



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, September 2, 2003

Issue No. 12

Third and fourth meetings on:

Bill C-25, An Act to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 2 septembre 2003

Fascicule n° 12

Troisième et quatrième réunions concernant:

Le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relation de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Gauthier
* Carstairs, P.C.	Hubley
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(or Kinsella)
Comeau	Mahovlich
Cordy	Milne
Doody	Phalen
Furey	

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Callbeck (*July 21, 2003*)

The name of the Honourable Senator Doody substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*August 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*August 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Phalen substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*August 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*August 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Day (*August 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Biron (*August 28, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-président: L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Gauthier
* Carstairs, c.p.	Hubley
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(ou Kinsella)
Comeau	Mahovlich
Cordy	Milne
Doody	Phalen
Furey	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

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

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich substitué à celui de l'honorable sénateur Callbeck (*le 21 juillet 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 27 août 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 27 août 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Phalen substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 27 août 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 27 août 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 27 août 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 28 août 2003*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, September 2, 2003
(18)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 2 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators, Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Doody, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Milne, Murray, P.C., and Phalen (13).

Other senators present: The Honourable Senators Beaudoin, Oliver and Ringuette (3).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, June Dewetering and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2003, the committee continued its consideration of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

WITNESSES:

From the Public Service Alliance of Canada:

Ms. Nycole Turmel, National President;
Mr. Mark Pecek, Political Assistant;
Mr. Jacquie de Aguayo, Legal Officer.

From the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada:

Mr. Bob Emond, President;
Mr. Pierre de Blois, Executive Director.

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Mr. Steve Hindle, President;
Mr. Robert McIntosh, Policy Advisor.

From the Social Science Employees Association:

Mr. William Krause, President;
Mr. Claude Danik, Director of Professional Services;
Mr. Peter Englemann, Legal Counsel.

Ms. Nycole Turmel made an opening statement and, with Mr. Mark Pecek and Jacquie de Aguayo, answered questions from members of the committee.

Mr. Bob Emond made an opening statement and with Pierre de Blois answered questions from members of the committee.

Mr. Steve Hindle made an opening statement and answered questions from members of the committee.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 2 septembre 2003
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Doody, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Milne, Murray, c.p. et Phalen (13).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Oliver et Ringuette (3).

Également présents: M. Guy Beaumier, Mme June Dewetering et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique.

TÉMOINS:

De l'Alliance de la fonction publique du Canada:

Mme Nycole Turmel, présidente nationale;
M. Mark Pecek, adjoint politique;
Mme Jacquie de Aguayo, conseillère juridique.

De l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada:

M. Bob Emond, président;
M. Pierre de Blois, directeur exécutif.

De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:

M. Steve Hindle, président;
M. Robert McIntosh, conseiller politique.

De l'Association des employé(e)s en sciences sociales:

M. William Krause, président;
M. Claude Danik, directeur des services professionnels;
M. Peter Englemann, conseiller juridique.

Mme Nycole Turmel fait une déclaration préliminaire puis, avec l'aide de M. Mark Pecek et de Mme Jacquie de Aguayo, répond aux questions des membres du comité.

M. Bob Emond fait une déclaration préliminaire puis, avec l'aide de M. Pierre de Blois, répond aux questions des membres du comité.

M. Steve Hindle fait une déclaration préliminaire et répond aux questions des membres du comité.

Mr. William Krause made an opening statement and, with Claude Danik and Peter Englemann, answered questions from members of the committee.

At 5:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, September 2, 2003
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:20 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Milne, Murray, P.C., and Phalen (12).

Other senators present: The Honourable Senators Beaudoin, Oliver and Ringuette (3).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, June Dewetering and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2003, the committee continued its consideration of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

WITNESSES:

Professor Ned Franks.

Professor J.E. Hodgetts.

Professor Ned Franks and Professor J.E. Hodgetts each made an opening statement and together answered questions from members of the committee.

At 7:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. William Krause fait une déclaration préliminaire puis, avec l'aide de M. Claude Danik et de M. Peter Englemann, répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 2 septembre 2003
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 20, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Milne, Murray, c.p., et Phalen (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Oliver et Ringuette (3).

Également présents: M. Guy Beaumier, Mme June Dewetering et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique.

TÉMOINS:

M. Ned Franks, professeur;

M. J.E. Hodgetts, professeur.

MM. Ned Franks et J.E. Hodgetts font chacun une déclaration préliminaire et répondent aux questions des membres du comité.

À 19 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 2, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-25, to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order.

Senator Furey: First, I apologize for not attending the meeting before the recess, but I was involved with another committee, on Bill C-24. I want to ask if it is the practice of this committee that, prior to entertaining all votes or motions, all of the witnesses will be heard from?

The Chairman: That is our invariable practice, Senator Furey. If you have amendments to propose to this bill, you should do so when we are at clause-by-clause consideration. If you or others have any matters to raise relating to the business of the committee, then I could convene a special meeting of the committee tonight or early tomorrow morning.

I want to thank all the committee members for returning two weeks early to resume our consideration of Bill C-25. It is not necessary for me to draw your attention to the importance of this bill. The last attempt to overhaul legislation affecting the federal public service was in 1967 — 36 years ago. Before that, the legislative framework that governed the public service was, essentially, enacted in 1918-19. In consideration of the importance and voluminous nature of this bill, which amends several other acts of Parliament, it behoves us to try to get it right.

We spent four or five hours on the bill in June; we will spend, I suppose, about 10 hours today and tomorrow on it; and we will meet on September 16 and 17 for additional hearings. I hope you will agree that we have arranged a good cross-section of witnesses who will provide their different perspectives on Bill C-25.

We will hear a wide range of opinions, from people who are strongly in favour of the proposed legislation to those who are opposed to this proposed legislation and/or parts of it. That is as it should be with such an important bill.

I read in the media, in the last day or so, statements attributed to named and unnamed persons to the effect that the parliamentary schedule is so terribly tight that no amendments could be entertained for this bill. Senators, we are meeting two weeks before the Senate resumes precisely so that we will be able to complete our examination of this proposed legislation. If the committee and the Senate, in their wisdom, decide to propose amendments to this bill, it is my opinion that the House of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été confié l'examen du projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, se réunit ce jour à 14 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: La séance est ouverte.

Le sénateur Furey: Tout d'abord, je m'excuse de ne pas avoir assisté à la réunion avant l'intersession, mais je participais aux délibérations d'un autre comité, sur le projet de loi C-24. J'aimerais demander s'il est coutume pour ce comité, avant de tenir les votes ou de présenter les motions, d'entendre tous les témoins.

Le président: Sénateur Furey, c'est la coutume à laquelle nous ne dérogeons pas. Si vous avez des amendements à proposer concernant ce projet de loi, vous devriez le faire lorsque nous entamons l'étude article par article. Si vous ou d'autres avez des questions à soulever au sujet des travaux du comité, je pourrais tenir une réunion spéciale du comité ce soir ou tôt demain matin.

