règlement constitue une infraction. Les règlements qui interviennent après le début des audiences d'un tribunal peuvent, sur ordonnance de ce dernier, être exécutés au civil, à la Cour fédérale. Un recours civil pour obtenir le respect des règlements intervenus avant l'audition serait peut-être plus approprié compte tenu des recours possibles en vertu des lois sur les droits de la personne, et la disposition créant l'infraction prévue pourrait être supprimée. Les règlements intervenus pourraient être enregistrés à titre d'ordonnances du tribunal et exécutés au civil, à la Cour fédérale.

(2) PROCÉDURE DEVANT LE TRIBUNAL

a) Règles de procédure

25. Des préoccupations ont été exprimées à propos de la lenteur des procédures devant le tribunal, et de la nécessité d'établir des règles de procédure compatibles avec le caractère informel des audiences d'un tribunal administratif. Une modification pourrait prévoir que les procédures devant le tribunal doivent être aussi simples et expéditives que le permettent les principes de la justice naturelle. Une disposition pourrait aussi obliger le

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

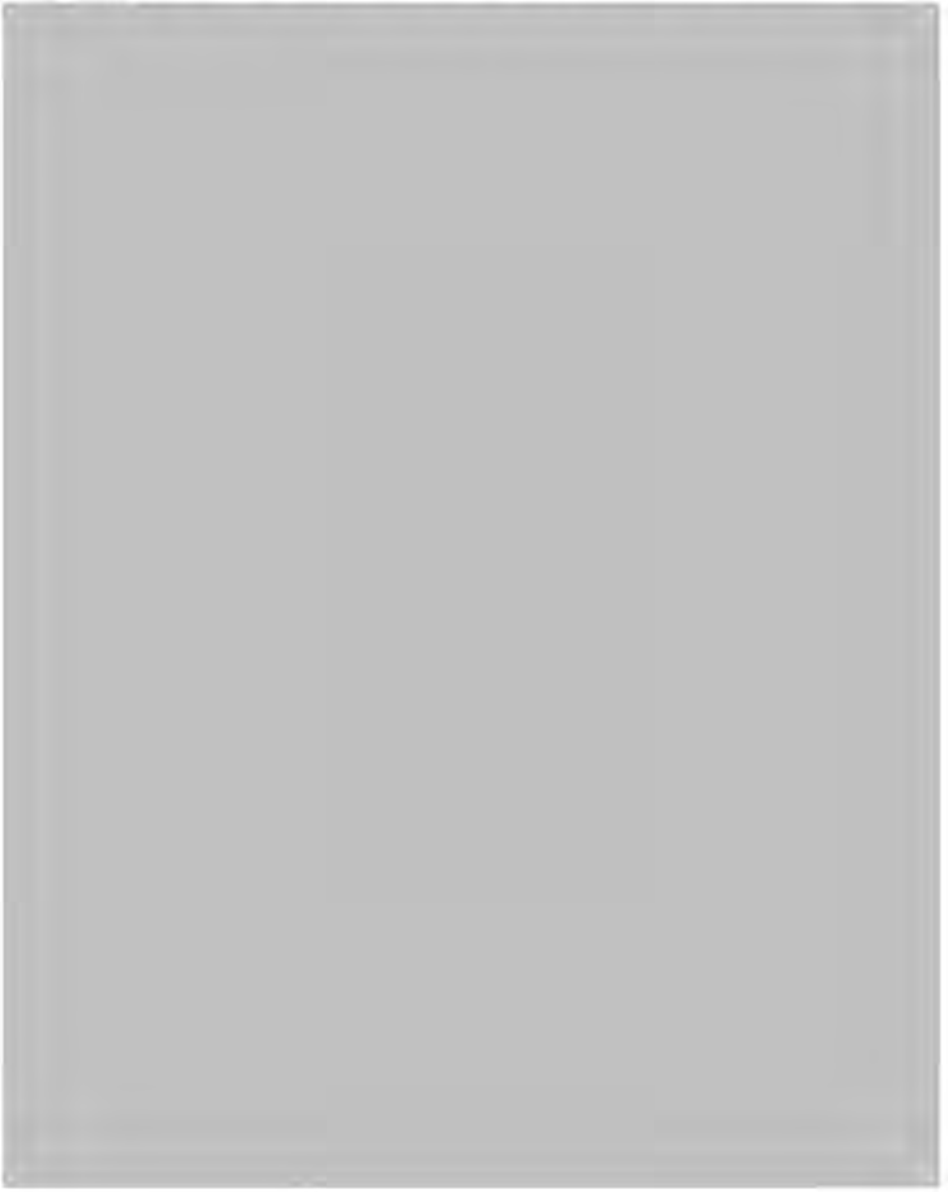
CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

(b) **Legal Costs**

26. In some cases, the Commission does not take carriage of the complaint or there is a real divergence of interest between the Commission and the complainant. In such cases, the Tribunal could be empowered to award costs against the Commission to a successful complainant. The Tribunal could also be empowered to award costs to a successful respondent against the Commission, if it finds the complaint completely meritless or that it has caused the respondent excessive hardship. This would provide a measure of protection for respondents and complainants. The costs should be determined by the Tribunal according to its rules, but it should be clear that they would be less than a full indemnity.

(c) **Appeal from Tribunal Decisions**

27. Decisions of the Tribunals are currently subject to judicial review in the Federal Court, Trial Division. This is a more limited recourse than a full appeal. Concerns have been raised about the consistency of the Tribunal rulings. In addition, the interpretation of human rights legislation has become more complex and the results more far-reaching, as the law has developed. In order to promote more stability and consistency in the development of the law, it might be desirable to provide for a full appeal from Tribunal decisions to the Federal Court. If Tribunals were empowered to make interim orders as discussed later in this Memorandum, provision might be made for an appeal from such orders to the Federal Court, Trial Division since they may seriously affect the positions of the parties.



DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

tribunal à établir des règles de procédure prévoyant notamment la procédure relative aux enquêtes préalables, à l'assignation des témoins, aux conférences préparatoires, à la production des éléments de preuve, aux intérêts, aux dépens et aux délais pour tenir l'audition et prendre une décision relativement à une plainte. Les règles pourraient accélérer le processus, en établissant des normes précises pour résoudre les problèmes de procédure et en permettant aux parties d'obtenir les renseignements nécessaires pour négocier un règlement ou se préparer à l'audition.

b) Paiement des frais

26. Dans certains cas, la Commission ne prend pas elle-même l'initiative de la plainte, ou il y a une réelle divergence entre les intérêts de la Commission et ceux du plaignant. Dans de tels cas, le tribunal pourrait être autorisé à condamner la Commission aux dépens. Le tribunal pourrait également être autorisé à condamner la Commission aux dépens s'il juge la plainte non fondée ou s'il juge que la plainte a causé des contraintes excessives à l'intimé. Cette disposition assurerait une certaine protection aux intimés et aux plaignants. Les frais devraient être déterminés conformément aux règles du tribunal; toutefois, il faudrait préciser que ces frais ne couvrent pas tous les dépens engagés par la partie qui les obtient.

c) Procédure d'appel des décisions du Tribunal

27. Actuellement, les décisions du Tribunal peuvent faire l'objet du contrôle judiciaire de la Cour fédérale, Section de première instance, mais ce recours est plus limité que l'appel en tant que tel. La cohérence des décisions du Tribunal suscite pourtant des inquiétudes. Par ailleurs, à mesure que le droit évolue, l'interprétation de la législation sur les droits de la personne se complexifie et les répercussions des décisions auxquelles elle donne lieu prennent de l'ampleur. Il pourrait s'avérer souhaitable, afin de promouvoir l'évolution cohérente du droit, de prévoir le plein droit d'appel des décisions du Tribunal devant la Cour fédérale. Si l'on accorde aux tribunaux le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires, comme il est mentionné ci-après, un droit d'appel de ces décisions à la Cour fédérale, Section de première instance, devrait être prévu étant donné que ces dernières peuvent affecter sérieusement les droits des parties.

[redacted]

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

[redacted]

33. It is noted that the option of having legally qualified persons sitting on the Tribunal that adjudicates challenges to federal laws under the CHRA, as discussed above in the section on Adjudication Structure, would address concerns about having lay member of Tribunals rule on the validity of federal laws.

34. Consideration was given to the interaction of the CHRA, the Official Languages Act (OLA) and the Canadian Bill of Rights (CBR). It was understood that each statute contains policies and principles of equal priority. The OLA now states that it does not have primacy over the CHRA. The CHRA could be amended to ensure that it does not have primacy over the OLA and CBR, thus assuring their continued coordinate authority. Also, the option chosen could be drafted in a way that it would not affect the existing relationship of the CHRA and remedial mechanisms available under other statutes, such as the Canada Labour Code and the Public Service Employment Act.

INDIAN ACT

35. Section 67 of the CHRA currently exempts the Indian Act and provisions made under the Indian Act (e.g. band by-laws) from the CHRA. This provision was included when the CHRA was enacted in 1977 to allow time for consultation with Indians about the removal of potentially discriminatory provisions of the Indian Act such as the clause relating to the effect of marriage by a status Indian woman to a non-status Indian man. This provision was subsequently removed. Section 67 remains as an unusual exemption in the CHRA.

[redacted]

37. Native women's groups feel very strongly that section 67 should be repealed. Although they can file court challenges under the Charter, they feel that these are beyond their means and that only access to the CHRA will provide legal recourse against the denial of band membership and/or benefits for band members. The Assembly of First Nations has not yet taken a definite position on section 67. They have indicated that they would like to conduct consultations with Indian Chiefs first. These have not yet been completed. It may well be that Indian Chiefs would be reluctant to contemplate an amendment repealing section 67 at a time when they are raising questions in the constitutional reform process about the application of another human rights instrument - the Charter - to Indian governments, as well as other federal and provincial laws.

38. However, native women's groups believe that the CHRA and the Charter should apply to Indian governments pending the development of adequate human rights standards for aboriginal governments. They have recently taken legal action to obtain funding and representation in the constitutional reform process, citing their concern that the Charter should apply to Indian governments. Native women's groups have suggested that if section 67 is repealed, a clause should be added to the CHRA along the lines of section 25 of the Charter, to provide that the CHRA not be construed to abrogate aboriginal and treaty rights.

IV. APPLICATION OF THE ACT
(1) GROUNDS OF DISCRIMINATION

(a) Sexual Orientation

39. The Parliamentary Subcommittee on Equality Rights recommended that the CHRA be amended to prohibit discrimination on the basis of sexual orientation. In Toward Equality, the government stated that it "will take whatever measures are necessary to ensure that sexual orientation is a prohibited ground of discrimination in relation to all areas of federal jurisdiction". It is not clear what means other than an amendment to the CHRA could be used to implement this commitment.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

[redacted]

33. L'option envisagée plus tôt, sous la rubrique «structure décisionnelle», selon laquelle des juristes siégeraient au tribunal dans les cas de contestation de lois fédérales aux termes de la LCDP permettrait d'éviter que des membres non juristes aient à trancher la validité des lois fédérales.

34. On a examiné les rapports entre la LCDP, la Loi sur les langues officielles (LLO) et la Déclaration canadienne des droits (DCD). Il semblerait que chacune de ces lois renferme des politiques et des principes d'une priorité égale. À l'heure actuelle, la LLO prévoit qu'elle n'a pas préséance sur la LCDP. On pourrait modifier la LCDP pour y indiquer qu'elle n'a pas préséance sur la LLO et la DCD, de façon à assurer leur valeur égale. On pourrait y parvenir très simplement si l'on retenait l'option selon laquelle la LCDP a préséance. Par ailleurs, l'option retenue pourrait être rédigée de façon à ne pas modifier les rapports actuels entre la LCDP et les recours prévus par d'autres lois comme le Code canadien du travail et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

LOI SUR LES INDIENS

35. L'article 67 de la LCDP exclut actuellement de l'application de la LCDP la Loi sur les Indiens et les règles et règlements pris en vertu de celle-ci (par ex., les règlements de bande). Cet article a été incorporé à la LCDP lors de son entrée en vigueur, en 1977, afin d'allouer le temps nécessaire pour consulter les Indiens sur l'abrogation des dispositions discriminatoires que renferme la Loi sur les Indiens, notamment les dispositions portant sur le mariage d'un Indienne inscrite à un Indien non inscrit. Ces dispositions ont été supprimées par la suite. Quoi qu'il en soit l'article 67 demeure une exception inusitée à l'application de la LCDP.

[redacted]

37. Les groupes de femmes autochtones veulent absolument l'abrogation de l'article 67. Les contestations en vertu de la Charte sont, à leur avis, beaucoup trop onéreuses, et seul le recours à la LCDP leur garantirait une mesure de redressement contre l'exclusion de la bande et l'impossibilité de jouir des avantages découlant de l,appartenance à une bande. L'Assemblée des Premières Nations ne s'est pas encore prononcée définitivement sur l'article 67. Elle a indiqué qu'elle aimerait consulter d'abord les chefs indiens, et ces consultations ne sont pas encore terminées. Il est possible que les chefs indiens rechignent à envisager l'abrogation de l'article 67 au moment même où ils remettent en question, dans le cadre de la réforme constitutionnelle, l'application d'autre document sur les droits de la personne, qu'il s'agisse de la Charte ou de la législation provinciale, aux gouvernements indiens.

