

SECRET



CANADA

RECEIVED/REÇU
PCO-CPS/BCP-SDC

'85 JAN 18 A11:02



Serial # 11-85MC
No de série

This document consists of
Ce document comprend pages

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.

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

MEMORANDUM TO CABINET

MÉMOIRE AU CABINET

DISCUSSION PAPER ON EQUALITY
RIGHTS

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES
DROITS À L'ÉGALITÉ

January 14, 1985

Le 14 janvier, 1985

Minister of Justice

Ministre de la Justice

THE ANNEX B IS PRINTED ON PLAIN PAPER BECAUSE IT
DOES NOT CONFORM WITH THE FORMAT.
L'ANNEXE B EST IMPRIMÉE SUR DU PAPIER ORDINAIRE
CAR ELLE N'EST PAS CONFORME AU FORMAT.

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

NOT TO BE PHOTOCOPIED OR REPRODUCED NÉ PAS PHOTOCOPIER OU REPRODUIRE

SECRET

A0453935_1-000008

C
A
B
I
N
E
TD
O
C
U
M
E
N
TD
UC
A
B
I
N
E
TD
O
C
U
M
E
N
TD
UC
A
B
I
N
E
TD
O
C
U
M
E
N
T

-2-

SERIAL No: 11-85 MC
SÉRIESOMMAIREOBJET

Étude par le Cabinet, pour en permettre la publication prochaine, d'un document de travail sur les questions touchant aux droits à l'égalité soulevées par la législation fédérale.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que:

1. Le Cabinet autorise la publication d'un document de travail essentiellement conforme au texte ci-annexé.
2. Le document de travail soit déposé devant le Parlement en même temps que le dépôt du projet de loi portant sur d'autres modifications apportées aux lois fédérales en raison de la Charte.
3. Le document de travail soit confié au comité parlementaire compétent, dont le choix revient au leader du gouvernement à la Chambre, au leader du gouvernement au Sénat et au ministre de la Justice.
4. Les ministres chargés de l'application des lois dont traite le document de travail accordent l'appui et l'aide nécessaires au ministre de la Justice au cours de l'étude des lois en cause par le comité parlementaire compétent.

RAISON D'ÊTRE

5. Comme l'indique le Mémoire au Cabinet sur la mise en oeuvre de la Charte (743-84MC), le document de travail vise à répondre au souhait du public d'être consulté au préalable sur tout changement portant sur des aspects controversés des droits à l'égalité. L'apport du public aux questions complexes et controversées relevant du domaine social, économique et politique aidera également à déterminer tout risque de violation éventuelle des droits à l'égalité prévus par la Charte.
6. Le document de travail se limite essentiellement à l'étude des dispositions des lois fédérales qui pourraient ne pas être conformes aux droits à l'égalité prévus par l'article 15 de la Charte. Les ministres voudront peut-être étudier l'opportunité de soulever des questions qui ne relèvent pas du domaine législatif mais qui sont mentionnées dans le document de travail comme par exemple la participation des femmes aux combats et l'orientation sexuelle, ces questions étant régies par les règlements et les décrets adoptés conformément à la Loi sur la défense nationale. Une autre question sur laquelle on pourra souhaiter se pencher est l'opportunité qu'il y aurait de se demander si le programme d'allocations aux conjoints en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse n'établirait pas une discrimination fondée sur le sexe.
7. La portée du document de travail tient également compte de l'existence d'autres initiatives gouvernementales susceptibles de promouvoir une égalité qui se veut plus effective ou

D
O
C
U
M
E
N
T
D
U
C
A
B
I
N
E
T
D
O
C
U
M
E
N
T
D
U
C
A
B
I
N
E
T

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

-3-

SERIAL
SÉRIE No:

11-85 MQ

EXECUTIVE SUMMARY

ISSUE

Consideration by Cabinet of a public Discussion Paper on Equality Rights issues in federal legislation for early release.

RECOMMENDATIONS

It is recommended that:

1. Cabinet approve the release of a public discussion paper substantially in accordance with the text annexed hereto.
2. The Discussion Paper be tabled in Parliament at the same time as the introduction of the Bill on other Charter-related amendments to federal laws.
3. The discussion paper be referred to an appropriate Parliamentary Committee, to be determined by the Government House Leader, the Government Leader in the Senate and the Minister of Justice.
4. Ministers responsible for the administration of legislation that is discussed in the discussion paper provide the requisite support and assistance to the Minister of Justice during consideration of the legislation in the Parliamentary Committee.