Je tiens à remercier tous les membres du comité d'être revenus deux semaines plus tôt pour reprendre notre examen du projet de loi C-25. Il va sans dire que je n'ai pas à insister sur l'importance du projet de loi. La dernière fois qu'on a tenté une refonte des lois concernant la fonction publique fédérale, c'était en 1967 — il y a 36 ans. Auparavant, le cadre législatif qui régissait la fonction publique datait de 1918-1919. Compte tenu de l'importance et du caractère volumineux du projet de loi, qui modifie plusieurs autres lois fédérales, il nous appartient de l'examiner comme il se doit.

En juin, nous avons consacré quatre ou cinq heures au projet de loi; je suppose que nous y consacrerons environ 10 heures aujourd'hui et demain; puis nous nous réunirons à nouveau les 16 et 17 septembre pour d'autres audiences. J'espère que vous conviendrez avec moi que nous entendons un bon groupe représentatif de témoins qui nous feront part de leurs différents points de vue au sujet du projet de loi C-25.

Nous entendrons une multitude d'opinions; il y aura des personnes fortement en faveur du projet de loi et d'autres qui s'y opposent, ou du moins en partie. C'est tout à fait normal dans le cas d'un projet de loi aussi important.

J'ai lu dans les médias ces derniers jours des déclarations attribuées à des personnes précises et non désignées nommément qui disaient que le calendrier parlementaire est tellement serré qu'on ne devrait pas proposer d'amendements à ce projet de loi. Honorables sénateurs, nous nous réunissons deux semaines avant la reprise des travaux du Sénat, précisément afin de pouvoir terminer notre examen de cette mesure législative. Si, dans leur sagesse, le comité et le Sénat décident de proposer des

Commons will have ample time to accept or reject the amendments. If all goes well, we could report this bill as early as September 18, which is the first week the Senate resumes. Naturally, that is up to the committee.

[Translation]

Senator Gauthier: I would like to make a suggestion. I reviewed my documents over the summer so that I would be ready for the committee's study of this bill. I noticed that Bill C-25 is based on changes made at the Canada Customs and Revenue Agency. This agency has more or less been privatized. It used to have a poor reputation as far as grievances were concerned. It was almost always ranked near the bottom.

Today, I am told that it is one of the top-ranking agencies because it implemented measures proposed in Bill C-25. I would like to hear representatives from the Canada Customs and Revenue Agency explain how the changes they implemented had a positive impact on employee/employer relations. I think that this is important.

The Chairman: As I just told Senator Furey, if you would like to suggest any other witnesses that are not currently on the agenda, you are free to do so. We would have to convene a special committee meeting in order to deal with this issue.

[English]

Senator Gauthier: Who is on the committee?

[Translation]

The Chairman: The entire committee. I am prepared to convene a committee meeting, following today's meeting or early tomorrow morning. It is up to you to consult your colleagues.

[English]

I am in the hands of the committee.

Senator Gauthier: Are you flexible?

The Chairman: I am very flexible.

Senator Furey: In response to Senator Gauthier's request, given the full schedule of the committee, would Senator Gauthier be amenable to having representatives of Customs and Excise provide written submissions to the committee for consideration?

[Translation]

Senator Gauthier: No, I want to see them here in the flesh.

[English]

I want to hear from them in person.

The Chairman: That is fine.

amendements au projet de loi, je suis d'avis que la Chambre des communes aura amplement de temps pour les accepter ou les rejeter. Si tout va bien, nous pourrions faire rapport du projet de loi dès le 18 septembre, soit la première semaine de reprise des travaux du Sénat. Naturellement, tout dépend du comité.

[Français]

Le sénateur Gauthier: J'aurais une suggestion à faire. Durant l'été, j'ai révisé mes documents afin d'être prêt pour l'étude de ce projet de loi en comité. J'ai constaté que le projet de loi C-25 s'inspire de ce qu'on a donné comme changements à l'Agence des douanes et Revenu Canada. Cette agence a été quasiment privatisée. Autrefois, elle avait mauvaise réputation dans le domaine des griefs. Elle se classait presque toujours une des dernières.

Aujourd'hui, on me dit qu'elle est l'une des premières parce qu'elle a adopté des méthodes suggérées dans le projet de loi C-25. J'aimerais entendre les représentants de l'Agence de douanes et Revenu Canada pour nous dire de quelle façon les changements qu'ils ont mis en oeuvre ont eu un impact positif sur les relations employés-employeurs. Je pense que c'est important.

Le président: Comme je viens de répondre au sénateur Furey, si vous avez une proposition à nous faire pour que l'on entende d'autres témoins que ceux et celles prévus à l'ordre du jour, vous êtes libre de le proposer. Il faudrait convoquer une réunion spéciale du comité pour se pencher sur cette question.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Qui fait partie du comité?

[Français]

Le président: Tout le comité. Je suis prêt à convoquer le comité, après notre réunion d'aujourd'hui ou tôt dans la matinée de demain. À vous de consulter vos collègues.

[Traduction]

Je m'en remets au comité.

Le sénateur Gauthier: Avez-vous une certaine souplesse?

Le président: Je suis très souple.

Le sénateur Furey: Pour ce qui est de la demande du sénateur Gauthier, compte tenu du calendrier chargé du comité, est-ce que le sénateur Gauthier serait disposé à ce que des représentants de Douanes et accise remettent des mémoires écrits au comité pour examen?

[Français]

Le sénateur Gauthier: Non, je veux le voir ici en chair et en os ici.

[Traduction]

Je veux les entendre en personne.

Le président: C'est très bien.

Senator Gauthier: I do not want a paper to be submitted three months after we have completed our work.

The Chairman: We are now embarking on a discussion for an in camera meeting on future business of the committee.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I certainly welcome your observation that the committee will do its work and that the committee will be open to amendments, should the committee wish to introduce amendments.

On the matter of future witnesses, am I correct in understanding that the integrity commissioner will be called to testify on September 16?

The Chairman: The President of the Treasury Board has, at our request, given up a half hour of her time early on September 16, should that be the date of her appearance before the committee, so that the integrity commissioner could be heard on the matters that are of interest to Senator Kinsella and others.

Senator Kinsella: Yes, thank you.

The Chairman: Our first witness today is from the Public Service Alliance of Canada.

[Translation]

We have the pleasure of welcoming Ms. Nycole Turmel, who is well known here on Parliament Hill and in the parliamentary committee. She is the National President of the Public Service Alliance of Canada. She is accompanied by Mr. Mark Pecek, a political assistant, and Ms. Jacquie de Aguayo, legal counsel.

[English]

Welcome, Ms. Turmel, and please proceed.

Ms. Nycole Turmel, National President, Public Service Alliance of Canada: I will make my presentation in English. The committee is in possession of our written submission. I will keep my remarks brief, to ensure that you will have time for questions. The three of us will be available to answer your questions.

I should like to explain our concerns with the following provisions of Bill C-25: merit, whistle-blowing, essential services, strike votes, prohibition and enforcement. A list of the specific amendments that we are recommending has been annexed to our submission for your reference.

I should like to begin with our position on whistle-blowing. Whistle-blowing should be covered by separate and stand-alone legislation. Bill C-25 should contain a strong prohibition against disciplinary retaliation against whistle-blowers, which would provide immediate protection for whistle-blowers. Therefore, clause 236 of Bill C-25 should be deleted. Employees should have access to remedies provided in both civil courts and the grievance process.