38. Toutefois, les groupes de femmes autochtones sont d'avis que la LCDP et la Charte devraient toutes deux s'appliquer aux gouvernements indiens jusqu'à ce que des normes appropriées à ceux-ci en matière de droits de la personne soient élaborées. Récemment, ils ont intenté une action en justice pour obtenir le financement et la représentation nécessaires dans les négociations entourant la réforme constitutionnelle pour faire connaître leur intérêt à ce que la Charte s'applique aux gouvernements indiens. Les groupes de femmes autochtones ont proposé, advenant l'abrogation de l'article 67, qu'une disposition modelée sur l'article 25 de la Charte soit ajoutée à la LCDP de façon à préciser que la LCDP n'a pas pour effet d'abolir les droits ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

40. Sexual orientation is a prohibited ground of discrimination in five jurisdictions in Canada: Quebec (since 1977), Ontario (since 1986), Manitoba (since 1987), Nova Scotia (since 1991) and Yukon (since 1987). Their experience with sexual orientation complaints is that they form a small percentage of the overall complaints received by the human rights commissions. For example, in Quebec sexual orientation complaints have historically constituted between 1 and 2 per cent of the case-load.

41. The CHRA applies to two general areas: employment and services where these come under federal jurisdiction. Roughly only about 11 per cent of employees in Canada come under federal jurisdiction and are covered by the CHRA. Of these, the majority are employees of the federal government or federal Crown corporations. The rest tend to be employed by large federally regulated employers such as the banks, airlines and telecommunications companies. Similarly, the services covered by the CHRA are services provided by the federal government or by the federally regulated private sector such as the banks and airlines. The vast majority of small businesses, residential accommodations, schools and religious, cultural and social institutions are covered by provincial laws.

42. The purpose of adding sexual orientation to the CHRA would be to prevent individuals from being excluded from jobs and or being denied services, e.g. banking services or an airline ticket because of their sexual orientation. The purpose is not to condone any lifestyle, but to protect individuals from being excluded from jobs or being denied services for irrelevant reasons. However, if it could be shown that there is a bona fide occupational requirement or justification, it would be possible to deny a person employment or services on the basis of their sexual orientation.



46. There appear to be three principal options for the addition of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination under the Act:

Option 1: The first option is to add the ground without qualification. However, this would not address concerns about challenges to employment and social benefits that are provided to couples of the opposite sex but not to same-sex partners. On the other hand, sexual orientation has already been found to be protected by the Charter, and such concerns therefore already arise under the Charter.

Option 2: The second option is to clearly provide that complaints could not be filed on the basis of sexual orientation where benefits have been denied to a homosexual partner. This option would address concerns about the challenges to employment and social benefits that are provided to couples of the opposite sex. However, the government would still have to defend the denial of such benefits to same-sex couples under the Charter. This option

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

IV. APPLICATION DE LA LOI
(1) MOTIFS DE DISTINCTION

a) Orientation Sexuelle

39. Le Sous-comité parlementaire sur les droits à l'égalité a recommandé que la LCDP soit modifiée de façon à interdire la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Dans son document Cap sur l'égalité, le gouvernement mentionne qu'il «prendra toutes les mesures nécessaires pour que, dans tous les domaines relevant du fédéral, l'orientation sexuelle soit un motif de distinction illicite». Il semble difficile de donner suite à cet engagement autrement que par la modification de la LCDP.

40. L'orientation sexuelle est un motif de distinction illicite dans cinq administrations au Canada : Québec (depuis 1977), Ontario (depuis 1986), Manitoba (depuis 1987), Nouvelle-Écosse (depuis 1991) et Yukon (depuis 1987). Dans ces administrations, les plaintes concernant l'orientation sexuelle ne représentent qu'une faible proportion de l'ensemble des plaintes reçues par les différentes commissions des droits de la personne. Par exemple, au Québec, ces plaintes n'ont toujours compté que pour 1 à 2 pour cent de toutes les plaintes déposées.

41. La LCDP s'applique à deux domaines généraux : les services et l'emploi dans les secteurs qui relèvent de la compétence du fédéral. En gros, seulement 11 pour cent environ des employés au Canada sont visés par la LCDP. La majorité de ceux-ci relèvent directement du gouvernement fédéral ou d'une société d'État fédérale; les autres travaillent pour des employeurs régis par des textes de loi fédéraux, notamment les banques, les lignes aériennes et les entreprises de télécommunications. De même, la LCDP s'appliquent aux services fournis par le gouvernement fédéral ou par des organismes dont le domaine d'activité est réglementé par celui-ci, comme les banques et les lignes aériennes. La grande majorité des petites entreprises, des écoles, des établissements religieux, culturels et sociaux sont assujettis aux lois provinciales. Il en est de même des questions relatives au logement.

42. L'ajout de l'orientation sexuelle aux motifs de distinction illicite mentionnés dans la LCDP vise à empêcher que des personnes se voient refuser un emploi ou des services (par ex. des services bancaires ou l'émission d'un billet d'avion) à cause de leur orientation sexuelle. Il ne s'agit pas de fermer les yeux sur un certain mode de vie mais plutôt de faire en sorte que personne ne se voit refuser un emploi ou un service pour des motifs non-pertinents. Il serait possible, toutefois, de refuser un emploi ou des services à une personne à cause de son orientation sexuelle si l'on peut établir que le refus est fondé sur une exigence professionnelle justifiée ou un motif justifiable.

[redacted]

46. En gros, il existe trois options pour ce qui est de l'inclusion de l'orientation sexuelle à la liste des motifs de distinction illicite prévus par la Loi :

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

would also be strongly criticized by advocacy groups as falling short of the commitment made in Toward Equality.

Option 3: The third option would be to add sexual orientation as a ground, but add definitions for the existing grounds of "marital status" and "family status" excluding homosexual relationships, a definition for the term "spouse" which would be limited to heterosexual couples, and a provision which would preclude complaints of discrimination where social, employment and other benefits are provided only to heterosexual couples. This option would affirm a commitment to the values of the traditional family and spousal relationships. It would also give guidance in this respect for Tribunals and courts, which have had trouble with these terms in their undefined state. It would provide some protection, though not absolute, against arguments that homosexual partners should get spousal or family benefits. On the other hand, it would still be criticized by advocacy groups for not completely fulfilling the commitment in Toward Equality.

(b) Other Grounds

47. In Toward Equality, the government agreed to consider adding political belief and criminal conviction and charge to the CHRA as grounds of discrimination. Another potential ground considered was source of income, e.g. public assistance. A few provinces prohibit discrimination on the basis of political belief and source of income. However, it is not clear that there is a demonstrable problem in these areas. With respect to political belief, there are uncertainties as to what "political belief" means, as well as concerns about: duplication between the Security Intelligence Review Committee and the Canadian Human Rights Commission and about protecting national security; maintaining political belief where it is a legitimate factor in certain governmental appointments; maintaining legitimate restrictions on the political activities of public servants. With respect to political belief and criminal conviction and charge, many employers are concerned about whether the existing defences in the CHRA would be broad enough to protect legitimate employment decisions. It is felt that the fact that there was not proof beyond a reasonable doubt of a crime should not prevent an employer from considering a person's charge record.

(c) Mandatory Retirement

48. In Toward Equality, the government agreed to eliminate provisions of the CHRA that permit mandatory retirement on a blanket basis, and to consult with employers and unions to ascertain if transitional rules are necessary. Consultations were conducted by the Department of Labour assisted by the Department of Justice. There was broad agreement on the need for a transitional period, to allow for changes to pension plans, related benefits and collective agreements.



DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

Option 1 : La première option consiste à ajouter l'orientation sexuelle, sans aucune autre précision. Toutefois, cette option ne réglerait aucunement les préoccupations suscitées par les contestations dues aux avantages sociaux en matière d'emploi et aux prestations sociales accordés aux couples hétérosexuels, mais non aux partenaires homosexuels. Néanmoins, selon la jurisprudence, l'orientation sexuelle bénéficie déjà de la protection de la Charte, et ces préoccupations sont déjà soulevées et seront éventuellement réglées en vertu de la Charte.

Option 2 : La deuxième option consiste à prévoir expressément que nul ne peut déposer une plainte de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle lorsqu'il s'agit d'avantages sociaux ou de prestations sociales accordés à un partenaire homosexuel. Cette option réglerait la question des contestations dues aux avantages sociaux en matière d'emploi et aux prestations sociales dont jouissent les couples hétérosexuels. Toutefois, le gouvernement aura à défendre, au regard de la Charte, son refus d'accorder de tels avantages aux couples homosexuels. Les groupes de défense des droits reprocheraient sévèrement au gouvernement d'escamoter les engagements qu'il a pris dans Cap sur l'égalité.

Option 3 : La troisième option consiste à ajouter l'orientation sexuelle à la liste des motifs de distinction illicite, mais aussi à définir l'«état matrimonial» et la «situation de famille» (motifs actuellement prévus à la Loi) en vue d'exclure les unions homosexuelles, à définir le terme «conjoint» de façon qu'il ne s'applique qu'aux couples hétérosexuels et à prévoir une disposition qui empêcherait le dépôt de toute plainte de discrimination lorsqu'il s'agit d'avantages sociaux en matière d'emploi, de prestations sociales ou autres accordés uniquement aux couples hétérosexuels. Cette option montrerait que le gouvernement est bien décidé à promouvoir l'institution de la famille traditionnelle et de l'union homme-femme. Elle ferait par ailleurs clairement connaître le sens que le législateur accorde à ces termes aux tribunaux administratifs et judiciaires, qui ont parfois éprouvé des difficultés en raison de l'absence de telles définitions. Elle offrirait une protection, quoique relative, contre les revendications des homosexuels visant les prestations et avantages accordés à titre de membre de la famille ou de conjoint. En revanche, les groupes de défense des droits trouveraient quand même à y redire du fait que le gouvernement n'honorerait pas intégralement les engagements qu'il a pris dans Cap sur l'égalité.

b) Autres motifs

47. Dans Cap sur l'égalité, le gouvernement acceptait d'étudier la possibilité d'inclure les opinions politiques et les condamnations et accusations criminelles dans la LCDP au chapitre des motifs de discrimination. On a également étudier la possibilité d'inclure de la même façon les sources de revenu (p. ex. l'aide sociale). Certaines provinces interdisent la discrimination fondée sur les opinions politiques et les sources de revenu. Toutefois, on ne peut conclure que cette forme de discrimination pose véritablement un problème. Il est difficile de savoir ce qu'on entend par «opinions politiques». En outre, l'inclusion de ce motif de discrimination dans la Loi suscite des inquiétudes relativement aux questions suivantes : le recoupement des attributions du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et de la Commission canadienne des droits de la personne, et la protection de la sécurité nationale; le maintien de la discrimination fondée sur les opinions politiques, lorsqu'elle est justifiée, dans la dotation de certains postes au sein du gouvernement; et le maintien des restrictions justifiées concernant les activités politiques chez les fonctionnaires. En ce qui concerne les opinions politiques et les condamnations et accusations criminelles, plusieurs se demandent si les moyens de défense prévus actuellement par la Loi seraient suffisamment larges pour protéger les décisions légitimes en matière d'emploi. Du reste, l'on estime que le fait que la culpabilité d'un candidat à un poste n'a pas été établie hors de tout doute raisonnable ne devrait pas empêcher l'employeur de tenir compte des accusations portées contre le candidat en question.

c) Retraite obligatoire

48. Dans Cap sur l'égalité, le gouvernement a accepté d'abroger les dispositions de la LCDP qui prévoient, de façon générale, la retraite obligatoire, et de mener des consultations avec les employeurs et les syndicats sur la nécessité de règles transitoires. Il ressort de ces consultations menées par le ministère du Travail avec le concours du ministère de la Justice qu'une période de transition devra être prévue pour permettre que soient modifiés les régimes de pension et d'avantages connexes ainsi que les conventions collectives.

[redacted]

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

[redacted]

51. Some concerns have been expressed about the impact of abolishing mandatory retirement, and so it might be desirable for the Minister of Justice in conjunction with other appropriate Ministers, to consult with industry and unions and report to Cabinet on the impact, three years from the expiry of the transitional period.

(d) Multiple or Compound Grounds of Discrimination

52. Questions have been raised by advocacy groups about whether some minorities are adequately protected by the Act if the Act does not provide for the situations in which they suffer discrimination based on a combination of prohibited grounds. For example, it is suggested that minority women may experience a different form of discrimination from minority males or white women. The case-law already indicates that discrimination based on a number of grounds is prohibited by human rights legislation. However, it might be desirable to amend the Act to expressly incorporate this principle and give symbolic recognition to the effects of compound discrimination.

(V) SCOPE

(a) Reasonable Accommodation

53. In Toward Equality, the government agreed in principle to incorporate the concept of reasonable accommodation in the CHRA. Reasonable accommodation would require jobs, buildings and services to be adjusted where necessary to make them more accessible to groups such as the disabled and religious or cultural minorities.

[redacted]

55. As a result, any legislative amendment falling short of the undue hardship standard would likely be seen by interest groups and others as rolling back the existing protections of the Act.

56. Concerns have been raised by the Treasury Board Secretariat that it may not be clear when costs incurred by the government would constitute undue hardship on the government given the financial resources perceived to be available to it. The Treasury Board Secretariat indicates that beginning in 1990, departments submitted five year plans in accordance with the government's Accessibility policy for buildings and facilities. At that time, the plans involved costs of $138 million for the five years, plus amounts now estimated at more than $60 million. Treasury Board Secretariat indicates that cost increases are now being experienced, and total estimated costs are now over $300 million. The Treasury Board Secretariat is of the view that there would be significant cost risks if an amendment to add accommodation to the CHRA were based on the Ontario Human Rights Code provision or something similar to it.