RATIONALE

5. As indicated in the Memorandum to Cabinet on the implementation of the Charter (743-84MC), the object of the discussion paper is to meet public expectations of prior consultation on proposals for change on controversial equality issues. Public input on complex and controversial social, economic and political questions will also assist in assessing the risk of non-compliance with equality rights under the Charter.
6. The discussion paper is essentially restricted in its scope to consideration of provisions in federal statutes that may not comply with the equality guarantees of section 15 of the Charter. Ministers may wish to consider the desirability of raising non-statutory issues that are now in the paper, such as, for example, the questions relating to combat roles for women and sexual orientation, which are governed by regulations and orders made under the authority of the National Defence Act. A further issue for specific consideration may be the advisability of raising the Spouses Allowance Program under the Old Age Security Act as a possible discrimination on the basis of marital status.
7. The scope of the discussion paper is also affected by the existence of other government initiatives which may lead to enhanced conformity with the aim of effective equality. The discussion paper contains a cross-reference to the Abella Report and to Equality Now, and points out that the response of the Government to these and other initiatives will proceed by way of separate processes. The discussion paper (and the

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

CABINET
DOCUMENT
DU
CABINET
DOCUMENT
DU
CABINET
DOCUMENT
DU
CABINET
DOCUMENT

-4-

SERIAL No: 11-85 MC
SÉRIE

DOCUMENT
DU
CABINET
DOCUMENT
DU
CABINET
DOCUMENT
DU
CABINET
DOCUMENT

réelle. A cet égard, le document de travail mentionne le Rapport Abella de même que le rapport intitulé L'égalité ça presse, pour souligner que la réponse du gouvernement à ce genre d'initiative se fera connaître par le biais d'un processus distinct. Le document de travail (et le processus d'examen de la Charte) est conforme aux objectifs poursuivis par ces rapports en matière d'égalité. Cependant, le document de travail se concentre sur la vulnérabilité des lois eu égard à la Charte, contrairement à ces récents rapports dont les objectifs sont plus larges et relèvent davantage de la politique gouvernementale que du domaine législatif.

8. Il sera essentiel qu'au cours de l'étude du document de travail par un comité parlementaire, le ministre de la Justice et les fonctionnaires du Ministère reçoivent de la part des ministères chargés de l'application des lois considérées, l'appui et l'aide de fonctionnaires compétents et bien informés.

EFFETS NÉGATIFS POSSIBLES

9. Les critiques viseront vraisemblablement la portée restreinte du document de travail de même que sa publication tardive. Les questions spécifiques d'intérêt public sont exposées en détail au plan de communication que l'on retrouvera à l'annexe A.

POSITIONS DES MINISTÈRES

10. Le document de travail a été transmis à chacun des ministères chargés de l'application des lois examinées, et il tient compte des commentaires formulés par les fonctionnaires de ces ministères.

CONSULTATIONS POLITIQUES

11. Aucune n'a eu lieu.

COMMUNICATIONS

12. Le plan de communication vise essentiellement à démontrer que le gouvernement prend des mesures pour respecter les obligations qui sont les siennes en raison de la Charte. Ce plan de communication se trouve à l'annexe A.


Ministre de la Justice
Minister of Justice

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

-5-

SERIAL
SÉRIE No:

11-85 MQ

Charter review process) is consonant with the equality objectives of these reports. However, its focus is on the Charter and the vulnerability of the statute books under the Charter, as opposed to the broader, policy based and largely non-statutory objectives of these recent reports.

8. During consideration of the discussion paper by a Parliamentary Committee, it will be imperative for the Minister of Justice and officials of the Department to have the support and assistance of knowledgeable and responsible officials of Departments that administer the relevant legislation that is brought under scrutiny.

POSSIBLE ADVERSE CONSEQUENCES

9. Any criticism is likely to focus on the timing and the limited scope of the discussion paper. The specific issues of public concern are outlined in detail in the communications plan attached as Annex A.

DEPARTMENTAL POSITIONS

10. The discussion paper has been submitted to each of the Departments responsible for the legislation that is considered and the comments of these departments are reflected in the paper.