Le sénateur Gauthier: Je ne veux pas d'un document qui nous est envoyé trois mois après la fin de nos travaux.

Le président: Nous entamons maintenant une discussion réservée à une réunion à huis clos sur les travaux futurs du comité.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, je suis très heureux de l'observation que vous avez faite, à savoir que le comité fera son travail et qu'il sera ouvert aux amendements s'il décidait d'en présenter.

Pour ce qui est des témoins à entendre, ai-je raison de croire que le commissaire à l'intégrité témoignera le 16 septembre?

Le président: La présidente du Conseil du Trésor a cédé à notre demande, une demi-heure de son temps de comparution pour le 16 septembre, si telle est la date à laquelle elle devrait comparaître devant le comité, afin que le commissaire à l'intégrité puisse parler des questions qui intéressent le sénateur Kinsella et d'autres.

Le sénateur Kinsella: Oui, merci.

Le président: Notre premier témoin aujourd'hui nous vient de l'Alliance de la fonction publique du Canada.

[Français]

Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Nycole Turmel, qui est très bien connue sur la Colline parlementaire et au comité parlementaire. Elle est la présidente nationale de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Elle est accompagnée de M. Mark Pecek, adjoint politique et de Mme Jacquie de Aguayo, conseillère juridique.

[Traduction]

Vous êtes la bienvenue, madame Turmel, et je vous cède la parole.

Mme Nycole Turmel, présidente nationale, Alliance de la fonction publique du Canada: Je ferai mon exposé en anglais. Le comité a déjà en sa possession notre mémoire écrit. Je serai brève dans mes remarques afin que vous puissiez nous poser des questions, auxquelles nous pourrions tous les trois répondre.

J'aimerais expliquer nos inquiétudes au sujet des dispositions suivantes du projet de loi C-25: mérite, dénonciation, services essentiels, votes de grève, interdictions et contrôle d'application. Nous avons annexé à notre mémoire une liste des amendements précis que nous recommandons pour que vous puissiez vous y référer.

J'aimerais commencer par vous dire ce que nous pensons de la dénonciation. La dénonciation devrait être visée par des textes législatifs distincts. Le projet de loi C-25 devrait comporter une ferme interdiction quant aux mesures disciplinaires ou repréailles contre les employés qui font des dénonciations, ce qui leur assurerait immédiatement une protection. Par conséquent, on devrait supprimer l'article 236 du projet de loi C-25. Les employés devraient pouvoir s'adresser aux tribunaux civils et déposer des griefs.

I should like to outline what should be contained in this proposed legislation. There should be a strong prohibition against disciplinary retaliation. Employee identification should remain confidential. The employee should not be required to first exhaust all other review procedures before filing a complaint. There should be a clear definition of "harmful act," such as the list in the current Treasury Board policy, and a clear definition of "good faith," which only requires that an employee did not raise a concern that he or she knew was based on false information. There should be a fully funded, arm's-length, neutral agency responsible for the application of the act and which reports directly to Parliament.

We have received and reviewed a copy of Senator Kinsella's amendments, and we support his amendments. We have only one major concern, which is that the whistle-blower provisions will be under the PSEA and complaints would be handled by the PSC.

This creates two problems. First, the Public Service Commission has a corporate culture in its relationship with government, which may prevent them from being seen as fully independent and neutral. The second concern is that by including this provision under the PSEA tens of thousands of employees who work for agencies such as Canada Customs and Revenue Agency, Parks and CFIA will be excluded from the provisions and thus remain unprotected.

The second concern relates to staffing merit. There is a link between our concerns about the changes to merit and the appeal process. If direct managers now have increased influence over employees' careers and the appeal rights are too narrow can we really expect public service employees to come forward with allegations of wrongdoings?

We still recognize the need for a less cumbersome staffing process. However, by watering down the merit principle, delegating staffing authority to the lowest management levels and restricting recourse, we fear Bill C-25 will lead to favouritism and patronage.

While most managers are honest and respect the rules, a recent audit of the federal student work experience program shows that, given the chance, a significant number of them will circumvent the rules to hire friends and family.

There is no valid reason why the government cannot simply legislate core principles on merit, patronage and political activities and leave the rest to be negotiated between the employer and the bargaining agent, as it is right now under the code.

Our written brief outlines suggestions for dealing with the current staffing process without forsaking merit. For example, requiring that individuals meet all the qualifications of a position, not just the essential ones; removing the section stating that it is not inconsistent with merit to assess only one individual for appointment; removing the wide and unreviewable discretion to

J'aimerais indiquer ce que devrait contenir le projet de loi. Il devrait interdire toute forme de mesures disciplinaires ou de représailles. Le nom des employés devrait rester confidentiel. L'employé ne devrait pas être tenu d'épuiser d'abord toutes les autres procédures d'examen avant de déposer une plainte. On devrait définir clairement ce que constitue un «acte répréhensible», telle la liste que l'on retrouve dans l'actuelle politique du Conseil du Trésor, et on devrait définir clairement ce que l'on entend par «de bonne foi», qui exige uniquement qu'un employé ne signale rien parce qu'il ou elle sait que cela repose sur des renseignements erronés. Il faudrait créer un organisme indépendant, neutre, bénéficiant de tous les fonds nécessaires à l'application de la loi et relevant directement du Parlement.

Nous avons reçu et étudié les amendements du sénateur Kinsella, et nous les appuyons. Nous n'avons qu'une inquiétude, c'est que les dispositions relatives à la dénonciation relèveront de la LEFP et que les plaintes seraient du ressort de la CFP.

Il s'ensuit deux problèmes. Tout d'abord, la Commission de la fonction publique a une culture ministérielle dans ses rapports avec le gouvernement, ce qui pourrait l'empêcher d'être perçue comme un organisme tout à fait indépendant et neutre. Ensuite, c'est que par l'inclusion de cette disposition dans la LEFP, des dizaines de milliers de fonctionnaires à l'emploi d'organismes comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Parcs et l'ACIA ne seront pas visés par les dispositions et seront, par conséquent, sans protection.

Notre deuxième préoccupation porte sur la dotation fondée sur le mérite. Il existe un lien entre nos inquiétudes quant aux changements apportés au principe du mérite et le processus d'appel. Si les gestionnaires immédiats ont maintenant une plus grande influence sur la carrière des fonctionnaires et si les droits d'appel sont trop limités, pouvons-nous vraiment nous attendre à ce que les fonctionnaires fassent part d'écarts de conduite allégués?

Nous reconnaissons la nécessité d'un processus de dotation simplifié. Cependant, en affaiblissant le principe du mérite, en déléguant les pouvoirs en matière de dotation aux niveaux de gestion les plus bas et en limitant les recours, nous craignons que le projet de loi C-25 mène au favoritisme.

Bien que la plupart des gestionnaires soient honnêtes et respectueux des règles, une vérification récente du programme fédéral d'expérience de travail étudiant indique que, s'ils en ont la chance, un nombre important de gestionnaires contourneront les règles afin d'embaucher des amis ou des membres de la famille.

Rien ne justifie que le gouvernement ne puisse tout simplement imposer par voie législative les principes de base concernant le mérite, le favoritisme et les activités politiques et laisse le reste à la négociation entre l'employeur et l'agent négociateur, tel que cela se fait actuellement en vertu du Code.