[redacted]

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

[redacted]

51. En raison des inquiétudes soulevées par les répercussions que pourrait avoir l'abolition de la retraite obligatoire, il pourrait être souhaitable que le ministère de la Justice, avec le concours d'autres ministères concernés, mène des consultations auprès des représentants de l'industrie et des syndicats et dépose un rapport au Cabinet sur cette question trois ans après l'expiration de la période de transition.

d) Distinction fondée sur plus d'un motif illicite

52. Des groupes de défense des droits ont soulevé la question de savoir si certaines minorités étaient adéquatement protégées par la Loi même si celle-ci ne vise pas le cas où ces minorités seraient victimes de distinction fondée sur plus d'un motif illicite. Ils citaient à titre d'exemple le cas d'une femme membre d'une minorité qui pouvait être victime d'une autre forme de distinction que celle qui peut toucher un homme appartenant à une minorité ou une femme de race blanche. La jurisprudence est déjà claire à cet égard : la distinction fondée sur plus d'un motif illicite est prohibée par les lois relatives aux droits de la personne. Il pourrait toutefois être souhaitable de modifier la Loi de façon à y énoncer expressément ce principe et à conférer une reconnaissance symbolique aux effets de la distinction fondée sur plus d'un motif illicite.

(2) PORTÉE

a) Adaptation raisonnable

53. Dans Cap sur l'égalité, le gouvernement a convenu en principe d'incorporer la notion d'adaptation raisonnable dans la LCDP. Selon cette notion, les conditions de travail, les édifices et les installations doivent être adaptés aux besoins spéciaux de certains groupes comme les personnes handicapées et les minorités religieuses ou culturelles.

[redacted]

55. Par conséquent, les groupes d'intérêts et autres groupes concernés pourraient considérer que toute modification législative qui omettrait de prévoir la norme de contrainte excessive diminue les protections accordées par la Loi actuelle.

56. D'après le Conseil du Trésor (Secrétariat), il pourrait s'avérer difficile d'établir ce que constituera une contrainte excessive, en termes de dépenses, pour le gouvernement étant donné les ressources financières que celui-ci semble avoir à sa disposition. Le Secrétariat mentionne qu'à partir de 1990, les ministères ont soumis des plans quinquennaux conformes à la politique du gouvernement en matière d'accessibilité aux édifices et aux installations. Le coût de réalisation des plans était alors fixé à 138 millions de dollars pour cinq ans, auxquels il faut ajouter un montant dépassant actuellement 60 millions de dollars. Le Secrétariat indique qu'il faut maintenant faire face à des augmentations de coût et qu'on évalue actuellement le coût total des programmes à plus de 300 millions de dollars. D'après le Secrétariat, la modification visant à incorporer dans la LCDP une norme d'adaptation similiaire à la norme prévue par le Code des droits de la personne de l'Ontario pourrait entraîner des dépenses importantes.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU

[redacted]

60. In the past the advocacy groups, including those representing persons with disabilities, have taken the position that the Ontario Human Rights Code provision of undue hardship is the minimum legal standard for accommodation. More recently, they have raised concerns about the whole notion of accommodation, as an exceptional way of dealing with persons with disabilities. They have contemplated amendments to human rights legislation to state the duty more positively. In their view, such a positive obligation would avoid complainants being drawn so much into considerations of costs, and would focus on the need to make facilities, employment and so on as accessible to persons with disabilities as they currently are to persons who do not have disabilities.

61. The options include:

Option 1: The CHRA might be amended to create a positive duty to ensure that persons with disabilities have access to buildings and facilities, services and employment.

Option 2: The CHRA might require employers and service providers to make reasonable accommodation for the needs of an individual or individuals except where this would cause undue hardship to the employer or purveyor considering, the cost, outside sources of funding, if any, and health and safety requirements, if any, as provided for in the Ontario Human Rights Code.

Option 3: The CHRA might require employers and service providers to take reasonable steps to make accommodation for the needs of an individual or individuals except where this would cause undue hardship to the employer or purveyor considering, among other things, the cost, the effect on the operation of government programs, the effect on the operation of a business, outside sources of funding, if any, and health and safety requirements, if any.

62. The Canadian Forces have raised concerns about the about the application of the obligation of accommodation the universality of service principle, under which all members of the Forces are subject to be called into active duty in times of war or other emergency. The Forces require all members to meet a minimum medical standard. This standard tends to exclude a variety of individuals with medical conditions, e.g. epilepsy, diabetes. There are good arguments that the universality of service principle and minimum medical standard would be upheld under the existing law on accommodation or under the Options above. However, this is not without some risk. An amendment indicating that the operational effectiveness of the Canadian Forces is a relevant factor in applying the obligation of accommodation might go some way to removing concerns about this matter. On the other hand, there would likely be criticism from advocacy groups and the Canadian Human Rights Commission about creating a special standard for the Forces. The Canadian Forces would indicated that their concerns would be addressed to some extent by making the obligation applicable only in cases of adverse effect discrimination, and providing that the bona fide occupational requirement defence would apply in cases of direct discrimination (e.g. rules directly excluding persons with certain disabilities) with no obligation of accommodation.

63. If option 2 or 3 were followed, provision might also be made, as in the Ontario Code, for regulations prescribing standards on what constitutes undue hardship. A regulation-making power would allow overly narrow or onerous interpretations of the standard to be remedied if necessary. To ensure that the obligation of accommodation is understood as a positive duty, it might also be desirable to amend the purpose clause (section 2) of the CHRA to incorporate this concept.

[redacted]

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT



60. Dans le passé, des groupes de défense des droits, notamment ceux représentant les personnes handicapées, ont prétendu que la disposition relative à la contrainte excessive du Code des droits de la personne de l'Ontario constituait une norme juridique minimale en ce qui concerne l'adaptation. Plus récemment, ils ont soulevé certaines questions concernant la notion d'adaptation en déclarant qu'il s'agissait d'une façon peu courante de traiter les personnes handicapées. Ils ont proposé d'apporter des modifications à la Loi afin qu'elle prévoit l'obligation relative à l'adaptation d'une manière plus positive. À leur avis, cette modification éviterait aux plaignants d'être entraîné dans des considérations liées aux coûts et permettrait de mettre plutôt l'accent sur l'importance de rendre les installations, les emplois et autres aussi accessibles aux personnes handicapées qu'ils le sont actuellement aux personnes qui ne souffrent pas d'un handicap.

61. Voici les options possibles :

Option 1 : La LCDP pourrait être modifiée de façon à prévoir une obligation positive visant à assurer aux personnes handicapées l'accès aux édifices, installations, services et emplois.

Option 2 : La LCDP pourrait exiger des employeurs et des fournisseurs de services qu'ils prennent des mesures d'adaptation pour répondre aux besoins d'un ou de plusieurs individus, sauf si cela constitue une contrainte excessive, compte tenu notamment du coût, des sources de financement extérieures, s'il en est, et des exigences en matière de santé et de sécurité, le cas échéant (comme le prévoit le Code des droits de la personne de l'Ontario).

Option 3 : La LCDP pourrait exiger des employeurs et des fournisseurs de services qu'ils prennent les mesures raisonnables pour répondre aux besoins d'un individu ou de plusieurs individus, sauf si cela constitue une contrainte excessive, en tenant compte notamment du coût, des répercussions sur le fonctionnement des programmes gouvernementaux et sur l'exploitation de l'entreprise, des sources extérieures de financement, s'il en est, et des exigences en matière de santé et de sécurité, le cas échéant.

62. Les Forces canadiennes ont soulevé des questions relativement à l'application de l'obligation d'adaptation et au principe de l'université des services en vertu duquel tous les membres des Forces peuvent être appelés au service actif, notamment en temps de guerre ou d'urgence. Les Forces exigent de tous leurs membres qu'ils répondent à certaines normes minimales en matière de santé, qui tendent à exclure de leurs rangs des personnes souffrant de troubles médicaux (p. ex. l'épilepsie ou le diabète). On peut à bon droit penser que le principe de l'universalité des services et les normes minimales en matière de santé seront maintenus en vertu du droit actuel relatif à l'adaptation ou des options susmentionnées. Toutefois, ceci n'est pas sans danger. Une modification précisant que l'efficacité opérationnelle des Forces est un facteur dont il faut tenir compte en ce qui concerne l'obligation d'adaptation pourrait faire disparaître toute préoccupation quant à cette question. Par ailleurs, il est probable que des groupes de défense des droits et la Commission canadienne des droits de la personne critiqueront l'application d'une norme particulière aux Forces canadiennes. Ces dernières ont indiqué que les problèmes qu'elles soulèvent pourraient être réglés, dans une certaine mesure, par l'adoption d'une disposition qui restreindrait l'obligation aux seuls cas de discrimination indirecte et qui prévoirait que la

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

[redacted]

(c) Application of Section 10 to Benefits

65. Section 10 of the CHRA prohibits employer or union policies or practices that deprive individuals of employment opportunities. Doubts have been raised about whether "opportunities" includes employment benefits. An amendment to clarify this would complement the protection of individual employees under section 7 of the Act and ensure that discrimination in both employment benefits and opportunities would be prohibited.

(d) Identifiable Victims in Service Complaints

66. Section 40(5)(b) provides that it is not necessary for a complainant to be able to identify a specific victim of discrimination under sections 8 (employment applications), 10 (employment), 12 (notices and signs) and 13 (hate messages). Removing the requirement to identify a specific victim in complaints about discrimination in the provision of goods and services under section 5 would allow the Commission to take a more active approach, for example, in ensuring the accessibility of services to the disabled, and would be consistent with the rest of the CHRA.

(VI) AREAS OF DISCRIMINATION

[redacted]

(b) Retaliation

68. Questions have been raised about whether the CHRA adequately protects complainants against retaliation by employers. The Act makes retaliation complainants a summary conviction offence. However, most provincial human rights laws provide that retaliation can also be dealt with by the usual complaint and tribunal procedures. It has been suggested that these laws are better because they require proof on the civil basis of the balance of probabilities, as opposed to the more difficult standard of proof beyond a reasonable doubt. The prosecution approach also creates difficulties in separating justifiable work discipline and management action from retaliation. If retaliation were made a discriminatory practice subject to the usual Tribunal procedures, the CHRA might be more effective. Complaints of retaliation could proceed together with the complaint of discrimination, so that all issues could be resolved together. An urgent retaliation problem could be dealt with by an interim order (such orders are discussed later in this Memorandum), pending the final resolution of both the discrimination and retaliation complaints. Retaining the offence provisions would permit the most serious examples of retaliation to be prosecuted.

(VII) DEFENCES

(a) Defences for Religious and Other Organizations

69. Concerns have been expressed about whether the bona fide occupational requirement (BFOR) defence is sufficient to recognize the employment needs of religious organizations and institutions. A number of groups believe that employees whose job it is to forward beliefs common to the organization and who serve as examples and role models, should demonstrate a commitment to the values of the organization. At the same time, these groups are prepared to accept that certain jobs, may not require religious conformance. It might be possible to balance these needs with the principle of equal opportunity by incorporating a clause which appears in several provincial human rights statutes. These laws protect preferential hiring by religious or other institutions if it is based on a BFOR. Such a clause has the advantage that while it does not except religious institutions from the purview of human rights law, it is a clear indication that such

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

défense de l'exigence professionnelle justifiée ne peut être invoquée que dans les cas de discrimination directe (p. ex. à l'égard de règles excluant directement les personnes atteintes de certains handicaps) sans qu'il y ait obligation d'adopter des mesures d'adaptation.

63. Si l'option 2 ou 3 était choisie, on pourrait aussi, comme le fait le Code ontarien, autoriser la prise de règlements pour définir la notion de «contrainte excessive». Une disposition conférant le pouvoir de prendre des règlements permettrait le redressement des interprétations trop étroites de la norme d'adaptation raisonnable ou des applications onéreuses auxquelles elles donnent lieu. Il pourrait également être souhaitable de modifier l'article 2 de la LCDP, qui énonce l'objet de la Loi, de façon à établir le caractère positif de l'obligation de procéder à une adaptation raisonnable.

[redacted]

c) **Application de l'article 10 aux avantages que procure un emploi**

65. L'article 10 de la LCDP interdit aux employeurs et aux organisations syndicales de fixer des lignes de conduite susceptibles d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu. La question a été soulevée de savoir si l'expression «chances d'emploi ou d'avancement d'un individu» englobe tous les avantages que procure un emploi. Une modification visant à préciser cette expression compléterait la protection dont profitent les individus aux termes de l'article 7 de la Loi et interdirait clairement la discrimination liée aux avantages que procure un emploi et aux chances d'emploi ou d'avancement.

d) **Identification des victimes dans les cas de plaintes liées à la prestation de services**

66. L'alinéa 40(5)b) prévoit qu'il n'est pas nécessaire, pour un plaignant, d'identifier spécifiquement une victime de discrimination aux termes des articles 8 (demandes d'emploi), 10 (emploi), 12 (affiches, écriteaux) et 13 (propagande haineuse). La suppression de l'obligation d'identifier spécifiquement une victime dans les cas de plainte de discrimination relative à la fourniture de biens et de services aux termes de l'article 5 permettrait à la Commission d'adopter une approche plus dynamique (par exemple en matière d'accessibilité aux services pour les handicapés) et rendrait cette disposition compatible avec le reste de la LCDP.