POLITICAL CONSULTATIONS

11. Not undertaken.

COMMUNICATIONS

12. The essential objectives of the communications plan are to show that the government is taking steps to meet its Charter obligations and a communications plan is attached as Annex A.


Minister of Justice
Ministre de la Justice

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

SECRET

6

SERIAL
SÉRIE No:

11-85

MSC

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E

D
O
C
U
M
E
N
T

D
U

C
A
B
I
N
E
T

SECRET

A0453935_6-000013

COMMUNICATIONS PLAN - CHARTER COMPLIANCE BILL AND
DISCUSSION PAPERObjectives

1. Indicate the importance of public consultation on contentious issues raised in the discussion paper.
2. Indicate the role of individuals and groups in promoting human rights and encourage participation in the work of the Parliamentary committee.
3. Indicate the importance of social norms to the application of the Charter and the cost implications to be considered in public discussion.
4. Raise public and civil service consciousness of the importance of the proposed amendments, as a first step in implementing the Charter and in sparing Canadians legal confrontation over constitutional rights.
5. Explain the proposals in a positive manner, and in particular that these are only two among a number of initiatives the Government is taking to meet Charter obligations and to promote equality rights.
6. Respond to concerns and criticisms.
7. Discourage litigation on issues being dealt with in the proposed Parliamentary committee.

Public Environment

1. Public interest in human rights has mounted because of the Charter, and there has been considerable media coverage of Charter cases.
2. Various minorities have been getting better organized to put pressure on the federal government. Women's groups have shown particular strength; they have elected to set up a fund without government assistance to take sexual equality cases to the courts under the Charter and are developing a litigation strategy. Organizations representing disabled persons and various ethnic groups have also achieved high visibility.

In December, 1983, an ad hoc coalition of human rights organizations organized a widely-publicized conference in Ottawa to mark the 35th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. A National Symposium on Equality Rights, also organized by an ad hoc group, is scheduled for Toronto, January 30 to February 1, 1985.

PLAN DE COMMUNICATION - PROJET DE LOI ET DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA MISE EN ACCORD DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE AVEC LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE

Objectifs

1. Souligner l'importance de consulter le public sur les questions litigieuses soulevées par le document de travail.
2. Faire ressortir le rôle des particuliers et des groupes en ce qui concerne la promotion des droits de la personne et favoriser la participation aux travaux du comité parlementaire.
3. Signaler l'importance des normes sociales sur le plan de l'application de la Charte et les conséquences financières dont il faudra tenir compte lors des discussions publiques.
4. Sensibiliser davantage le public et l'administration publique à l'importance des modifications envisagées, du fait qu'il s'agit de la première mesure visant à assurer la mise en oeuvre de la Charte et qu'elle évitera aux Canadiens d'avoir à s'adresser aux tribunaux pour faire reconnaître leurs droits constitutionnels.
5. Expliquer les propositions de façon positive, et souligner particulièrement qu'il ne s'agit là que de deux des diverses mesures prises par le gouvernement pour respecter les obligations que lui impose la Charte et promouvoir les droits à l'égalité.
6. Répondre aux préoccupations et aux critiques.
7. Décourager les litiges relatifs aux questions dont traitera le comité parlementaire envisagé.

Opinion publique

1. La Charte a suscité un intérêt accru du public pour les droits de la personne, et les médias ont fait une publicité considérable aux causes fondées sur la Charte.
2. Diverses minorités se sont organisées plus efficacement pour exercer des pressions sur le gouvernement fédéral. Les groupes de défense des droits des femmes ont manifesté une vigueur particulière; ils ont décidé de constituer un fonds, sans l'aide de l'État, pour porter devant les tribunaux certaines affaires mettant en cause le droit à l'égalité entre les sexes reconnu par la Charte. Ces groupes élaborent présentement leur stratégie à cette fin. Des organismes représentant les handicapés et divers groupes ethniques ont également fait largement connaître leurs revendications.

ANNEX A

Publication of the report entitled "Equality Now" by the special House of Commons committee on race relations, the "Obstacles" report by the special Parliamentary committee on disability and, most recently, the Abella Report on Equality in Employment at the federal level have also contributed to rising public awareness of the needs of women and minorities.

The question of government funding has been raised recently on matters of official languages litigation and pressures for extension of funding have been encountered.

3.

4.

The media said the Supreme Court's approach was "careful and balanced" in the decision involving Quebec's language law and "of importance to all Canadians" in the case of Southam v. Hunter pertaining to unreasonable search and seizure.