Dans notre mémoire écrit, nous vous faisons des suggestions concernant l'actuel processus de dotation, sans pour autant mettre de côté le mérite. Par exemple, en exigeant que les personnes possèdent toutes les qualifications pour occuper un poste, pas seulement les qualifications essentielles; en supprimant la partie qui dit qu'il n'est pas conforme au mérite d'évaluer

make selections for appointment by taking into account discretionary factors such as qualifications or operational requirements that may be an asset to the current official needs of the public service; and making appointments subject to appeal to the tribunal on the basis that the appointment was contrary to the act or was based on irrelevant considerations.

The next item is essential services. Our main problem with Bill C-25 is that it does not substantially change the current definition of "essential services" or the employer's exclusive right to determine the level of service that is to be provided. We have long argued that these provisions are designed to insulate the employer from feeling the effects of a strike rather than ensuring the safety and security of the public. If the provisions of the Canada Labour Code are appropriate for airports and nuclear plants, why would they not be appropriate for the federal public service? You might think that the unions will be happy, as they will be able to negotiate the number of employees who will be designated. When the employer has the exclusive right to determine the level of service to be provided during a strike, and they do not have to consider using managers, nor do they have to change their hours of operation or use overtime to provide essential services, what is left to negotiate?

Prohibition and enforcement is another matter we should like to address. We are already subject to duty of fair representation provisions. Why impose huge fines and a summary conviction on union representatives, who, for the most part, are unpaid volunteers? These provisions will only serve to dissuade our members from getting involved in their union and will only contribute to employees who are victims of harassment and other forms of abuse scrambling for representation.

Yes, we do agree that these positions also apply to management. Under these provisions, a manager will be levied at most a \$1,000 fine, whereas an officer or representative of the union, who could be an employee who volunteers to be a shop steward or a local president, could be subjected to a fine of \$10,000 under section 203. That is the main part we wanted to address.

As I said at the beginning, you have a copy of our written submission; as well, you have a copy of the submission we put in front of the committee of the House. We are ready to answer questions. We wanted to give you the time to do that.

The Chairman: You have also, quite helpfully, provided draft amendments along with your remarks. We thank you for that.

seulement une personne en vue d'une nomination; en éliminant la discrétion générale et échappant à tout examen de faire des sélections en vue d'une nomination en tenant compte de facteurs discrétionnaires telles les qualifications ou les exigences du service qui peuvent être un atout pour les besoins officiels actuels de la fonction publique; et en faisant des nominations assujetties à un appel devant les tribunaux pour le motif que la nomination était contraire aux dispositions de la loi ou reposait sur des considérations non pertinentes.

Le point suivant que je veux aborder est celui des services essentiels. Notre principal problème dans le cas du projet de loi C-25, c'est qu'il ne modifie pas de façon importante l'actuelle définition de «services essentiels» ou le droit exclusif de l'employeur de fixer le niveau auquel un service essentiel doit être fourni. Nous soutenons depuis longtemps que ces dispositions sont conçues pour protéger l'employeur contre les effets d'une grève plutôt que pour assurer la sécurité et la sûreté du public. Si les dispositions du Code canadien du travail valent pour les aéroports et les centrales nucléaires, pourquoi ne vaudraient-elles pas pour la fonction publique fédérale? Vous pourriez penser que les syndicats en seront heureux, étant donné qu'ils pourront négocier le nombre d'employés qui seront désignés. Lorsque l'employeur a le droit exclusif de fixer le niveau auquel un service doit être fourni pendant une grève, d'autant plus qu'il n'a pas besoin de tenir compte du recours aux gestionnaires ni de modifier ses heures de travail ou de recourir aux heures supplémentaires pour assurer les services essentiels, que reste-t-il à négocier?

Les interdictions et le contrôle d'application sont d'autres points que nous aimerions aborder. En tant que syndicat, nous sommes déjà assujettis aux dispositions relatives à l'obligation du syndicat d'être impartial dans son rôle de représentant. Pourquoi imposer des amendes considérables et une déclaration de culpabilité par procédure sommaire aux représentants syndicaux qui, pour la plupart, sont des bénévoles non rémunérés? Ces dispositions ne serviront qu'à dissuader nos membres de participer à la vie de leur syndicat et ne feront qu'obliger les employés victimes de harcèlement et d'autres formes d'abus de chercher désespérément à être représentés.

Oui, il est vrai que ces dispositions s'appliquent également à la gestion. En vertu de ces dispositions, un gestionnaire est passible d'une amende maximale de 1 000 \$ tandis qu'un dirigeant ou un représentant du syndicat, qui pourrait être un employé qui se porte volontaire pour être un délégué syndical ou le président d'une section locale, pourrait devoir payer une amende allant jusqu'à 10 000 \$ en vertu de l'article 203. C'est principalement de ces aspects que nous voulions parler.

Comme je l'ai dit au début, vous avez reçu notre mémoire écrit; en outre, vous avez un exemplaire du mémoire que nous avons présenté au comité de la Chambre. Nous sommes prêts à répondre aux questions. Nous voulions vous donner le temps de nous en poser.

Le président: En plus de vos observations, vous nous avez fourni des projets d'amendement, ce qui est très utile, et nous vous en remercions.

Senator Kinsella: I wanted to compliment you for your initiative dealing with whistle-blowing in particular. Whatever the model that would be adopted, what is important — and I think this is where we share complete common ground — is that we have to have machinery of whistle-blowing in any modern public service. Equally, we need to have a whistle-blowing mechanism that applies to the private sector in the area of federally regulated labour. Therefore, would you agree that it is incumbent upon the federal government to set the example and to come forward with either your model or my model or its own model, but to do it in the here and now, so that it can then turn to private sector whistle-blowing legislation?

Ms. Turmel: Yes, I do agree with you. As a matter of fact, you know that the Red Book in 1993 proposed to have whistle-blowing; it never happened. That is one example. They should set examples. I have said it many times on other issues. As an employer, as a government, examples should have been set on many issues.

I should like to address something Ms. Robillard said, that you do not have time to look at other legislation. I believe your proposed legislation was introduced in 2000, so there are many ways that they could do it at this point.

Senator Kinsella: Indeed, as Ms. Turmel points out, this committee unanimously adopted Bill S-13, to deal with whistle-blowing, which went back for third reading to the Senate.

In terms of your specific proposal, if this committee were to accept your amendment, have you looked at the question of whether we might have a technical problem, in terms of it then turning into a money bill type of amendment, which, of course, as you know, would need a Royal Recommendation? We were careful, in the drafting of Bill S-13, which was adopted by this committee, and Bill S-6, which is a repeat of it, to craft it — and why we chose the model we chose — to avoid the problem of the Royal Recommendation. I am curious as to whether any of your people have looked at that technical matter. It would be helpful for the senators to know.

Mr. Mark Pecek, Political Assistant, Public Service Alliance of Canada: We recognize the constraints that you have in terms of proposing amendments to the proposed legislation that is before you. That is why we have always taken the position that this should be covered by separate legislation, which would create a separate entity that would report directly to Parliament and would have full investigation powers and would be fully funded in order to do that.