(3) **DOMAINES DE DISTINCTION ILLICITE**

[redacted]

b) **Représailles**

68. On a soulevé la question de savoir si la LCDP met suffisamment les plaignants à l'abri des représailles de la part des employeurs. Aux termes de la Loi, quiconque exerce des représailles contre une personne qui a déposé une plainte commet une infraction punissable par procédure sommaire. Toutefois, aux termes de la plupart des lois provinciales relatives aux droits de la personne, on peut répondre aux représailles au moyen des mécanismes habituels du dépôt d'une plainte et de l'audition par un tribunal. On a affirmé que ces lois sont supérieures puisqu'elles exigent, comme en droit civil, d'établir la prépondérance des probabilités et non pas de se plier à la norme stricte de la preuve au delà de tout doute raisonnable. En outre, il est difficile d'établir une distinction entre, d'une part, les représailles et, d'autre part, la discipline et les mesures de gestion en milieu de travail. Si la LCDP fait des représailles un acte discriminatoire assujetti aux procédures habituelles devant le tribunal, elle sera peut-être plus efficace. On pourrait

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

preferences are acceptable if based on a BFOR. Such a defence might be extended (as with many provincial laws) to include philanthropic, educational, fraternal and social organizations.

[redacted]

VIII. AUDIT POWER AND EMPLOYMENT EQUITY

71. The Human Rights Commission has proposed that its powers be expanded to permit it to audit or inspect employers and service providers, to ensure that they are implementing the Employment Equity Act (EEA) and the CHRA. At present, the Commission cannot require information or access to a workplace except where a complaint has been laid. The Commission's view is that the proposed power would be a more effective way of achieving compliance with the CHRA and the EEA then acting on complaints. The Commission and some interest groups feel that the implementation of employment equity has been moving slowly, and that the Commission's role and/or the EEA should be strengthened.

72. Currently, the EEA provides for federally regulated private employers with 100 or more employees and Crown corporations to implement employment equity and to report data on target groups (women, visible minorities, disabled, aboriginal peoples). Non-compliance with the reporting obligations is an offence, with a fine of up to $50,000. The data reports are available to the public and are sent to the Human Rights Commission. The government has taken the position that the Commission may act where these reports indicate discrimination, by laying a complaint. The Employment and Immigration Commission (CEIC) and the Treasury Board have important roles in the area of employment equity. CEIC collects and analyzes data submitted under the EEA and assists employers in implementing employment equity. CEIC conducts employment equity compliance reviews of government contractors under the Federal Contractors Program. Treasury Board has overall responsibilities for employment equity initiatives in government departments and Crown corporations (to whom the EEA does not apply). Treasury Board reviews and approves the action plans of these institutions on a periodic basis, and also reviews their implementation.

73. While the Human Rights Commission would like to expand its powers to allow it to review employers, it has already undertaken joint reviews with several government departments and major private employers (on the basis of data reported under the EEA) to determine whether they are implementing employment equity. Most employers have cooperated with the Commission. In the view of the Commission a few have not cooperated and the Commission has laid complaints of discrimination. While it is not clear where this process will lead, the Commission will likely ask employers to correct deficiencies in the representation of groups by, for example, improving hiring practices and establishing goals and timetables. The Commission may well contemplate laying complaints where employers do not agree to such employment equity programs. The Commission is also investigating complaints of discrimination laid against several employers on the basis of their data reports under the EEA.

74. The EEA provides for a review of the legislation by a House of Commons committee. The Committee was established in October, 1991 and is scheduled to complete its report by May, 1992. Any major changes to the system might be premature in light of that built-in review schedule. If amendments were made to the EEA as a result of the review, one option open to the government would be to expand the role of CEIC. In this context, it might also be premature to expand the powers of the Human Rights Commission, without considering all the options that will arise in the course of the scheduled review of the EEA. In addition, the government will be in a better position at that time to assess the relationship of the various bodies and laws relating to employment equity.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

instruire en même temps les plaintes de représailles et les plaintes de discrimination, et trancher ensemble toutes les questions en litige. Pour résoudre un problème urgent en matière de représailles, il serait possible de rendre une ordonnance provisoire (dont il sera question plus loin) en attendant la décision définitive statuant à la fois sur les plaintes de discrimination et les plaintes de représailles. Conserver, dans la LCDP, les dispositions relatives aux infractions permettrait d'intenter des poursuites pénales contre les auteurs de représailles plus graves.

(4) MOYENS DE DÉFENSE

a) Moyens de défense que peuvent invoquer les organisations, notamment les organisations religieuses

69. On s'est préoccupé de savoir si le moyen de défense fondé sur l'exigence professionnelle justifiée reconnaît suffisamment, sur le plan de l'emploi, les besoins des organisations et des institutions religieuses. Plusieurs groupes estiment que des employés qui occupent des postes les obligeant à propager les croyances de l'organisation et à donner l'exemple doivent démontrer qu'ils partagent pleinement le sens des valeurs préconisé par l'organisation. Par ailleurs, ces groupes sont disposés à reconnaître que certains postes n'exigent peut-être pas que leur titulaire partage les croyances de l'organisation. Il est peut-être possible d'établir un équilibre entre cette nécessité et le principe de l'égalité des chances, en insérant dans la Loi une disposition semblable à celle figurant dans plusieurs lois provinciales relatives aux droits de la personne. Ces lois justifient l'embauchage préférentiel par des institutions, notamment les institutions religieuses, s'il se fonde sur une exigence professionnelle justifiée. Une telle disposition présente l'avantage suivant : les règles des droits de la personne continuent de s'appliquer aux institutions religieuses mais, de toute évidence, de telles préférences sont acceptables si elles reposent sur des exigences professionnelles justifiées. Comme dans le cas de plusieurs lois provinciales, ce moyen de défense pourrait s'étendre aux organisations philanthropiques, éducatives, fraternelles et sociales.

[redacted]

V. POUVOIR D'EFFECTUER DES VÉRIFICATIONS ET ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

71. La Commission des droits de la personne a proposé que l'on étende ses pouvoirs de manière à lui permettre d'effectuer des vérifications ou des inspections auprès des employeurs et des fournisseurs de services pour s'assurer qu'ils appliquent la Loi sur l'équité en matière d'emploi (LÉME) et la LCDP. À l'heure actuelle, la Commission ne peut exiger ni des renseignements, ni l'accès aux lieux de travail, sauf lorsqu'on a déposé une plainte. La Commission estime qu'en lui conférant ces pouvoirs, on sera mieux en mesure de faire respecter la LCDP et la LÉME qu'on ne peut le faire par le traitement de plaintes. Selon la Commission et certains groupes d'intérêt, l'équité en matière d'emploi n'a réalisé que des progrès hésitants et il y a lieu de renforcer le rôle de la Commission et l'application de la LÉME.

72. Actuellement, aux termes de la LÉME, les employeurs du secteur privé réglementés par le fédéral et ayant au moins 100 employés, ainsi que les sociétés d'État, sont chargés d'appliquer l'équité en matière d'emploi et de présenter des données sur les groupes cibles (les femmes, les minorités visibles, les personnes handicapées, les autochtones). Le défaut de présenter les rapports requis par la Loi constitue une infraction punissable par une amende maximale de 50 000 $. Les rapports de données sont à la disposition de la population et sont expédiés à la Commission des droits de la personne. La position du gouvernement est que la Commission peut donner suite aux rapports qui font état de distinctions illicites en déposant une plainte. La Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) et le Conseil du Trésor exercent des rôles importants dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. La CEIC compile et analyse les données présentées sous le régime de la LÉME et aide les employeurs à mettre en oeuvre l'équité en matière d'emploi. Dans le cadre du programme des entrepreneurs fédéraux, la CEIC procède à des examens de la mise en oeuvre, par les entrepreneurs au service du gouvernement, de l'équité en matière d'emploi. Le Conseil du Trésor est responsable de l'ensemble des initiatives ayant trait à l'équité en matière d'emploi dans les ministères du gouvernement et dans les sociétés d'État (auxquelles la LÉME ne s'applique pas). La Conseil du Trésor

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

IX. EQUAL PAY

75. Section 11 of the CHRA requires employers to provide equal wages for male and female employees in the same establishment who perform work of equal value. Complaints of non-compliance are investigated by the Commission. The Commission made proposals for major changes in 1986-87 to change the existing approach to require large employers to develop and implement an equal pay plan. Failure to do so would be an offence, with a fine of up to $50,000. The Commission would be given the power, which it currently does not have, to monitor compliance by inspecting employers. The Commission believes the pace of implementation of the law has been too slow, and that a shift away from the complaint-based system would speed up implementation. On the other hand, there are currently a number of initiatives which enhance the implementation of equal pay.

76. The Canada Labour Code empowers Labour Canada officers to inspect employers and refer apparent cases of unequal pay to the Human Rights Commission. Labour Canada has an equal pay program of education and enforcement. In the first phase during 1987 to 1991, Labour Canada officials visited over 800 employers to promote the implementation of equal pay. In the second phase, which began in early 1989, Labour Canada officers are inspecting selected employers and will, if necessary, refer suspected cases of gender-based wage discrimination to the Human Rights Commission. Since 1989, three cases have been referred. While the Commission has criticized Labour Canada's approach, Labour Canada has given employers a chance to implement complex and time-consuming equal pay methods, before referring cases to the Commission.

77. In 1985, Treasury Board began a large-scale joint union-management evaluation of public service jobs (JUMI) to determine whether and what pay differences exist. The evaluation was completed in 1989, and steps were being taken to identify and remedy any deficiencies, when the unions withdrew from the process early in 1990. Shortly afterwards, the Treasury Board announced pay increases, including retroactive pay hikes, to provide a wide range of public servants with equal pay. In 1990, the public service unions filed complaints of unequal pay against the Treasury Board with the Canadian Human Rights Commission. The Commission referred these complaints to a Human Rights Tribunal, which began hearings in the fall of 1991, and which may continue to hear evidence and arguments until 1993. Some time after that the Tribunal would render a decision.

78. The Human Rights Commission's proposals for broader powers with respect to the preparation and monitoring of equal pay plans is part of the wide audit power proposed by the Commission with respect to the Employment Equity Act and otherwise, as discussed in the previous section. For this reason, it would appear to be preferable to assess this aspect of the Commission's proposals in the context of the review of the Employment Equity Act. Another reason for deferring any changes in the equal pay area is that private sector employers have participated in Labour Canada's equal pay program in good faith. It may not therefore be desirable to impose new obligations before Labour Canada's initiative has run closer to its course.

79. The Commission's proposals contain major differences from the equal pay systems in Ontario and Manitoba, which do not utilize their human rights legislation or Human Rights Commissions to enforce equal pay. The Treasury Board has made proposals to amend the CHRA to provide for a one-time calculation of wage corrections with time and other limits. These proposals differ substantially from the Ontario and Manitoba models, as well as from the Commission's proposals.

80. A joint study of equal pay issues involving the Departments of Justice and Labour and the Treasury Board Secretariat is currently underway. In addition, while extensive consultations were conducted with individuals and groups in 1986 concerning amendments to the CHRA, the question of equal pay did not arise. Equal pay amendments would require consultations outside the government. The recent announcement in the Budget that the government will if necessary introduce legislation to ensure that it does not have to make any further equal pay adjustments for the period prior to November, 1990 was severely criticized by a number of advocacy groups. The resulting climate would make it very difficult to develop amendments on equal pay. Overall, it would therefore appear to be desirable to defer any proposals for changes to the equal pay provisions, at a minimum until after the review of the Employment Equity Act and until the Labour Canada program has progressed further.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

examine et approuve périodiquement les plans d'action de ces institutions et examine aussi leur mise en oeuvre.

73. La Commission des droits de la personne aimerait exercer des pouvoirs accrus lui permettant d'examiner la mise en oeuvre par les employeurs. Elle a déjà, de concert avec plusieurs ministères et des employeurs importants du secteur privé, entrepris des examens, fondés sur les données présentées sous le régime de la LÉME, afin de vérifier s'ils mettent en oeuvre les exigences de cette loi. La plupart des employeurs ont collaboré avec la Commission. Selon la Commission, quelques-uns ont refusé de le faire, et elle a déposé des plaintes de distinction illicite. On ne sait pas au juste quel sera le résultat de ces démarches. Toutefois, la Commission demandera probablement aux employeurs de remédier aux lacunes sur le plan de la représentation des groupes, notamment en améliorant les pratiques en matière d'embauchage et en fixant des objectifs et des calendriers. Il se peut fort bien que la Commission envisage de déposer des plaintes lorsque les employeurs ne sont pas d'accord avec les programmes d'équité en matière d'emploi. La Commission enquête sur des plaintes de discrimination déposées à l'encontre de plusieurs employeurs et fondées sur leurs rapports de données présentés sous le régime de la LÉME.

74. La LÉME prévoit qu'elle doit faire l'objet d'un examen par un comité de la Chambre des communes. Le Comité a été mis sur pied en octobre 1991 et devrait remettre son rapport en mai 1992. Étant donné ce système d'examen inhérent à la Loi, il est peut-être prématuré de lui apporter des modifications importantes. Si, par suite de l'examen, l'on apporte des modifications à la LÉME, le gouvernement pourra envisager notamment d'accroître le rôle de la CEIC. Dans ce contexte, il est peut-être également prématuré de conférer des pouvoirs accrus à la Commission des droits de la personne, sans tenir compte de toutes les options que l'on proposera au cours de l'examen de la LÉME. À ce moment-là, le gouvernement sera mieux en mesure d'évaluer les rapports entre les divers organismes et les diverses lois ayant trait à l'équité en matière d'emploi.

VI. PARITÉ SALARIALE

75. Aux termes de l'article 11 de la LCDP, l'employeur est tenu de verser le même salaire aux hommes et aux femmes qui, dans le même établissement, exécutent des fonctions équivalentes. La Commission enquête sur les plaintes relatives au non-respect de ces dispositions. En 1986-1987, la Commission a proposé que l'on apporte à ce régime des modifications majeures exigeant que les employeurs importants élaborent et appliquent un programme de parité salariale. Le manquement à cette exigence constitue une infraction punissable par une amende maximale 50 000 $. On conférera à la Commission le pouvoir, qu'elle ne possède pas actuellement, de vérifier l'observation de ces mesures en effectuant des inspections auprès des employeurs. La Commission estime que la mise en application de la Loi est trop lente et qu'on l'accélérera en s'éloignant du système fondé sur les plaintes. Par ailleurs, on déploie actuellement plusieurs initiatives qui accroîtront la mise en application de la parité salariale.