5. News reports of some Charter litigation involving the federal government have drawn an inference that the Department of Justice takes a restrictive approach to the interpretation of the Charter. This may encourage skepticism about the current package among opposition politicians, media and interested parties. There may be disappointment about how long it has taken to act, the relatively minor nature of the issues dealt with in the Bill and the number of possible issues like criminal law matters that are not covered. There may also be disappointment that so many issues are being referred to a committee for further study. A positive information program will counter this skepticism.

The new Government itself is sheltered from criticism about delays because the initiative has followed so closely after the beginning of its mandate.

6. Public servants, generally, have not at this early stage developed an expertise and a knowledge of the Charter and have not examined in depth its implications for their work. In cases involving the Charter and federal legislation, it will be important that public servants follow both the spirit and the letter of the law.
7. All defence-related proposals in the Bill will be well received by the military, but the extent of public interest may be limited. However, the questions of women in combat roles and of sexual orientation, raised in the discussion paper, will likely prove controversial.

En décembre 1983, différentes associations de défense des droits de la personne ont uni leurs efforts pour organiser à Ottawa, à grand renfort de publicité, une conférence destinée à marquer le 35^e anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Un symposium national sur les droits à l'égalité, organisé lui aussi par un certain nombre de ces associations, doit avoir lieu à Toronto du 30 janvier au 1^{er} février 1985.

La publication du rapport intitulé L'égalité, ça presse! par le comité spécial de la Chambre des communes sur les relations interraciales, celle du rapport Obstacles par le comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés et, plus récemment, celle du rapport Abella sur l'égalité en matière d'emploi au niveau fédéral ont également contribué à sensibiliser le public aux besoins spécifiques des femmes et des minorités.

On a d'autre part récemment soulevé la question de l'aide financière offerte par le gouvernement pour soutenir des contestations judiciaires en matière de langues officielles, et des pressions ont été exercées en vue d'étendre ce genre d'aide à d'autres domaines.

3.

4.

Les médias ont dit que la Cour suprême avait fait preuve de prudence et de pondération dans sa décision concernant les dispositions législatives québécoises en matière de langues, et que le même haut tribunal avait rendu une décision importante pour tous les Canadiens dans l'affaire Southam c. Hunter, qui portait sur les perquisitions et les saisies abusives.

5.

D'après certains reportages sur des contestations judiciaires relatives à la Charte mettant en cause le gouvernement fédéral, l'interprétation de la Charte est loin de soulever l'enthousiasme du ministère de la Justice. Cela est susceptible de provoquer le scepticisme des membres des partis d'opposition, des médias et des intéressés à l'égard des propositions actuelles. Certains risquent d'être déçus du temps mis à agir, du caractère relativement mineur des questions traitées dans le projet de loi et du nombre de sujets qui ne sont pas

ANNEX A

8. Interest groups and the public will welcome the discussion paper and the opportunity to present their views to a Parliamentary Committee.
9. Concerns may be expressed before the proposed Parliamentary committee and elsewhere that the Bill and discussion paper are not comprehensive. Among the most notable absences are those relating to the criminal law, being dealt with in the overall criminal law review now underway.
10. On matters that are dealt with in the discussion paper, employers may be vocal on the question of mandatory retirement because it might imply additional costs for them and lead to employee relations problems.

Relationships with other plans

1. Different aspects of equality issues in employment also arise in the recent Abella Report, which is under consideration by the Minister of Employment and Immigration.
2. Criminal law amendments placed before Parliament in December, 1984, deal with the issuing of tele-warrants (that is warrants obtained from a Justice of the Peace over the telephone) in cases where time and distance would make it impractical for police officers to obtain them in person before effecting a search.
3. The question of writs of assistance is dealt with in the amendments to the criminal law, and the proposal to abolish them demonstrates the government's goodwill and concern with human rights.
4. The Department of Justice will prepare a comprehensive communications plan for the proclamation of section 15 of the Charter and for any future sets of amendments.
5. Communications plans on future criminal law amendments should stress the need for giving the public charter-related information with respect to the amendments and the review process.