The concerns we have traditionally had with the proposal of having the Public Service Commission play that role in having the provisions contained under the Employment Act are that, on the one hand, we do not think that the commission has a relationship

Le sénateur Kinsella: Je tenais à vous féliciter de votre initiative en ce qui concerne plus particulièrement les dénonciations. Quel que soit le modèle qui sera adopté, l'important — et je pense que nous nous entendons tout à fait sur ce point —, c'est que nous devons disposer des mécanismes nécessaires aux dénonciations dans une fonction publique moderne. De plus, nous devons disposer d'un mécanisme qui s'applique au secteur privé en ce qui concerne la main-d'oeuvre qui relève de la compétence fédérale. Par conséquent, seriez-vous d'accord pour dire qu'il incombe au gouvernement fédéral de donner l'exemple et de proposer soit votre modèle, soit mon modèle ou soit son propre modèle, mais de le faire afin qu'on puisse l'intégrer à une mesure législative concernant les dénonciations dans le secteur privé?

Mme Turmel: Oui, je suis tout à fait d'accord avec vous. En fait, vous savez que le livre rouge de 1993 proposait la dénonciation; cela ne s'est jamais produit. C'est un exemple. Le gouvernement devrait donner l'exemple. Je l'ai dit à maintes reprises sur d'autres questions. En tant qu'employeur, en tant que gouvernement, il aurait dû donner l'exemple sur de nombreuses questions.

J'aimerais revenir sur quelque chose que Mme Robillard a dit, à savoir que vous n'avez pas le temps d'examiner d'autres mesures législatives. Je pense que votre projet de loi a été présenté en 2000, de sorte qu'il existe de nombreuses façons pour le gouvernement d'agir à ce moment-ci.

Le sénateur Kinsella: En effet, comme le signale Mme Turmel, le comité a adopté à l'unanimité le projet de loi S-13, en ce qui concerne la dénonciation, qui a été présenté en troisième lecture au Sénat.

Pour ce qui est de votre proposition, si notre comité devait accepter votre amendement, avez-vous examiné la question de savoir si nous pourrions avoir un problème d'ordre technique, c'est-à-dire d'en faire un amendement de projet de loi de finances qui, évidemment, comme vous le savez, nécessiterait une recommandation royale? Nous avons fait attention au moment de rédiger le projet de loi S-13, que notre comité a adopté, et le projet de loi S-6, qui en est une copie, de le libeller — et les raisons pour lesquelles nous avons choisi le modèle que nous avons choisi — de façon à éviter le problème de la recommandation royale. J'aimerais savoir si quelqu'un parmi vous a examiné cet aspect technique. Ce serait utile pour les sénateurs.

M. Mark Pecek, adjoint politique, Alliance de la fonction publique du Canada: Nous reconnaissons les contraintes qui vous sont imposées pour ce qui est de proposer des amendements au projet de loi dont vous êtes saisis. C'est pour cette raison que nous avons toujours eu pour position que ce mécanisme devrait être visé par une mesure législative distincte, qui créerait une entité distincte relevant directement du Parlement et dotée de tous les pouvoirs d'enquête et bénéficiant de toutes les ressources financières à cet effet.

Les inquiétudes que nous avons toujours eues avec la proposition selon laquelle la Commission de la fonction publique joue ce rôle du fait que les dispositions relèvent de la Loi sur l'emploi sont que, d'une part, nous ne pensons pas que la

with the rest of the public service that would allow it to be a fully independent, or regarded as a fully independent, investigative body. Also, by having the provisions under the Employment Act, large portions of the federal public service are excluded. We talked about agencies earlier.

That is why we are suggesting that what should be covered in Bill C-25 is a strong provision against retaliation against whistle-blowers and that section 236, which prohibits whistle-blowers from availing themselves of civil action, should be removed from the legislation as well.

Those provisions are important because we see them as a bridge that would guarantee protections for whistle-blowers until separate legislation, which would create a separate agency, can be passed by the House of Commons.

Senator Kinsella: Do you feel that the government made a commitment? I do not want to be political here, but you raised that the Liberals, in the Red Book in 1993, said they would bring in whistle-blowing legislation. They have not done that.

Of course, we still have the GST, and they promised to get rid of that. However, I am not one of the political senators.

There is a common ground. I know my colleagues on all sides in the Senate have accepted the principle — indeed, I think the minister has accepted the principle — that we need a mechanism. I think the minister had a legitimate position in that she wanted to try a policy approach. The events of last spring demonstrated that a policy is simply not adequate. It does not get us into the example-setting role vis-à-vis private-sector whistle-blowing legislation, particularly, as you said, the anti-retaliation provision.

The government gave us a commitment that they would bring in such legislation. They have the resources to study the best model. They can look at your model and at my model and others. If we had a commitment that they would do this quickly, would you be satisfied with that?

Ms. Turmel: I will say that some amendments are still required in this one. However, as I said earlier, after they look at their legislation, they can take out the provision of whistle-blowing and put it back in the new one. I believe it is feasible.

One thing is sure: Even with a commitment from the government, we know that there will be elections pretty soon. That could have an impact. You must have a firm deadline if you want to achieve something.

Senator Kinsella: I am sure that we will hear more on the other kinds of amendments discussed so far as these hearings continue. I must confess it troubles me a bit that we have a deadline

Commission entretienne des rapports avec le reste de la fonction publique qui lui permettraient d'être un organisme d'enquête complètement indépendant, ou considéré comme complètement indépendant. En outre, le fait que les dispositions relèvent de la Loi sur l'emploi, de grandes parties de la fonction publique fédérale sont exclues. Nous avons parlé plus tôt des organismes.

Voilà pourquoi nous suggérons que le projet de loi C-25 comporte une disposition interdisant les représailles contre les personnes qui font des dénonciations et que l'article 236, qui interdit aux personnes qui font des dénonciations de recourir aux poursuites civiles, devrait être éliminé du projet de loi.

Ces dispositions sont importantes car nous les considérons comme un pont qui garantirait aux personnes qui font des dénonciations d'être protégées jusqu'à l'adoption par la Chambre des communes d'une mesure législative distincte qui créerait un organisme distinct.

Le sénateur Kinsella: Estimez-vous que le gouvernement a pris un engagement? Je ne veux pas faire de politique ici, mais vous avez dit que les libéraux, dans le livre rouge de 1993, ont dit qu'ils présenteraient une mesure législative concernant la dénonciation. Ils ne l'ont pas fait.

Évidemment, nous avons toujours la TPS, et ils ont promis de l'abolir. Cependant, je ne suis pas du nombre des sénateurs politiques.

Il existe un terrain d'entente commun. Je sais que mes collègues de toutes les allégeances au Sénat ont accepté le principe — en effet, je pense que la ministre a accepté le principe — de la nécessité d'un mécanisme. Je pense que la ministre avait une position légitime en ce sens qu'elle voulait essayer une approche de politique. Les événements du printemps dernier ont fait la démonstration qu'une politique ne suffit tout simplement pas. Cela ne nous permet pas de donner l'exemple en ce qui concerne la mesure législative sur les dénonciations dans le secteur privé, en particulier, comme vous l'avez dit, la disposition contre les représailles.