76. Le Code canadien du travail habilite des fonctionnaires de Travail Canada à effectuer des inspections auprès des employeurs et à déférer les cas évidents de disparité salariale à la Commission des droits de la personne. Travail Canada a mis sur pied un programme de vulgarisation et d'application en matière de parité salariale. Au cours d'une première étape, de 1987 à 1989, des fonctionnaires de Travail Canada ont rendu visite à plus de 800 employeurs afin de promouvoir la mise en application de la parité salariale. Au cours de la deuxième étape, qui a commencé au début de 1989, des fonctionnaires de Travail Canada effectuent des inspections chez certains employeurs et, s'il y a lieu, présentent des plaintes à la Commission des droits de la personne. Depuis 1989, trois plaintes ont été soumises à la Commission. Cette dernière a formulé certaines critiques à l'égard de Travail Canada. Toutefois, ce dernier a donné aux employeurs, en matière de parité salariale, la possibilité de mettre en application, avant le renvoi des plaintes à la Commission, des méthodes compliquées qui exigent beaucoup de temps.

77. En 1985, le Conseil du Trésor a amorcé une importante évaluation conjointe, par les syndicats et par la direction, des postes dans la fonction publique, afin d'établir s'il existe des disparités salariales et à quels montants elles se chiffrent. Cette évaluation a été complétée en 1989 et des mesures ont été prises ensuite en vue de repérer les lacunes et d'y remédier. Mais les syndicats se sont retirés du processus au début de 1990. Peu après, le Conseil du Trésor a annoncé des hausses salariales, avec rétroactivité, pour conférer la parité à un grand nombre de fonctionnaires. En 1990, les syndicats de la fonction publique ont déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne des plaintes de disparité salariale contre le Conseil du Trésor. La Commission a transmis ces plaintes à un tribunal des droits de la personne dont les audiences, commencées à l'automne 1991, devraient se poursuivre jusqu'en 1993, après quoi il rendra sa décision.

78. Les pouvoirs accrus en matière d'élaboration et de contrôle des programmes de parité salariale demandés par la Commission des droits de la personne font partie

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

X. REMEDIES

(1) AFFIRMATIVE ACTION

[redacted]

(2) INTEREST

82. It is not clear if the CHRA allows a Tribunal to award interest on damages. Some Tribunals have awarded interest but at varying rates and for different periods of time. An amendment allowing a Tribunal to award interest would clarify this issue, encourage settlement, and recognize that a victim should be compensated not only for lost wages and expenses, but for the loss of the use of these funds. A standard rate of interest and period of time during which interest accrues should be established in Tribunal rules.

(3) COMPENSATION

83. Tribunals may award up to $5,000 for suffering in respect of feelings or self-respect, or for wilful or reckless discrimination. The Human Rights Commission has recommended removing the $5,000 limit. Awards have tended to be low, ranging from a few hundred dollars to $1,000 or $2,000, and occasionally a few thousand dollars. Such awards tend to be lower than similar awards in civil proceedings. A number of provincial human rights laws give broad remedial powers with no monetary limits, while others provide limits ranging from $2,000 to $10,000 (Ontario). An increased limit, in the area of $10,000, might allow for an increase in awards while maintaining a reasonable cap. It might also be desirable to include the provision for compensation for suffering in respect of feelings on self-respect (s. 53(3)(b)) in the list of general remedies in section 53(2) to make it clear that such compensation is for personal damages, not for deterrent or educational reasons.

(4) INTERIM ORDERS

84. The CHRA does not provide for Tribunals to make interim orders pending final disposition of a complaint. It might be desirable to empower Tribunals to make such orders so the expiry of time and changes in circumstances cannot make final remedies academic. The power to grant an interim order should not be exercised lightly, given that a Tribunal has not yet fully considered the complaint. But it is assumed that such orders would be made on the same basis as in civil cases, i.e. where there is a substantial case and the complainant would otherwise suffer irreparable damage.

(5) FINES

85. The CHRA makes it an offence to, among other things, obstruct an investigator or Tribunal, or intimidate a complainant or witness. Currently, employers and unions are subject to a fine of up to $50,000, while all others are subject to a fine of up to $5,000. The Human Rights Commission regards the difference in fines as an anomaly and has recommended an amendment. The fines could be made uniform by making the $50,000 fine applicable to all.

(6) LIMITATION PERIOD FOR PROSECUTIONS

86. The CHRA creates a number of offences, including, for example, the obstruction of investigators or intimidation of complainants or witnesses. Currently, there is a six month limitation period for commencing such prosecutions, which require the consent of the Attorney General of Canada. This six month period imposes fairly tight constraints on the initiation of prosecutions, considering that the Canadian Human Rights Commission refers such complaints to the Royal Canadian Mounted Police, who then investigate the complaint, and who then refer them to the Department of Justice for review and then to the

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

intégrante du pouvoir plus large qu'elle souhaite posséder en ce qui a trait notamment à la LÉME, comme mentionné précédemment. En conséquence, il semble préférable d'examiner les propositions formulées par la Commission à cet égard dans le cadre de l'examen de cette loi. Une autre raison qui justifie que l'on reporte l'adoption de toute modification touchant la parité salariale est que les employeurs du secteur privé ont, de bonne foi, participé au programme de parité salariale mis sur pied par Travail Canada. Il pourrait être préférable, par conséquent, d'attendre que la mise en oeuvre du programme soit plus avancée avant d'imposer de nouvelles obligations.

79. Les mesures proposées par la Commission en matière de parité salariale sont très différentes des programmes de parité salariale en vigueur en Ontario et au Manitoba, en ce que ceux-ci ne renvoient pas aux lois relatives aux droits de la personne ou aux commissions des droits de la personne pour faire respecter les mesures relatives à la parité salariale. Le Conseil du Trésor a proposé des modifications à la LCDP pour prévoir une formule de calcul des ajustements de salaire, applicable en une étape suivant les paramètres fixés et compte tenu du délai alloué. Ces propositions diffèrent considérablement des programmes en place en Ontario et au Manitoba et des propositions formulées par la Commission.

80. Une étude des questions concernant la parité salariale est actuellement menée de façon conjointe par les ministères de la Justice et du Travail et le Conseil du Trésor. En outre, la question de la parité salariale n'a pas été abordée lors des consultations exhaustives sur les modifications proposées à la LCDP auxquelles ont participé des personnes et des groupes intéressés en 1986. Les modifications concernant cette question devront faire l'objet de consultations à l'extérieur du gouvernement. L'annonce faite récemment dans le Budget selon laquelle le gouvernement déposera, s'il y a lieu, une loi pour faire en sorte qu'il n'ait plus à verser des sommes aux fins de la parité salariale pour la période précédant novembre 1990 a été sévèrement critiquée par de nombreux groupes de défense des droits. Le climat qui en résulte pourrait rendre laborieuse l'élaboration de modifications à la parité salariale. De façon générale, il semble souhaitable de ne pas procéder à l'examen des modifications proposées aux dispositions relatives à la parité salariale au moins tant que l'examen de la LÉME n'est pas terminé et que le programme de Travail Canada n'est pas plus avancé.

VII. MESURES DE REDRESSEMENT

(1) PROMOTION SOCIALE

[redacted]

(2) INTERET

82. On ne sait pas au juste si la LCDP autorise le tribunal à accorder des intérêts en plus de l'indemnisation. Certains tribunaux ont accordé des intérêts, mais à des taux variables et relativement à des périodes de temps différentes. Une modification législative autorisant le tribunal à accorder des intérêts éclaircirait cette question, favoriserait les règlements et reconnaîtrait qu'il y a lieu d'indemniser la victime non seulement pour ses pertes de salaire et ses dépenses, mais aussi pour la perte de l'usage de ces sommes d'argent. Il y aura lieu, dans les règles du tribunal, de normaliser le taux d'intérêt et la période de temps au cours de laquelle les intérêts s'accumulent.

(3) INDEMNISATION

83. Les tribunaux peuvent adjuger une somme maximale de 5 000 $ pour préjudice moral ou pour discrimination délibérée ou inconsidérée. La Commission des droits de la personne a recommandé l'abolition de cette limite de 5 000 $. Les tribunaux tendent à accorder de petites sommes, allant de quelques centaines de dollars à 1 000 $ ou à 2 000 $, et se chiffrant parfois à quelques milliers de dollars. Ils tendent à accorder des indemnités inférieures aux dommages-intérêts accordés dans des poursuites civiles. Plusieurs des lois provinciales sur les droits de la personne prévoient, sur le plan des mesures de redressement, de larges pouvoirs sans limite pécuniaire, alors que d'autres lois, notamment la loi ontarienne, prévoient des limites allant de 2 000 $ à 10 000 $. En majorant la limite, à 10 000 $ par exemple, on permettra d'accroître les indemnités selon

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

Attorney General of Canada for consent to prosecute. It might be desirable to extend the limitation period to one year.

XI. OTHER LEGISLATION

87. In Toward Equality, the government made a commitment to abolish mandatory retirement in the federal public sector. The Department of Justice coordinated a review of all federal laws providing for a mandatory retirement age or an age limit on terms of office for members of government boards and tribunals. Departments were asked to determine whether a mandatory retirement age could be deleted, defended as a bona fide occupational requirement or otherwise, or replaced by a specific term of appointment. Over 37 statutes were identified where a mandatory retirement age could be deleted. Since 1986, a number of these provisions have been repealed leaving 19 statutes requiring amendment. The review also identified three inportant areas in which it is proposed that mandatory retirement ages would be retained. In order to ensure the continued independence of the judiciary, the mandatory retirement age will be kept for federally appointed judges. Regulations have been amended to provide a uniform age of retirement at 60 for regular members of the Royal Canadian Mounted Police. This would seem defensible under the CHRA. In an extensive study, the Department of National Defence has put forth strong arguments that a mandatory retirement age is essential to the operational effectiveness of the Forces, and is a reasonable limit under the Charter. On this basis, an amendment to the National Defence Act to exempt the mandatory retirement policy of the Canadian Forces from the application of the CHRA might be desirable.

OPTIONS

88. **Option 1: To amend the CHRA to fulfil only the commitments made by the government in Toward Equality.**
Advantages: This would eliminate the need to deal with major changes to the Act relating to the role of the Commission and the Tribunals, and their procedures.
Disadvantages: The government would be criticized for failing to deal with substantive concerns about fairness raised by government departments, employer and interest groups.

89. **Option 2: To amend the existing Act taking into account broad concerns about the fairness of the process and to fulfil the commitments made in Toward Equality.**
Advantages: This offers a moderate approach which would satisfy many of the concerns expressed by those consulted while still retaining the fundamental role of the Commission.
Disadvantages: This approach will not satisfy those groups who wish to see a fundamental restructuring of the Commission's role to enhance its powers nor those who wish to see the role of the Commission reduced.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

des limites raisonnables. Il pourrait aussi s'avérer souhaitable d'inclure une disposition prévoyant une indemnité pour préjudice moral (al. 53(3)b)) dans la liste des mesures de redressement générales prévues au paragraphe 53(2), de façon à préciser clairement qu'il s'agit d'une indemnité pour préjudice, et non pas d'une mesure de dissuasion ou de réprimande.

(4) ORDONNANCES PROVISOIRES

84. La LCDP ne comporte actuellement aucune disposition habilitant le tribunal à rendre une ordonnance provisoire en attendant de statuer définitivement sur une plainte. Il est peut-être souhaitable d'habiliter le tribunal à rendre de telles ordonnances, afin que la réparation définitive ne soit pas inutile par suite de l'expiration des délais et de l'évolution de la situation. Ce pouvoir de rendre une ordonnance provisoire ne doit pas être exercé à la légère, le tribunal n'ayant pas encore examiné à fond la plainte. Toutefois, on présume que ces ordonnances seront fondées sur les mêmes motifs que dans le cadre des poursuites civiles, soit l'existence d'un litige grave et la possibilité que le plaignant subisse un préjudice irréparable.

(5) AMENDES

85. Dans la LCDP, constitue une infraction le fait, notamment, d'entraver l'action d'un enquêteur ou d'un tribunal, ou d'intimider un plaignant ou un témoin. À l'heure actuelle, les employeurs et les syndicats sont passibles d'une amende maximale de 50 000 $ et les autres contrevenants, d'une amende maximale de 5 000 $. La Commission des droits de la personne estime que cette différence entre les amendes est une anomalie et a recommandé la modification de la Loi. On pourra uniformiser ces amendes en prévoyant, dans tous les cas, une amende maximale de 50 000 $.

(6) DÉLAI DE PRESCRIPTION

86. La LCDP prévoit un certain nombre d'infractions, notamment l'entrave à l'exécution des fonctions des enquêteurs et l'intimidation d'un plaignant ou d'un témoin. À l'heure actuelle, les poursuites, qui incidemment requièrent le consentement du procureur général du Canada, pour infractions à la Loi se prescrivent par six mois. Ce délai entraîne de sérieuses contraintes pour ce qui est des poursuites étant donné que la Commission des droits de la personne renvoie les plaintes à la Gendarmerie royale du Canada, qui doit d'abord enquêter sur les plaintes puis soumettre le dossier pour examen au ministère de la Justice, et ensuite au procureur général du Canada pour obtenir son consentement aux poursuites. Il pourrait par conséquent s'avérer souhaitable d'étendre le délai de prescription à un an.