Other Levels of Government

1. The proposal is expected to be well received by the provinces, which have been kept informed at the official level of the federal compliance project and will welcome these measures as a model they can learn from.
2. The proposals will be well received at the international level as they have been developed in light of Canada's international obligations in the field of human rights.

visés, notamment les matières touchant au droit pénal. D'autres peuvent également être déçus de voir qu'un nombre considérable de questions sont soumises à un comité pour être étudiées plus à fond. Une campagne d'information favorable dissipera ce scepticisme.

Le présent gouvernement ne pourra toutefois être accusé de lenteur, car le projet a été déposé très peu de temps après le début de son mandat.

6. Dans l'ensemble, les fonctionnaires n'ont pas encore acquis une grande expérience ni une grande connaissance de la Charte, et ils n'ont pas encore étudié en profondeur son incidence sur leur travail. Dans les cas mettant en cause la Charte et la législation fédérale, il sera important que les fonctionnaires s'attachent autant à l'esprit qu'à la lettre de la loi.
7. Toutes les mesures du projet de loi qui touchent à la défense nationale seront bien reçues par les militaires, mais ne devraient pas susciter beaucoup d'intérêt dans le public. Cependant, les questions portant sur la participation des femmes aux combats et sur l'orientation sexuelle, que soulève le document de travail, seront probablement controversées.
8. Les groupes de pression et le public feront bon accueil au document de travail, et seront heureux d'avoir la possibilité de faire connaître leurs points de vue à un comité parlementaire.
9. Il se peut qu'on déplore devant le comité parlementaire envisagé, ou ailleurs, que le projet de loi et le document de travail ne traitent pas de certaines questions. Parmi les "omissions" les plus importantes, notons les questions relatives au droit pénal, qui sont étudiées dans le cadre de la révision générale du droit pénal actuellement en cours.
10. Parmi les questions visées par le document de travail, celle de la retraite obligatoire pourra soulever des protestations de la part des employeurs, car cette mesure est susceptible de leur occasionner des frais supplémentaires et de susciter des problèmes sur le plan des relations de travail.

Rapports avec d'autres plans

1. Le rapport Abella, qui a été déposé récemment, aborde différents aspects des questions touchant aux droits à l'égalité en matière d'emploi. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration procède présentement à l'examen de ce rapport.

Strategies

1. It is recommended that the Minister table the discussion paper in the House at the same time as he presents his proposals to amend legislation for compatibility with the Charter, and that he concurrently announce plans for a Parliamentary Committee to hear views on the matter.
2. The Minister should accept the invitation of the National Symposium on Equality Rights to address it on January 31, and he should take Charter compliance as his theme.
3. When presenting proposals, the Minister should stress the following:
 - the main benefits of the amendments which are:
 - a) to bring federal laws into conformity with the Charter.
 - b) to spare Canadians legal confrontation over constitutional rights.
 - c) to fulfill Canada's international human rights obligations.
 - the positive aspects of the main proposals.
 - when presenting the discussion paper, the Minister should stress:
 - a) open public debate on the more contentious human rights questions.
 - b) the need for public participation and interest in a free democratic society.
 - c) the concern for the widest possible consultations with interested parties.

Target Audiences

- Parliamentarians
- National media, women's and minority media, legal periodicals
- Provincial Attorneys General & Territorial equivalents
- Canadian Bar Association & provincial law societies
- Public legal education and information groups
- Law reform commissions
- The judiciary
- Civil liberties associations
- All information sections of the federal government
- Human rights commissions
- Interest groups representing women and minorities
- Labour unions (national and public service)

Major Themes

1. Government Commitment to the Charter and to the Promotion of Equality Rights

2. Le projet de loi visant à modifier le droit pénal qui a été présenté en décembre dernier contient des dispositions concernant la délivrance de télémandats (c'est-à-dire de mandats délivrés par un juge de paix par téléphone) dans les cas où il serait quasiment impossible pour les agents de police de se présenter en personne pour obtenir un mandat avant d'effectuer une perquisition, en raison de l'éloignement ou des délais que cela entraînerait.
3. L'abolition des mandats de main-forte, proposée dans le projet de modification du droit pénal témoignera de la bonne volonté du gouvernement et de l'intérêt qu'il porte aux questions touchant aux droits de la personne.
4. Le ministère de la Justice élaborera un plan de communication complet pour l'entrée en vigueur de l'article 15 de la Charte et pour toutes les séries de modifications qui seront apportées dans l'avenir.
5. Les plans de communication portant sur les modifications éventuelles au droit pénal devraient insister sur la nécessité de renseigner le public quant aux incidences de la Charte sur les modifications proposées et le processus de révision.