Le gouvernement s'est engagé à présenter une telle mesure législative. Il dispose des ressources pour étudier le meilleur modèle. Il peut examiner votre modèle, ainsi que mon modèle et bien d'autres. S'il s'engageait à le faire rapidement, cela vous donnerait-il satisfaction?

Mme Turmel: Certains amendements doivent encore être apportés. Cependant, comme je l'ai dit plus tôt, une fois que le gouvernement aura examiné la loi, il peut retirer la disposition sur la dénonciation et l'insérer dans la nouvelle mesure législative. Je crois que c'est faisable.

Une chose est certaine: même si le gouvernement prend un engagement, nous savons qu'il y aura des élections très bientôt. Cela pourrait avoir une incidence. Pour que les choses se fassent, un délai ferme est nécessaire.

Le sénateur Kinsella: Je suis certain que nous en entendrons davantage au sujet des autres types d'amendements abordés jusqu'à maintenant au cours des présentes audiences. Je dois

indicated. Sometimes, however, for practical reasons, deadlines have to be set, in order to move the work along.

Many Canadians are concerned that the fundamental role of the Public Service Commission is to protect the public interest, which includes things like every Canadian having a right to seek to participate in the Public Service of Canada. You testify that under the present regime there is much favouritism and nepotism, and, no doubt, patronage, in the hiring process. Will this not be worse under this proposed act? What kinds of specific amendments do you think should be made to ensure that the merit principle will be the sustained fundamental principle of the Public Service of Canada?

Ms. Jacquie de Aguayo, Legal Officer, Public Service Alliance of Canada: Our position is set out clearly in the package that we presented to you. However, our most fundamental concern with the changes to merit relate precisely to the ability of individual employees to challenge where favouritism, patronage or nepotism are occurring in the staffing process.

If we understand the role of the appeal process and of the Public Service Commission as an investigative body as being our fail-safe mechanism to allow Parliament and the Canadian public to see what is happening in the public service, the introduction of the definition of merit concerns us greatly. As many of you know, the definition of merit does not exist in the legislation; rather, it has been crafted through the courts to require that, when positions are being staffed in the public service, the most meritorious person be appointed to the position. That is how we are able to say to the public that the people that are in the positions, whether they be front-line workers, scientists or auditors, are really the best candidates for the job.

Our concerns with Bill C-25 are that the definition of merit only requires that the individual exhibit the essential qualifications of the position. There is nothing in the bill that indicates which qualifications are more important. That leaves us to assume that it is up to the discretion of managers to decide which qualifications will be the essential ones.

We are also concerned that we have an appeal procedure that says that an individual can allege that there was an abuse of authority in the staffing process. However, if the legislation itself states clearly that a manager need only consider one individual for the job, I ask you how anyone will be able to show that there was an abuse of authority. It is perfectly acceptable under this legislation to only consider one individual for the appointment.

That is why, in our proposed amendments, we say that you need to ensure that managers are accountable to Parliament and the public by ensuring that when qualifications are established for a position candidates meet those qualifications. Managers must be held to task to say that they have not chosen someone because

avouer que cela me gêne un peu qu'un délai ait été fixé. Cependant, pour des raisons d'ordre pratique, des délais doivent parfois être établis afin que le travail progresse.

De nombreux Canadiens sont préoccupés par le fait que le rôle fondamental de la Commission de la fonction publique soit de protéger l'intérêt public, notamment le droit pour chaque Canadien de chercher à participer à la fonction publique du Canada. Vous avez dit que, dans le cadre du présent système, il existe beaucoup de favoritisme et de népotisme dans le processus d'embauche. Le projet de loi ne contribuera-t-il pas à empirer la situation? Quels types d'amendements devraient être apportés selon vous afin de faire en sorte que le mérite demeure le principe fondamental suivi par la fonction publique du Canada?

Mme Jacquie de Aguayo, conseillère juridique, Alliance de la fonction publique du Canada: Notre position est énoncée clairement dans le mémoire que nous vous avons présenté. Toutefois, notre préoccupation la plus fondamentale relativement aux changements apportés au principe du mérite concerne précisément la capacité des employés de contester une nomination lorsqu'il y a eu favoritisme ou népotisme.

Si nous considérons que le processus d'appel et la Commission de la fonction publique en tant qu'organisme d'enquête constituent un mécanisme sûr qui permet au Parlement et aux Canadiens de voir ce qui se passe au sein de la fonction publique, l'ajout de la définition du mérite me préoccupe beaucoup. Comme bon nombre d'entre vous le savent, la définition du mérite n'existe pas dans la loi. Elle a plutôt été élaborée par l'entremise des tribunaux pour faire en sorte que, lorsque des postes doivent être comblés à la fonction publique, ce soit le candidat le plus apte à exercer les fonctions qui soit nommé. C'est pourquoi nous pouvons affirmer au public que les personnes qui occupent les différents postes, qu'il s'agisse des employés de première ligne, des scientifiques ou des vérificateurs, sont véritablement les meilleurs candidats pour le travail.

Ce qui nous préoccupe à propos du projet de loi C-25, c'est que la définition du mérite exige seulement que la personne démontre qu'elle possède les qualités essentielles pour le poste. Rien dans le projet de loi n'indique quelles qualités sont plus importantes. Cela nous porte à présumer qu'il appartient aux gestionnaires de décider quelles qualités sont essentielles.

Nous sommes aussi préoccupés par le fait que le processus d'appel prévoit qu'une personne peut prétendre qu'il y a eu abus d'autorité dans le cadre de la dotation. Cependant, si la loi stipule clairement qu'un gestionnaire a seulement besoin d'examiner la candidature d'une personne, je vous demande comment quiconque peut être en mesure de démontrer qu'il y a eu abus d'autorité. Il est tout à fait acceptable en vertu de la présente mesure législative d'examiner la candidature d'une seule personne seulement.

C'est pourquoi, dans les amendements que nous proposons, nous affirmons qu'il faut veiller à ce que les gestionnaires rendent des comptes au Parlement et au public en prouvant que les candidats à un poste possèdent les qualités qui ont été établies pour le travail. Les gestionnaires doivent être tenus de démontrer

of favouritism, that they have looked at panoply of people with panoply of qualifications for a job and have decided that a particular individual is the qualified person for the position.

Senator Kinsella, returning to your concerns about whistleblowing, again, we point out that if we are delegating the authority of managers to have that much control over the career advancement and promotional opportunities of employees, and we do not have adequate protection in the legislation now to prohibit any form of retaliation — we are not just talking about discipline. An employee who comes forward to his manager and says, “I think there is some wrongdoing going on over there,” must not suddenly find himself not getting acting assignments to higher positions, interesting work or being considered for appointment positions. We are very concerned that the definition of “merit,” the changes to the appeal process and the limit of the appeal right to an abuse of authority will cause it to be more difficult for employees to challenge what is happening within the public service, whether it be staffing or wrongdoing. By doing that, we do not serve transparency very well. That is where PSAC’s concerns lie.

Senator Kinsella: I wish to ask one final question. It is still on the topic of access. As all would agree, access to the Public Service of Canada is a right to all Canadians, irrespective of where they live in Canada.

Are you satisfied that under the present regime, and under the regime that is conceptualized in Bill C-25, the obstacles to opportunity to participate in the public service irrespective of where you live in Canada will be ameliorated? Would they be worse?