VIII. AUTRES LOIS

87. Dans Cap sur l'égalité, le gouvernement s'est engagé à abolir la retraite obligatoire dans le secteur public fédéral. Le ministère de la Justice a coordonné une révision de toutes les lois fédérales prévoyant l'âge de la retraite obligatoire ou la limite d'âge applicable au mandat confié aux personnes nommées au sein de conseils, de commissions et de tribunaux administratifs du gouvernement. On a demandé aux ministères d'établir s'il était possible d'éliminer l'âge de la retraite obligatoire, de le légitimer en invoquant une exigence professionnelle justifiée, ou de le remplacer par une disposition prévoyant la nomination pour une période déterminée. On a décelé plus de 37 lois où l'on pouvait éliminer toute mention de l'âge de la retraite obligatoire. Depuis 1986, un certain nombre de ces dispositions ont été abrogées, et il reste maintenant 19 lois à modifier. En outre, cette révision a permis de repérer trois importants domaines où il s'impose de maintenir l'âge de la retraite obligatoire. Pour continuer d'assurer l'indépendance de la magistrature, on maintiendra l'âge de la retraite obligatoire pour les juges nommés par le fédéral. On a modifié la réglementation de manière à fixer à 60 ans l'âge maximal de la retraite pour tous les agents réguliers de la Gendarmerie royale du Canada. Ceci serait valable en vertu de la LCDP. Dans une étude approfondie, le ministère de la Défense nationale a avancé de solides arguments en faveur du maintien de la retraite obligatoire en tant qu'élément indispensable à l'efficacité opérationnelle des Forces canadiennes et en tant que limite raisonnable au sens de la Charte. Il pourrait ainsi s'avérer souhaitable de modifier la Loi sur la défense nationale de façon à exclure de l'application de la LCDP la politique des Forces canadiennes en matière de retraite obligatoire.

OPTIONS

88. **Option 1 : Modifier la LCDP dans la seule mesure nécessaire pour réaliser les engagements pris par le gouvernement dans Cap sur l'égalité.**
Avantages : On éliminera ainsi la nécessité d'apporter d'importantes modifications à la Loi relativement aux attributions et aux procédures de la Commission et des tribunaux.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

DETAILED RECOMMENDATIONS

1. It is recommended that the Legislation Section of the Department of Justice be authorized to draft the required legislation to amend the Canadian Human Rights Act and to make any necessary consequential amendments, in order to:

ADJUDICATION STRUCTURE

2. Subject to the approval of the Prime Minister, replace the current provisions of the Act establishing the Human Rights Tribunal Panel, Human Rights Tribunals and the Review Tribunals with new provision establishing a permanent Canadian Human Rights Tribunal consisting of up to fifteen members, of whom only the Chairperson and Vice Chairperson will be full time members. The members will be appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Justice.

3. With respect to the Tribunal, to make provision:
(a) for all members other than the Chairperson to be appointed on a part-time basis;
(b) for all members to be chosen from among persons having experience, expertise and interest in, and sensitivity to matters of human rights, some of whom will be lawyers, and, in addition, for the Chairperson and Vice Chairperson to be chosen from among persons eligible for judicial appointment (i.e. at least ten years at the bar);
(c) the appointment of members should also account for regional requirements;
(d) for the Chairperson and Vice Chairperson to be appointed for terms not exceeding 7 years, subject to removal by the Governor in Council for cause;
(e) for the members, not including the Chairperson and Vice Chairperson, to be appointed for terms not exceeding 3 years, subject to removal by the Governor in Council for cause;
(f) for the possibility of reappointment of members on the expiration of terms;
(g) for the Chairperson to act as Chief Executive Officer of the Tribunal, with supervision over the direction of work and staff of the Tribunal;
(h) for the Vice Chairperson to assist in the determination of the rules of procedure under which the Tribunal will operate;
(i) for a person to continue to act as a member of the Tribunal after the expiration of the term in respect of any matter in which the member became engaged during the term of appointment;
(j) for the appointment by the Governor in Council of an Acting Chairperson in the event that the Chairperson is unable to act;
(k) for the appointment by the Governor in Council of a temporary substitute member where a member is absent or incapable of acting;
(l) for the members to be paid such remuneration as may be fixed by the Governor in Council;
(m) for each member to be paid the travel allowance that a judge is entitled to be paid under the Judges Act;
(n) for the principal office of the Tribunal to be in the National Capital Region;
(o) for the Tribunal or any member to sit at times and places to be determined by the Chairperson;
(p) for the employees to be employed in accordance with the Public Service Employment Act, who shall be deemed to be employed in the Public Service for the purposes of the Public Service Superannuation Act;
(q) empowering the Tribunal to appoint and, subject to the approval of Treasury Board, fix the remuneration of experts or persons having technical or special knowledge to assist the Tribunal in any matter;
(r) establishing the Tribunal's fiscal and reporting year as beginning April 1 of each year and providing for an annual report to be laid before Parliament; and,
(s) permitting the Tribunal to delegate non-adjudicative tasks to the Registrar.

4. Add a provision providing for appropriate Registry facilities and for the appointment of a Registrar by the Governor in Council.
5. Add a provision that all complaints are to be heard by one-person panels of the Tribunal, but the Chairperson may appoint up to three persons to a panel to hear a complaint where this is warranted by the complexity or nature of the complaint; and add a provision that in cases involving challenges to a statute or regulations a lawyer member will preside over the panel.
6. Add a provision stipulating that the Tribunal will have the powers of a superior court of record with respect to the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction.

7. Add a provision designating the Tribunal as a court of record.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

Inconvénients : On critiquera le gouvernement parce qu'il néglige ainsi de s'attaquer aux questions de fond en matière d'équité qu'ont soulevées les ministères fédéraux, les associations patronales et les groupes d'intérêt.

89. **Option 2 : Modifier la Loi de façon à tenir compte des grandes questions soulevées en matière d'équité et à réaliser les engagements pris dans Cap sur l'égalité.** Avantages : Cette option constitue une approche modérée qui permettra de répondre à de nombreuses préoccupations mises au jour par les consultations et de préserver le rôle fondamental de la Commission.
Inconvénients : Cette option ne permettra pas de satisfaire les groupes qui souhaitent une restructuration approfondie du rôle de la Commission visant à en accroître les pouvoirs ni ceux qui souhaitent que la Commission joue un rôle moins important.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

8. Include a provision stipulating that all proceedings before the Tribunal shall be dealt with as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness permits.

GUIDELINES

9. Amend subsection 27(3) to repeal the provision that makes guidelines binding on the Commission and Tribunals established pursuant to the Act, except for guidelines relating to Section 11 of the Act; provision would continue to be made for the Commission to make guidelines.

REPORTING RELATIONSHIP

10. Subject to the approval of the Prime Minister, (a) Amend the Act to provide for the Commission to report directly to Parliament; (b) Amend the Act to provide that the Minister of Justice is responsible for the Act.

COMMISSION PROCEDURE

11. Amend section 41 to give the Commission discretion not to deal with a complaint where it appears to the Commission that the complaint is without purpose or where it has already been more appropriately dealt with by a procedure provided under another Act of Parliament (in addition to the current provisions which permit the Commission to reject complaints that could, prospectively, be better dealt with by another such procedure, and complaints that are trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith).

12. Amend subsection 43(1) of the Act to remove the requirement that the Commission designate an investigator to investigate the complaint and to empower the Commission to designate a group of individuals as investigators for the purposes of the Act.

13. Amend subsection 43(2) of the Act to remove the requirement that an investigator shall investigate a complaint pursuant to regulations and to provide that subject to section 40, where the Commission has not refused to deal with a complaint pursuant to section 41, and has not appointed a conciliator or requested the appointment of a Tribunal, that an investigator shall investigate the complaint and may attempt to effect a settlement.

14. Amend subsection 47(3) to provide that an investigator or conciliator, may not disclose the content of settlement negotiations, nor any information acquired during such negotiations, to anyone except the Commission, without the consent of the parties, and amend subsection 50(4) to provide that an investigator is not a competent or compellable witness in respect of such content or information.

15. Repeal section 58 of the Act and amend section 43 of the Act to enable an investigator to request the production of any or all documents relevant to the investigation of the complaint from the person alleged to have engaged in a discriminatory practice. Provide also that in the event of a refusal to produce, the Commission may apply to Federal Court, Trial Division for production, subject to the right of the respondent to object.

16. Add a new provision providing that, where the Commission has decided, without an investigation under section 41 of the Act, not to deal with a complaint, the Commission may, on the request of the complainant, reconsider its decision in the light of any new facts brought to the attention of the Commission by the complainant within 30 days after being notified of the original decision to not to deal with the complaint.

17. Add a provision requiring the Commission to make procedural rules, subject to any regulations made by the Governor in Council pursuant to subsection 43(4) of the Act, governing its complaint processing procedures, including investigation, procedures, restrictions on publicity of complaints under investigation and settlements, notice of complaints to respondents, amendments to complaints, the disclosure to the parties of the material upon which the Commission will make its decision and the right of the parties to make submissions to the Commission, time limits for these actions, conciliation settlement and decision-making procedures and to publish such rules in the Canada Gazette and to provide copies of these rules to the parties to a complaint.

18.(a) Amend section 60 by eliminating the offence of failing to comply with the settlement of a complaint provided for by paragraph 60(1)(a); and (b) Add a provision to allow settlements made prior to the commencement of a Tribunal hearing to be enforceable in Federal Court in the same way as a Tribunal order.

TRIBUNAL PROCEDURE

19. Add a provision requiring the Tribunal, subject to the approval of the Governor in Council, to make rules consistent with the goals of informality, expediency, and natural justice, to govern the carrying out of the affairs of the Tribunal and the practice and procedure in connection with matters dealt with by it, including notice to parties of a hearing, summoning witnesses and documents, service of documents, factual and documentary discovery, pre-hearing conferences, time limits for the hearing and deciding of complaints, introduction of evidence, awarding of interest and costs.

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES

1. Il est recommandé que la Section de la législation du ministère de la Justice soit autorisée à rédiger le projet de loi requis pour modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne et apporter les modifications corrélatives nécessaires.

STRUCTURE DÉCISIONNELLE

2. Avec l'approbation du Premier ministre, remplacer les dispositions actuelles de la Loi instituant le Comité du tribunal des droits de la personne, les tribunaux des droits de la personne et les tribunaux d'appel par de nouvelles dispositions établissant un tribunal permanent des droits de la personne, composé de quinze membres au maximum, dont seuls le président et le vice-président occuperaient leur charge à temps plein. Les membres seraient nommés par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre de la Justice.

3. En ce qui a trait au tribunal, prévoir les dispositions suivantes :
a) tous les membres, à l'exception du président, occupent leur charge à temps partiel;
b) tous les membres nommés doivent avoir une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière des droits de la personne. Certains membres doivent être juristes et, en outre, le président et le vice-président doivent répondre aux critères de nomination à la magistrature (c.-à-d. être inscrit au barreau depuis au moins dix ans);
c) la nomination des membres doit refléter la représentation régionale;
d) le président et le vice-président sont nommés pour un mandat d'au plus 7 ans, sous réserve de révocation, pour motif valable, par le gouverneur en conseil;
e) les membres, à l'exception du président et du vice-président, sont nommés pour un mandat d'au plus 3 ans, sous réserve d'une révocation, pour motif valable, par le gouverneur en conseil;
f) le mandat des membres peut être reconduit;
g) le président est le premier dirigeant du tribunal et il assure la direction de ses travaux et la gestion de son personnel;
h) le vice-président aide à l'élaboration des règles régissant la procédure devant le Tribunal;
i) les membres du tribunal continuent, après l'expiration de leur mandat, à exercer leurs fonctions relativement à toute affaire dont ils ont été saisis pendant leur mandat;
j) en cas d'empêchement du président, le gouverneur en conseil nomme un président intérimaire;
k) en cas d'empêchement d'un membre, le gouverneur en conseil nomme un remplaçant temporaire;
l) les membres reçoivent le traitement que fixe le gouverneur en conseil;
m) les membres ont droit aux indemnités de déplacement auxquelles les juges ont droit en vertu de la Loi sur les juges;
n) le siège du tribunal se situe dans la région de la capitale nationale;
o) le tribunal ou l'un de ses membres tient des séances aux dates et lieux fixés par le président;
p) les employés sont assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et sont réputés être employés de la fonction publique aux fins de la Loi sur la pension de la fonction publique;
q) le tribunal peut engager des experts possédant des connaissances techniques ou spécialisées et, avec l'approbation du Conseil du Trésor, fixer leur rémunération;
r) l'exercice du tribunal débute le 1er avril de chaque année, et le tribunal dépose son rapport annuel au Parlement;
s) le tribunal peut déléguer des fonctions non judiciaires au greffier.

4. Prévoir une disposition établissant un greffe et la nomination d'un greffier par le gouverneur en conseil.

5. Ajouter une disposition aux termes de laquelle toutes les plaintes seraient entendues par un seul membre du tribunal, tout en habilitant le président à créer, aux fins d'entendre les plaintes dont la complexité ou la nature l'exige, un comité composé d'au plus trois personnes; et prévoir une disposition prévoyant que s'il s'agit d'une plainte où l'on conteste une disposition législative ou réglementaire, un membre juriste présiderait le comité en question.

6. Prévoir une disposition conférant au tribunal les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives en ce qui a trait à la convocation, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, à la production et l'examen de documents, à l'exécution de ses ordonnances ainsi qu'à toute autre mesure nécessaire ou utile à l'exercice de sa compétence.