Autres paliers de gouvernement

1. On s'attend à ce que les propositions soient bien accueillies par les provinces. Les autorités provinciales ont été informées du projet du fédéral de mettre ses lois en accord avec la Charte et les mesures prises par ce dernier pourront servir de modèle pour les provinces.
2. Les propositions seront bien accueillies sur le plan international, puisqu'elles ont été élaborées en tenant compte des engagements internationaux du Canada dans le domaine des droits de la personne.

Stratégies

1. Il est recommandé que le ministre dépose le document de travail aux Communes en même temps que le projet de loi sur la mise en accord de la législation fédérale avec la Charte. Il est également recommandé qu'il fasse connaître par la même occasion son intention de confier à un comité parlementaire le soin d'entendre les divers points de vue sur la question.
2. Il est suggéré que le ministre accepte l'invitation qui lui a été faite de prononcer un discours le 31 janvier prochain lors du Symposium national sur les droits à l'égalité, et qu'il aborde à cette occasion la question de la mise en accord de la législation avec la Charte.

SERIAL
SÉRIE No:

11-85 MC

SECRET

ANNEX B

EQUALITY ISSUES IN FEDERAL LAW - A DISCUSSION PAPER

January 14, 1985

A0453935_15-000022

DRAFT LETTER

SERIAL No: 11-85 MC
SÉRIE

Canadians and their governments have in the last few decades been particularly concerned with the protection of rights and freedoms. This concern was embodied in the highest law of the land when the Canadian Charter of Rights and Freedoms was entrenched in the Constitution on April 17, 1982. It is important that the people of Canada and their legislatures work together to ensure that Charter values form an integral part of our laws.

As Minister of Justice and Attorney General for Canada, I have a duty, together with the Ministers whose legislation is affected, to ensure that all federal laws meet the standards of the Charter. To help me fulfill this responsibility, the Department of Justice has examined all statutes of general application in light of both the provisions of the Charter now in effect and of the equality guarantees that come into force on April 17, 1985.

As a result of that analysis, I will be introducing in Parliament an initial Bill to amend a number of federal statutes to bring about greater conformity with the Charter. This discussion paper on equality issues is also a major part of this endeavour.

A0453935_16-000023

-53-

SERIAL
SÉRIE No: 11-85 MC

to such a country justify excluding common-law spouses from benefits otherwise available to spouses in other circumstances within Canada? Can reasonable alternative arrangements be developed which could accommodate different spousal relationships?

A0453935_17-000024

SEXUAL ORIENTATION

Sexual orientation is not an enumerated ground of discrimination under section 15 of the Charter. Courts in the United States have held that neither the prohibition of sex discrimination in the Civil Rights Acts nor guarantees of equal protection in the Constitution protect homosexuals, lesbians or transsexuals. Present Canadian jurisprudence seems to support the proposition that a prohibition of sexual discrimination does not encompass discrimination on the basis of sexual orientation. Quebec's is currently the only human rights legislation in Canada to specifically include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination.

Distinctions on the basis of sexual orientation are not made on the face of any federal legislation. However, there are policies excluding homosexuals and lesbians from such bodies as the Canadian Armed Forces.

The Forces will not enrol a homosexual or a lesbian. An individual found after enrolment to be a homosexual or a lesbian is discharged, normally on an honourable release. This policy is consistent with those of the armed forces in the United Kingdom, the United States and the Federal Republic of Germany.

The Canadian Forces give a number of reasons for this policy. The first is that Canadian military personnel serve outside the country with the United Nations and NATO. In a great many cases, homosexuals or lesbians would be ineligible for such service because of the laws or the social mores of the host country.

The second reason given is that employment of homosexuals and lesbians would be disruptive to the efficiency of the Forces; their presence in situations where personal privacy is most difficult or impossible -- in isolated postings, in communal life in barracks, on board ship, in the field and so on -- often results in physical attacks on them.

A third reason often given is that homosexuals and lesbians are at greater risk of subversion by authorities of foreign countries whose interests are inimical to those of Canada and its allies. Such persons are either directly or indirectly subject to blackmail. Experience over the years has demonstrated a degree of vulnerability and, therefore, unless and until social attitudes change considerably, it is impossible to place homosexuals or lesbians in security-sensitive positions.