Ms. de Aguayo: There are two aspects to that question. The first one is that the Public Service Commission now has the authority to conduct open competitions if it considers that it is in the best interests of the public service to do so.

Under Bill C-25, the statutory preference for hiring within the public service has been removed. The biggest concern of the PSAC is that, as with the current process, open competitions, or external staffing competitions, will not be subject to the same type of appeal mechanisms. Currently, they are not subject to appeal. They are only subject to investigation in the public service.

We come back to our core concern. If the core concern of this committee is to ensure that the staffing mechanisms in Bill C-25 will allow for transparency, which in our view means that there are mechanisms that will allow us to scrutinize the delegated staffing decisions that are made under Bill C-25, we are not sure that they are there.

In our view, the mechanisms to ensure that we have new talent coming into the public service exist. The proposed new legislation will, possibly, prohibit members within the public service from having the type of contribution that they can make because of their years of experience.

qu’ils n’ont pas choisi un candidat par favoritisme, qu’ils ont examiné une panoplie de candidatures et qu’ils ont décidé qu’une personne en particulier était le candidat qualifié pour le poste.

Sénateur Kinsella, quant à vos préoccupations à propos de la dénonciation, nous faisons observer que nous donnons aux gestionnaires beaucoup de contrôle sur l’avancement professionnel et les possibilités de promotion des employés, mais que la loi ne prévoit pas des mesures appropriées visant à empêcher toute forme de représailles. Nous ne parlons pas seulement de mesures disciplinaires. Un employé qui signale une injustice à son gestionnaire ne doit pas tout à coup être privé d’affectations intérimaires à des postes plus élevés, de projets intéressants ou de l’examen de sa candidature à un poste. Nous craignons beaucoup que la définition du mérite, les changements au processus d’appel et la restriction du droit d’appel dans le cas d’un abus d’autorité fassent en sorte qu’il sera plus difficile pour les employés de contester certains faits se produisant dans la fonction publique, qu’ils concernent une dotation ou une injustice. Cela ne contribue pas très bien à favoriser la transparence. C’est ce qui préoccupe l’Alliance de la fonction publique.

Le sénateur Kinsella: J’ai une dernière question à poser. Elle porte encore sur l’accès. Tous conviendront que l’accès à la fonction publique du Canada est un droit que possèdent l’ensemble des Canadiens, peu importe où ils habitent au Canada.

Estimez-vous que, dans le cadre du système actuel et de celui dont fait état le projet de loi C-25, les obstacles à la possibilité de participer à la fonction publique sans égard à l’endroit où l’on habite au Canada seront réduits? Ou est-ce que ce sera le contraire?

Mme de Aguayo: Cette question comporte deux aspects. Le premier est que la Commission de la fonction publique possède maintenant le droit de mener des concours publics si elle estime que cela va dans le meilleur intérêt de la fonction publique.

Dans le projet de loi C-25, la préférence n’est plus accordée aux concours internes. Ce qui préoccupe le plus l’Alliance de la fonction publique du Canada, c’est que, dans le cadre du processus actuel, les concours publics, ou concours externes, ne seront pas assujettis au même type de mécanismes d’appel. À l’heure actuelle, ils ne peuvent faire l’objet d’aucun appel, seulement d’une enquête au sein de la fonction publique.

Cela nous ramène à notre principale préoccupation. La principale préoccupation du comité est peut-être de veiller à ce que les mécanismes de dotation prévus dans le projet de loi C-25 favorisent la transparence, ce qui signifie selon nous qu’il existe des mécanismes qui nous permettront d’examiner les décisions en matière de dotation effectuées en vertu du projet de loi, mais nous ne sommes pas certains qu’ils soient là.

À notre avis, les mécanismes visant à assurer que de nouveaux talents entrent à la fonction publique existent. La mesure législative proposée empêchera peut-être des membres de la fonction publique d’apporter le type de contribution qu’ils pourraient apporter en raison de leurs années d’expérience.

We would have an unbridled right to simply go outside the public service. We want to build an expert public service. We believe that the removal of the hiring preference from internal to the public service will not advance that.

Senator Furey: Thank you for attending here today. I want to go back to your concerns about the protection of the merit system. My reading of Bill C-25 leads me to believe that there are quite a number of safeguards built into the bill for just that reason. For example, the Public Service Commission would remain an independent agency, reporting to Parliament, with the authority to make all appointments to and within the public service. The Public Service Commission would have authority to establish conditions for the delegation of appointment authority to the deputy heads, modify or rescind delegation as necessary, set policy regarding appointments, conduct audits and investigations of appointments, and of course a new independent tribunal, the public service staffing tribunal, would provide third-party review of internal appointment complaints.

Would these not appear to you to be safeguards that could help move this bill in the direction that you want it to go in terms of protecting the merit principle?

Ms. de Aguayo: Many of those audit investigative functions currently exist in the public service; yet, we are in a position today of recognizing that we need to have changes to how the staffing process is conducted under the Public Service Employment Act regime.

We are very concerned with the mandate in the preamble, which is to delegate staffing authority down to the lowest managerial levels possible. Unless we have a Public Service Commission that will actively and with great passion use its investigative and audit powers, our experience has been that delegated authority has not been subject to many or serious investigations by the Public Service Commission.

I point you to clause 15 of the proposed Public Service Employment Act, which recognizes that the commission can delegate its powers down to managers. It is our understanding from the discussions leading to Bill C-25, and the stated intention that it create more flexibility for the public service in terms of staffing positions, that it will be exercising that delegation power extensively and liberally.

Senator Furey: It can modify or rescind that delegation as necessary; correct?

Ms. de Aguayo: It can, but as you can see from our brief, our major concern is the definition of merit. We are concerned about a transparent staffing process, having an expert, committed public service, and the definitions of merit and the appeal rights. Employees are, let's face it, our vehicle for ensuring that that transparency exists. If we have a watered-down definition of merit and if we maintain the narrower appeal rights to the public service staffing tribunal, then, in the PSAC's view, we will not get the transparency we are looking for.

Nous aurions toute la liberté d'effectuer des concours publics. Nous voulons créer une fonction publique très compétente. Nous estimons que de ne plus accorder la préférence aux concours internes va à l'encontre de cet objectif.

Le sénateur Furey: Je vous remercie d'être ici aujourd'hui. Je veux revenir à vos préoccupations à propos de la protection du système du mérite. En lisant le projet de loi C-25, je suis porté à croire qu'il comporte un certain nombre de mesures destinées à protéger ce système. Par exemple, la Commission de la fonction publique demeurerait un organisme indépendant, relevant du Parlement et détenant le droit d'effectuer toutes les nominations à des postes au sein de la fonction publique. La Commission posséderait le droit d'établir des conditions régissant la délégation du pouvoir de nomination aux administrateurs généraux, de modifier ou d'annuler la délégation du pouvoir au besoin, d'établir une politique concernant les nominations et d'effectuer des vérifications et des enquêtes au sujet des nominations. Bien sûr, un nouveau tribunal indépendant, le tribunal de la dotation de la fonction publique, effectuerait un examen des plaintes déposées à propos de nominations internes.

Ces dispositions ne vous semblent-elles pas des mesures visant à protéger le principe du mérite, comme vous le souhaitez?