7. Prévoir une disposition désignant le tribunal cour d'archives.

8. Prévoir une disposition permettant au tribunal de suivre une procédure aussi simple et rapide que les circonstances et les principes d'équité le permettent.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

20. Provide for the award of legal costs against the Commission by the Tribunal in its discretion according to a scale established in the Tribunal's rules: (a) to a successful complainant, where the Commission has not carried the complaint or where separate legal representation is warranted in view of the circumstances of the complaint and the respective interests of the complainant and the Commission; and (b) to a successful respondent, where the complaint was found by the Tribunal to be trivial, frivolous, vexatious, made in bad faith or without purpose, or where it has caused the respondent excessive hardship.

RELATIONSHIP TO OTHER LAWS

21. Provide that the Act prevails over other Acts of Parliament or regulations authorizing or requiring the act or omission constituting a discriminatory practice, but also provide that other Acts of Parliament and regulations can be defended on the same basis as they would be defensible under section 15 of the Charter and the reasonable limits defence under section 1 of the Charter. In addition, provide that all federal laws, whenever enacted, would be tested by this new standard.

22. In addition, provide an exception from this clause for the Official Languages Act and the Canadian Bill of Rights.

INDIAN ACT

23. Repeal Section 67 of the Act, and add a clause providing that the Act shall not be construed so as to abrogate from the rights and freedoms of the aboriginal peoples of Canada referred to in Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

GROUNDS OF DISCRIMINATION

To give effect to the government's commitment in Toward Equality to take whatever measures are necessary to ensure that sexual orientation is a prohibited ground of discrimination in relation to all areas of federal jurisdiction:

24. Amend the Act to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination, but to otherwise maintain the current list of prohibited grounds of discrimination. Amend the Act to add the following provisions, subject to further examination of the definition of "family status" before the draft Bill is considered by Legislation and House Planning Committee:

(a) "Marital status" to be defined to mean the status of being married, single, separated, divorced, widowed and includes the status of cohabiting with a person of the opposite sex in a conjugal relationship for at least one year;

(b) "Family status" to be defined to mean the relationship of an individual and his or her children, grandchildren, parents, grandparents, siblings, uncles or aunts, nephews or nieces, whether related to the individual, or to his or her spouse;

(c) "Spouse" to be defined to mean, in relation to any individual, an individual of the opposite sex, who is married to the former, or who has cohabited with the former in a conjugal relationship for at least one year;

(d) Section 15 to be amended to provide that it is not a discriminatory practice for an employer or a person engaged in the provision of goods, services, facilities or accommodation, to provide benefits to spouses.

MANDATORY RETIREMENT

To give effect to the government's commitment in Toward Equality to abolish mandatory retirement and to provide transitional rules:

25. Repeal section 9(2) of the Act so as to eliminate the defence to a complaint of age discrimination that an individual whose membership in an employee organization is excluded or terminated has reached the normal age of retirement for individuals working in positions similar to the position of that individual.

26. Amend section 15(b) of the Act to eliminate the defence to a complaint of age discrimination that an individual whose employment is refused or terminated has reached the maximum age that applies to that employment by law or under regulations, which may be made by the Governor in Council.

27. Repeal section 15(c) of the Act so as to eliminate the defence to a complaint of age discrimination that an individual whose employment is terminated has reached the normal age of retirement for employees working in positions similar to the position of that individual.

28. Provide transitional rules with respect to the repeal of sections 9(2) and 15(c) of the Act. Such transitional rules should provide that the repealing of sections 9(2) and 15(c) of the Act will take effect on a date fixed by proclamation which date will be the same date as that on which the revised Canadian Human Rights Benefit Regulations as they relate to age come into force. The regulations would come into force on a date to be fixed by the Governor in Council. The revised regulations will be pre-published for consultation purposes. The Departments of Justice, Finance, Labour and Treasury Board and the Office

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

DIRECTIVES

9. Modifier le paragraphe 27(3) de façon à abroger la disposition selon laquelle les directives -- exception faite des directives prises aux termes de l'article 11 de la Loi -- de la Commission lient la Commission et les tribunaux établis en vertu de la Loi, tout en permettant à la Commission de continuer d'établir des directives.

REDDITION DE COMPTES

10. Sous réserve de l'approbation du Premier ministre : a) modifier la Loi de façon à prévoir que la Commission rend compte directement au Parlement; b) modifier la Loi de façon à prévoir que l'application de la Loi relève du ministre de la Justice.

PROCÉDURE

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

11. Modifier l'article 41 de façon à permettre à la Commission de ne pas examiner une plainte lorsqu'elle est convaincue que la plainte est sans objet, ou que la plainte a été traitée de façon plus appropriée en application d'une autre loi fédérale (et maintenir les dispositions qui permettent à la Commission de rejeter des plaintes qui pourraient être mieux traitées aux termes d'une autre procédure et les plaintes qui, selon elle, sont frivoles, vexatoires ou de mauvaise foi).

12. Modifier le paragraphe 43(1) de la Loi de façon à supprimer l'obligation de la Commission de charger un enquêteur d'enquêter sur une plainte, et habiliter la Commission à nommer un groupe de personnes comme enquêteurs aux fins de la Loi.

13. Modifier le paragraphe 43(2) de la Loi de façon à supprimer l'obligation qu'un enquêteur enquête sur une plainte conformément aux règlements et à prévoir, sous réserve de l'article 40, que si la Commission n'a pas refusé d'entendre une plainte aux termes de l'article 41 et n'a pas nommé de conciliateur ou n'a pas demandé la nomination d'un tribunal, un enquêteur enquête sur la plainte et puisse tenter de conclure un règlement.

14. Modifier le paragraphe 47(3) de la Loi de façon à prévoir que l'enquêteur ou le conciliateur ne peut, sans le consentement des parties, divulguer à quiconque sauf la Commission, le contenu des négociations en vue d'un règlement ni les renseignements obtenus lors de ces négociations; modifier le paragraphe 50(4) de façon à prévoir que l'enquêteur n'est un témoin ni compétent ni contraignable quant à ce contenu ou à ces renseignements;

15. Abroger l'article 58 de la Loi et modifier l'article 43 de la Loi de façon à autoriser un enquêteur à exiger la production de tout document pertinent en possession de la personne réputée avoir commis un acte discriminatoire; prévoir, dans le cas de refus de production du document, que la Commission peut demander à la Section de première instance de la Cour fédérale d'en ordonner la production, sous réserve du droit de l'intimé de contester cette demande.

16. Ajouter une disposition permettant au plaignant, si la Commission a refusé d'examiner sa plainte en application de l'article 41 de la Loi, de demander à la Commission de reconsidérer sa décision à la lumière de tout fait nouveau porté à l'attention de la Commission dans les 30 jours de l'avis lui faisant part de la décision de ne pas traiter sa plainte.

17. Ajouter une disposition obligeant la Commission à établir des règles de procédure, sous réserve des règlements pris par le gouverneur en conseil aux termes du paragraphe 43(4) de la Loi régissant les enquêtes, les restrictions de publication concernant les plaintes faisant l'objet d'une enquête ou d'un règlement, les avis de plaintes aux intimés, la divulgation aux parties des renseignements sur lesquels la Commission fondera sa décision, le droit des parties à présenter leurs observations à la Commission, les délais de prescription, la conciliation dans le cadre du règlement des plaintes, les procédures de prise de décision, à publier ces règles dans la Gazette du Canada et à en fournir un exemplaire aux parties à une plainte.

18. a) Modifier l'article 60 par la suppression de l'infraction de non-respect du règlement d'une plainte visée à l'alinéa 60(1)a); et b) ajouter une disposition permettant d'obtenir en Cour fédérale l'exécution du règlement convenu avant le début d'une audience du tribunal comme s'il s'agissait d'une ordonnance du tribunal.

PROCÉDURE DEVANT LE TRIBUNAL

19. Ajouter une disposition obligeant le tribunal à prendre, avec l'approbation du gouverneur en conseil, des règles favorisant la procédure informelle et expéditive, ainsi que la justice naturelle, régissant le traitement des plaintes par le tribunal ainsi que les pratiques et la procédure qui s'appliquent aux affaires dont celui-ci est saisi, y compris les avis d'audition aux parties, l'assignation des témoins, la production et la signification de documents, l'enquête préalable, les conférences préparatoires, la présentation de la preuve et l'adjudication des frais et des intérêts.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET

of the Superintendent of Financial Institutions will be involved in these consultations. It is further recommended that the Minister of Justice, in conjunction with other appropriate Ministers, consult with industry and unions and report to Cabinet on the impact of abolishing mandatory retirement, three years from the expiry of the transitional period (this last recommendation is not part of the amendments to the Act).

29. Amend the National Defence Act to exempt the Canadian Forces mandatory retirement policy from the application of the Canadian Human Rights Act.

MULTIPLE OR COMPOUND GROUNDS OF DISCRIMINATION

30. Amend the Act to provide that discriminatory practices include those based on any combination of the prohibited grounds of discrimination.

REASONABLE ACCOMMODATION

To give effect to the government's commitment in Toward Equality to incorporate the concept of reasonable accommodation in the Act:

31. Amend the Act to:

(a) provide in the purpose clause (section 2) of the Act that everyone has the right to have his or her needs accommodated in accordance with the standards provided by the Act;

(b) provide, notwithstanding subsections 15(a) and (g) of the Act, that a refusal, exclusion, expulsion, limitation, specification or preference in relation to any employment, or a denial or differentiation under sections 5 or 6, is a discriminatory practice unless it can be shown that the employer or service provider cannot make reasonable accommodation for the needs of the individual or individuals affected without undue hardship on the employer or purveyor, considering, the cost, outside sources of funding, if any, and health and safety requirements, if any;

(c) empower the Governor in Council to issue regulations prescribing standards for assessing what is undue hardship to ensure that additional criteria can be added if necessary.

EMPLOYMENT BENEFITS

32. Amend section 10 of the Act to ensure that discrimination in policies, practices and agreements that deprive or tend to deprive an individual or class of individuals of employment benefits in addition to employment opportunities is prohibited.

IDENTIFIABLE VICTIMS AND SERVICE COMPLAINTS

33. Provide that the Commission may accept or initiate a complaint of discrimination under section 5 of the Act whether or not a particular victim can be identified.

PERSONAL SERVICE CONTRACTS

34. Amend the Act to ensure that discrimination is prohibited in the area of personal service contracts.

RETALIATION

35. Amend the Act to provide that retaliation or the threat of retaliation against an individual who has laid a complaint by or on behalf of the respondent to the complaint is a discriminatory practice under Part II of the Act.

DEFENCES FOR RELIGIOUS AND OTHER ORGANIZATIONS

36. Amend the Act to provide that it is not a discriminatory practice where a religious, philanthropic, educational, fraternal or social institution or organization that is primarily engaged in serving the interests of persons identified by their race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability, conviction for an offence for which a pardon has been granted, or sexual orientation employs only, or gives preference in employment to, persons similarly identified where this is based on a bona fide occupational requirement.

APPLICATION OF DEFENCES TO UNIONS

37. Amend the Act to extend the bona fide occupational requirement defence and the defences in sections 20, 21 and 22 to employee organizations.

REMEDIES

AFFIRMATIVE ACTION

38. Amend the Act to make it clear that a Tribunal could take into consideration past discriminatory practices when ordering adoption of a special program, plan or arrangement.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

20. Permettre au tribunal d'adjuger les frais judiciaires à la Commission conformément à un barème établi dans ses règles : a) en faveur du plaignant qui a eu gain de cause, si la Commission n'a pris l'initiative de la plainte, ou si le plaignant est représenté par un avocat distinct compte tenu des circonstances de la plainte et des intérêts respectifs du plaignant et de la Commission; et b) en faveur d'un intimé qui a eu gain de cause, si le tribunal a jugé la plainte sans objet, frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou si elle a causé une contrainte excessive à l'intimé.

PRÉSÉANCE DE LA LOI

21. Prévoir que la LCDP a préséance sur les autres lois fédérales et leurs règlements qui permettent ou requièrent certains actes ou omissions assimilables à des actes discriminatoires, à moins que ces lois et règlements puissent autrement se justifier aux termes de l'article 15 de la Charte et qu'ils constituent une limite raisonnable au sens de l'article premier de la Charte; prévoir que toute loi fédérale, peu importe sa date d'adoption, est assujettie à ce nouveau critère.

22. Prévoir que, par exception, la LCDP n'a pas préséance sur la Loi sur les langues officielles et la Déclaration canadienne des droits.

LOI SUR LES INDIENS

23. Abroger l'article 67 de la Loi, et ajouter une disposition prévoyant que la LCDP ne doit pas être interprétée de façon à abroger ni autrement limiter les droits et libertés que l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés garantit aux peuples autochtones.

MOTIFS DE DISTINCTION

Afin de donner suite à l'engagement du gouvernement dans Cap sur l'égalité de prendre toutes les mesures nécessaires pour interdire la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans la sphère de compétence fédérale :

24. Modifier la Loi afin d'ajouter l'orientation sexuelle à la liste des motifs de distinction illicite, tout en conservant la liste actuelle des motifs de discrimination, sous réserve de l'examen approfondi de la définition de «situation de famille» avant de soumettre l'avant-projet de loi au Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire:

a) de définir «état matrimonial» de la façon suivante : état d'une personne, mariée, célibataire, séparée, divorcée ou veuve, et notamment l'état de deux personnes de sexe opposé qui vivent une relation conjugale depuis au moins un an;

b) de définir «situation de famille» de la façon suivante : le lien de parenté entre une personne et ses enfants, ses petits-enfants, ses père et mère, ses grands-parents, ses frères et soeurs, ses oncles et tantes, ses neveux et nièces, par alliance ou par consanguinité;

c) de définir «conjoint» de la façon suivante : en ce qui concerne un individu donné, la personne de sexe opposé qui est mariée avec l'individu ou qui vit une relation conjugale avec lui depuis au moins un an;

d) de modifier l'article 15 pour prévoir que l'employeur ou le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement qui offre des avantages aux conjoints ne commet pas un acte discriminatoire.