Other reasons are given, such as the significance of a cohesive force, adherence to majoritarian values and public image.

This policy raises the question of whether refusal to employ a man or woman because of his or her sexual preference is

-55-

SERIAL
SÉRIE No:

11-85 MC

consistent with the equality guarantees in section 15 of the
Charter.

A0453935_19-000026

Une autre des raisons invoquées est que la reconnaissance d'unions non conventionnelles créerait des difficultés lorsque la personne doit séjourner dans un pays étranger. Les personnes faisant vie commune avec une autre sans être légalement mariées avec elle ne sont pas affectées dans les pays où les militaires canadiens sont régis par l'accord sur le statut des Forces armées de l'OTAN. Cet accord prévoit un statut particulier pour les militaires canadiens et les personnes à charge qui les accompagnent lors de séjours à l'étranger. Le statut en question ne s'applique toutefois pas à la personne avec laquelle le militaire fait vie commune en dehors des liens du mariage. Le fait que l'accord en cause prévoit que le pays qui accueille le militaire lui accordera le statut que requiert directement sa situation suffit-il à rendre légitime la non-reconnaissance des unions de fait? Cela est-il acceptable eu égard aux obligations mises à la charge du Canada par les conventions internationales qui prohibent la discrimination fondée sur l'état matrimonial? Est-ce que la possibilité ou même la probabilité d'être envoyé dans un tel pays justifie que l'on prive les personnes qui vivent dans une union de fait des avantages auxquels des conjoints ont normalement droit au Canada? Serait-il possible de mettre au point des mesures raisonnables qui permettraient de tolérer différentes formes d'union conjugale?

ORIENTATION SEXUELLE

L'orientation sexuelle ne fait pas partie des motifs de discrimination énumérés à l'article 15 de la Charte. Les tribunaux des États-Unis ont décidé que ni l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe dans les lois touchant les droits civils ni les garanties du droit à l'égalité de la Constitution ne protègent les homosexuels, hommes ou femmes, ou les transsexuels. La jurisprudence canadienne actuelle semble adopter la position que l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe ne comprend pas celle de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. La Charte québécoise est présentement la seule loi canadienne sur les droits de la personne à inclure l'orientation sexuelle dans la liste des motifs de discrimination illicite.

Aucun texte législatif fédéral ne fait directement de distinction fondée sur l'orientation sexuelle. Il existe cependant des politiques destinées à exclure les homosexuels de l'un ou l'autre sexe d'organismes comme les Forces armées.

Les Forces armées refusent d'enrôler des hommes ou femmes homosexuels. Lorsque l'on découvre qu'une personne déjà enrôlée est homosexuelle, celle-ci est renvoyée, normalement en vertu d'une libération avec honneur. Cette politique ressemble beaucoup à celle des forces armées du Royaume-Uni, des États-Unis et de la République fédérale d'Allemagne.

Les autorités militaires ont plusieurs raisons à faire valoir pour justifier cette politique. D'abord, les militaires canadiens sont appelés à travailler à l'extérieur du pays avec les Nations Unies et l'OTAN. Dans beaucoup de cas, les homosexuels ne pourraient pas être affectés à de telles missions à cause des lois ou des mœurs du pays d'accueil.

La deuxième raison avancée est que l'emploi d'homosexuels nuirait à l'efficacité des troupes. Dans bien des cas en effet, la difficulté ou l'impossibilité d'avoir quelque intimité, notamment dans les postes isolés, dans les baraques, à bord des navires ou sur le terrain, les expose aux agressions physiques.

Une troisième raison avancée est que les homosexuels risquent davantage de se voir forcés de passer au service de puissances ennemies. Ces personnes sont en effet exposées au chantage direct ou indirect. L'expérience ayant démontré qu'elles sont plus vulnérables, il restera impossible, tant que l'attitude de la société à cet égard n'aura pas sensiblement évolué, de confier à des homosexuels des postes de confiance.

D'autres justifications sont offertes, comme la cohésion des troupes, le respect des valeurs de la majorité et l'image publique.

-65-

SERIAL
SÉRIE No.

11-85 MG

Cette politique soulève la question de savoir si le refus
d'employer un homme ou une femme à cause de sa préférence
sexuelle respecte l'article 15 de la Charte.

A0453935_22-000029