RETRAITE OBLIGATOIRE

Afin de donner suite à l'engagement du gouvernement dans Cap sur l'égalité d'abolir la retraite obligatoire et de prévoir des règles transitoires :

25. Abroger le paragraphe 9(2) de la Loi afin qu'une organisation syndicale qui empêche une personne d'adhérer ou l'expulse ne puisse plus opposer, à une plainte de distinction en raison de l'âge, le fait que cette personne a atteint l'âge normal de la retraite en vigueur pour le genre de poste qu'elle occupe.

26. Abroger l'alinéa 15b) de la Loi afin qu'un employeur qui refuse ou cesse d'employer une personne ne puisse plus opposer, à une plainte de distinction en raison de l'âge, le fait que cette personne a atteint l'âge maximal prévu pour l'emploi en question par la Loi ou un règlement que peut prendre le gouverneur en conseil.

27. Abroger l'alinéa 15c) de la Loi afin qu'un employeur qui met fin à l'emploi d'une personne ne puisse plus opposer, à une plainte de distinction en raison de l'âge, le fait que cette personne a atteint l'âge normal de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi.

28. Prévoir des règles transitoires en ce qui a trait à l'abrogation du paragraphe 9(2) et de l'alinéa 15c) de la Loi. Ces règles devraient prévoir que l'abrogation de ces dispositions entrera en vigueur à la même date que les dispositions en matière d'âge du nouveau Règlement sur l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne aux régimes de prestations. Le règlement devrait entrer en vigueur à une date fixée par le gouverneur en conseil. Le règlement révisé sera publié à l'avance aux fins de consultations. Le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le Bureau du surintendant des institutions financières, le ministère de Travail et le Conseil du Trésor participeront à ces consultations.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

INTEREST

39. Amend section 53 of the Act to enable a Tribunal to award interest on any amounts awarded by way of a remedy to a complainant and to empower the Tribunal to make rules establishing the rate of interest and the time period during which interest shall accrue.

FINES AND COMPENSATION

40. (a) Amend section 53 to increase the maximum limit of compensation for suffering in respect of feelings or self-respect or for wilful or reckless discrimination, from $5,000 to $10,000; and (b) amend section 53 to delete paragraph (b) of subsection (3), and add this paragraph to subsection (2).

41. Amend subsection 60(2) to eliminate the provisions whereby employers, employer associations and employee organizations are subject to a maximum fine of $50,000 and all others are subject to a maximum fine of $5,000, and to provide a uniform maximum fine of $50,000 for any person who commits an offence under subsection 60(1).

APPEALS

42. Amend the Act to provide a right of appeal from decisions of the Tribunals to the Federal Court on issues of law, fact, or mixed fact and law.

INTERIM ORDERS

43. Amend the Act to empower the Tribunal to make interim orders such as injunctions, and provide for a right to appeal such an order to the Federal Court, Trial Division.

LIMITATION PERIOD

44. Amend the Act to provide for a time limitation period of one year for instituting a prosecution of an offence under section 60.

CONSEQUENTIAL AMENDMENTS

45. Amend the purpose clause, section 2, to add sexual orientation to the list of prohibited grounds of discrimination.

46. Amend the Act to expressly indicate that information relating to a prohibited ground of discrimination may be collected without violating section 8 so long as it is intended to be used for the purpose of carrying out a special program, plan or arrangement pursuant to section 16, and so long as it is not used for any other purpose.

47. Amend 43(4)(a) removing the words "by investigators" and adding "by the Commission in dealing with complaints under Part III of this Act".

48. Repeal subsection 53(4) to reflect incorporation of the concept of reasonable accommodation in the Act.

AMENDMENTS TO OTHER STATUTES

49. Amend the following statutes to delete the reference to mandatory retirement age and to make any necessary consequential amendments: (1) Auditor General Act, Subsection 3(2); (2) Canada Deposit Insurance Corporation Act, Paragraph 6(3)(d); (3) Canada Elections Act, Subsection 6(1); (4) Canada Grain Act, Subsections 6(3) and 6(4); (5) Canada Labour Code, Paragraph 10(3)(c); (6) Canada Mortgage and Housing Corporation Act, Paragraph 8(1)(c); (7) Canadian Dairy Commission Act, Subsection 3(5); (8) Canadian Wheat Board Act, Subsection 3(3); (9) Cape Breton Development Corporation Act, Subsection 4(5); (10) Farm Products Marketing Agencies Act, Subsection 3(4); (11) Federal Business Development Bank Act, Paragraph 9(2)(d); (12) Freshwater Fish Marketing Act, Subsections 3(5) and 3(6); (13) Livestock Feed Assistance Act, Subsection 4(3); (14) National Energy Board Act, Subsection 3(3); (15) Nuclear Liability Act, Subsection 21(4); (16) Pension Act, Subsection 6(2); (17) Pilotage Act, Subsections 11(1), 11(2), 11(3) and 11(4); (18) Public Service Staff Relations Act, Paragraph 13(1)(b); (19) Saltfish Act, Subsections 3(5) and 3(6).

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

Il est en outre recommandé que le ministre de la Justice, en collaboration avec les autres ministres concernés, mène des consultations auprès des industries ainsi que des syndicats et rende compte au Cabinet, trois ans après l'expiration de la période transitoire, des répercussions qu'entraînent l'abolition de la retraite obligatoire (cette dernière recommandation ne fait pas partie des modifications à apporter à la Loi).

29. Modifier la Loi sur la défense nationale de façon à exclure de l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne la politique concernant la retraite obligatoire des membres des Forces armées.

DISTINCTION FONDÉE SUR PLUS D'UN MOTIF ILLICITE

30. Modifier la Loi de façon à prévoir que les actes discriminatoires incluent les actes fondés sur plus d'un motif de distinction illicite.

ADAPTATION RAISONNABLE

Afin de donner suite à l'engagement du gouvernement dans Cap sur l'égalité d'incorporer à la Loi la notion de l'adaptation raisonnable :

31. Modifier la Loi de façon à :

a) prévoir, dans l'objet de la Loi (article 2), le droit de chacun à ce que des mesures soient prises pour répondre à ses besoins, conformément aux critères prévus par la Loi;

b) prévoir, par dérogation aux alinéas 15a) et g) de la Loi, que les refus, exclusions, expulsions, suspensions, restrictions, conditions ou préférences d'un employeur, et que les refus visés aux articles 5 et 6 de la Loi, ne constituent pas un acte discriminatoire si l'employeur ou le fournisseur de services ne peut procéder à l'adaptation raisonnable pour répondre aux besoins d'une personne ou groupe de personnes sans subir lui-même une contrainte excessive, compte tenu du coût, des sources extérieures de financement, s'il en est, et des exigences en matière de santé et de sécurité, le cas échéant;

c) conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de déterminer, par règlement, le mode d'évaluation de la contrainte excessive afin d'inclure tout autre critère pertinent.

AVANTAGES RELIÉS À L'EMPLOI

32. Modifier l'article 10 de la Loi de façon à interdire, dans les politiques, les pratiques ou les ententes, toute distinction qui prive ou peut priver un individu ou une catégorie d'individus d'avantages reliés à l'emploi, en plus de chances d'emploi ou d'avancement.

VICTIMES IDENTIFIABLES ET PLAINTES

33. Prévoir que la Commission peut accueillir une plainte fondée sur l'article 5 de la Loi, ou en prendre l'initiative, qu'il soit ou non possible d'identifier une victime.

CONTRATS DE SERVICES PERSONNELS

34. Modifier la Loi de façon à prévoir que la discrimination est interdite dans le domaine des contrats de services personnels.

REPRÉSAILLES

35. Modifier la Loi de façon à prévoir que des représailles exercées ou une menace de représailles proférée contre l'individu qui a déposé une plainte par celui visé par celle-ci ou en son nom constitue un acte discriminatoire visé par la partie II de la Loi.

MOYENS DE DÉFENSE DES ORGANISATIONS RELIGIEUSES ET AUTRES

36. Modifier la Loi afin de prévoir qu'une institution ou une organisation religieuse, philanthropique, culturelle ou sociale ou une fraternité qui s'occupe principalement de défendre les intérêts d'un groupe qui se distingue par sa race, son origine nationale ou ethnique, sa couleur, sa religion, son âge, son sexe, son état matrimonial, sa situation familiale, sa déficience, son état de personne graciée ou son orientation sexuelle, ne commet pas un acte discriminatoire lorsqu'elle n'emploie que des personnes qui font partie de ce groupe ou leur donne la préférence, si cette préférence découle d'une exigence professionnelle justifiée.

MOYENS DE DÉFENSE DES SYNDICATS

37. Modifier la Loi afin de prévoir que les organisations syndicales peuvent se prévaloir des moyens de défense prévus aux articles 20, 21 et 22 et de celui fondé sur une exigence professionnelle justifiée.

MESURES DE REDRESSEMENT

PROMOTION SOCIALE

38. Modifier la Loi afin de préciser que le tribunal peut prendre en considération des pratiques discriminatoires antérieures lorsqu'il ordonne l'adoption d'un programme, d'un plan ou d'un arrangement spécial.

CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT DU CABINET DOCUMENT

INTÉRÊT

39. Modifier l'article 53 de la Loi pour habiliter le tribunal à fixer un intérêt sur les montants accordés en indemnité à un plaignant, et pour permettre au tribunal d'établir le taux d'intérêt et la période durant laquelle cet intérêt court.

AMENDES ET INDEMNITÉS

40. a) Modifier l'article 53 afin de porter de 5 000 $ à 10 000 $ l'indemnité maximale pour préjudice moral ou pour un acte discriminatoire délibéré ou causé par insouciance; b) Déplacer l'alinéa b) du paragraphe 53(3) au paragraphe 53(2), compte tenu des adaptations nécessaires.

41. Modifier le paragraphe 60(2) afin d'éliminer les dispositions en vertu desquelles un employeur, une association patronale ou une organisation syndicale est passible d'une amende maximale de 50 000 $ et les autres contrevenants, d'une amende maximale de 5 000 $, et de prévoir une amende maximale uniforme de 50 000 $ pour toute personne qui commet une infraction prévue au paragraphe 60(1).

APPELS

42. Modifier la Loi de façon à prévoir un droit d'appel des décisions des tribunaux des droits de la personne auprès de la Cour fédérale sur des questions de droit, de fait, ou de droit et de fait.

ORDONNANCES PROVISOIRES

43. Modifier la Loi afin d'habiliter le tribunal à rendre des ordonnances provisoires, notamment des injonctions, et afin de prévoir un droit d'appel de ces ordonnances auprès de la Cour fédérale, Section de première instance.

DÉLAI DE PRESCRIPTION

44. Modifier la Loi de façon à prévoir que toute poursuite pour infraction visée à l'article 60 se prescrit par un an.

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

45. Modifier l'objet de la Loi, soit l'article 2, pour y ajouter l'orientation sexuelle à la liste des motifs de distinction illicite.

46. Modifier la Loi pour y prévoir expressément que des renseignements sur un motif de distinction illicite peuvent être recueillis sans contrevenir à l'article 8 dans la mesure où ils doivent uniquement servir à mettre en oeuvre des programmes ou des plans spéciaux ou à prendre des arrangements spéciaux en application de l'article 16.

47. Substituer, à l'alinéa 43(4)a), les mots «la Commission dans le traitement des plaintes aux termes de la partie III de la Loi» aux mots «les enquêteurs».

48. Abroger le paragraphe 53(4) pour tenir compte du fait que la notion de l'adaptation raisonnable sera incluse dans la Loi.

MODIFICATIONS À APPORTER À D'AUTRES LOIS

49. Modifier les lois énumérées ci-après afin d'en éliminer toute mention de l'âge de la retraite obligatoire et d'y apporter toute modification corrélative nécessaire :
(1) Loi sur le vérificateur général, Paragraphe 3(2); (2) Loi sur la Société d'assurance-dépôt du Canada, Alinéa 6(3)d); (3) Loi électorale du Canada, Paragraphe 6(1); (4) Loi sur les grains du Canada, Paragraphes 6(3) et 6(4); (5) Code canadien du travail, Alinéa 10(3)c); (6) Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement, Alinéa 8(1)c); (7) Loi sur la Commission canadienne du lait, Paragraphe 3(5); (8) Loi sur la Commission canadienne du blé, Paragraphe 3(3); (9) Loi sur la Société de développement du Cap-Breton, Paragraphe 4(5); (10) Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, Paragraphe 3(4); (11) Loi sur la Banque fédérale de développement, Alinéa 9(2)d); (12) Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce, Paragraphes 3(5) et 3(6); (13) Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme, Paragraphe 4(3); (14) Loi sur l'Office national de l'énergie, Paragraphe 3(3); (15) Loi sur la responsabilité nucléaire, Paragraphe 21(4); (16) Loi sur les pensions, Paragraphe 6(2); (17) Loi sur le pilotage, Paragraphes 11(1), 11(2), 11(3) et 11(4); (18) Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, Alinéa 13(1)b); (19) Loi sur le poisson salé, Paragraphes 3(5) et 3(6).

PCO - FPRO BCP - BRFP
Original:
Copies:
Ident: 77035 SAB