Mme de Aguayo: Un grand nombre de ces fonctions de vérification et d'enquête existent à l'heure actuelle au sein de la fonction publique. Pourtant, nous sommes conscients aujourd'hui que nous devons modifier la façon dont le processus de dotation est mené en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Nous sommes très préoccupés par le mandat énoncé dans le préambule, c'est-à-dire de déléguer le pouvoir de dotation à l'échelon le plus bas possible. Dans ce contexte, il faudrait que la Commission de la fonction publique exerce activement ses pouvoirs d'enquête et de vérification, mais, par le passé, la délégation de pouvoirs n'a pas fait l'objet de nombreuses ou sérieuses enquêtes par la Commission de la fonction publique.

Je vous renvoie à l'article 15 de la loi proposée sur l'emploi dans la fonction publique, qui prévoit que la Commission peut déléguer ses pouvoirs aux gestionnaires. Nous croyons comprendre, d'après les discussions qui ont mené au projet de loi C-25 et l'intention déclarée de créer davantage de souplesse sur le plan de la dotation, que la Commission exercera ce pouvoir de délégation abondamment.

Le sénateur Furey: Elle peut modifier la délégation au besoin, n'est-ce pas?

Mme de Aguayo: Elle peut, mais comme vous pouvez le constater d'après notre mémoire, notre principale préoccupation concerne la définition du mérite. Nous sommes préoccupés par la transparence du processus de dotation, par l'existence d'une fonction publique compétente et dévouée, par la définition du mérite et par les droits d'appel. Soyons francs, les employés constituent notre moyen d'assurer l'existence de la transparence. Si la définition du mérite est diluée et si les droits de faire appel au tribunal de la dotation de la fonction publique demeurent restreints, alors, selon l'Alliance de la fonction publique, nous n'obtiendrons pas la transparence que nous recherchons.

[Translation]

Senator Bolduc: If I understand you correctly, you are, generally speaking, concerned by clause 30 in Part 3 on employment. I have read this clause. I have had an opportunity to talk about this issue in the Senate Chamber. I asked Ms. Robillard questions. Basically, merit no longer exists.

I understand that the commission still has discretionary power as far as defining essential qualifications are concerned. For instance, we are told that the commission does not have to consider more than one person for appointments based on merit. Merit and competence are relative terms. If you want to appoint a reasonably good person, perhaps not the most qualified one because, theoretically, this is difficult to establish, it seems to me that the main mechanism is the competition process. If a principle were to be enshrined in this legislation, it would be the law of competition. This is what protects the public from abuse by senior officials. After spending 35 years humbly working in administration, this is my deep conviction. I have seen things happen. I was even President of the Public Service Commission. That being said, it seems to me that we must respect a basic principle. I appreciate that competition takes time. For at least the past 15 years, the commission has delegated all of these responsibilities to the departments. If this process takes time in the departments, it is because of the senior officials and not the employees. When I hear criticisms and I hear that, for reasons of efficiency, the process has to be completed more quickly, and therefore somebody will be appointed just like that, this just does not make good sense. We have completely lost sight of the essence of the 1917 reforms. This will open the door to all kinds of things.

I will give you an example: French Canadians are a minority in the Canadian public service and this is quite understandable because we represent 20 or 25 per cent of the population. I do not get upset about this. Some situations can arise, like the situation in the Canadian armed forces where we do not have our fair share. Take aviation, for example. In a plane, either English or French is spoken, but not both. That concerns me because I know that we are a minority group, not in the army because there is a procedure in force and 25 per cent of the army can be French-Canadian. There is a French-Canadian regiment and it fights and does what it has to do. This is more difficult to do in other sectors. This situation might arise in the senior ranks of the public service and also in other positions.

I am deeply concerned to see that we are allowing the concept of competition to disappear. It seems to me that, when you talk about the relative value of candidates, the only way to proceed is through competition. If there are regional positions in the Maritimes or in Quebec, regional competitions will be held but at least, there should be some type of competition. The value of Canada's senior public service was built — God knows that we have a very valuable system in Canada, particularly at Foreign Affairs and Finance — precisely on the notion of public competition in universities in order to hire the best. This system enabled us to hire the most qualified people in these departments and elsewhere.

[Français]

Le sénateur Bolduc: En somme, si je comprends bien, ce qui vous préoccupe, c'est l'article 30 de la partie 3 sur l'emploi. J'ai lu cet article. J'ai eu l'occasion d'en parler à la Chambre du Sénat. J'ai posé des questions à madame Robillard. Dans le fond, le mérite n'existe plus.

Je comprends que la commission a toujours un pouvoir discrétionnaire pour définir les qualifications essentielles. Par exemple, on dit que la commission n'est pas tenue de tenir compte de plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite. Le mérite et la compétence sont relatifs. Si on veut nommer quelqu'un dans une bonne moyenne, peut-être pas le plus qualifié parce que théoriquement il est difficile de l'établir, il me semble que l'instrument principal est la compétition. Si un principe devait être dans cette loi, ce serait celui de la loi de la concurrence. C'est ce qui protège le public contre l'abus des hauts fonctionnaires. C'est mon sentiment profond après avoir vécu modestement 35 ans dans l'administration. J'en ai vu des choses. J'ai même été président de la Commission de la fonction publique. Ceci dit, il me semble qu'on doit respecter un principe de base. Je comprends que les concours prennent du temps. La commission, depuis 15 ans au moins, a tout délégué cette responsabilité aux ministères. Si cela prend du temps dans les ministères, cela dépend des hauts fonctionnaires et non pas des employés. Lorsque j'entends des critiques et que sous prétexte d'efficacité le processus doit s'effectuer plus rapidement, on va nommer quelqu'un sur le bord de la table, c'est une affaire qui n'a pas de bon sens. On a perdu complètement l'essentiel de la réforme de 1917. Cela va nous mener loin.

Je vais vous donner un exemple: les Canadiens français sont minoritaires dans le service public canadien et c'est bien normal parce que nous sommes 20 p. 100 ou 25 p. 100 de la population. Je ne me scandalise pas. Il pourrait nous arriver des choses comme dans les Forces armées canadiennes où on n'a pas notre part. Vous avez le cas de l'aviation. Dans un avion, on parle anglais ou français mais pas les deux langues. Cela m'inquiète parce que je sais que nous sommes minoritaires, pas dans l'armée parce qu'il y a une méthode qui s'applique et nous pouvons être 25 p. 100. Il y a un régiment canadien-français et il se bat et il fait ce qu'il a à faire. Dans d'autres domaines, c'est plus difficile. Il est possible que cela arrive dans les emplois supérieurs de la fonction publique et aussi dans d'autres emplois.

Cela me préoccupe beaucoup de voir qu'on est en train de laisser disparaître la notion de compétition et de concurrence. Il me semble que lorsqu'on parle de la valeur relative des candidats, la seule façon de procéder est qu'il y ait de la concurrence. S'il y a des postes régionaux dans les Maritimes ou au Québec, ils feront des concours régionaux mais au moins, il devrait y avoir une certaine concurrence. On a bâti la valeur du haut fonctionnarisme canadien — Dieu sait que nous avons un système fort valable au Canada, particulièrement aux Affaires étrangères et aux Finances — justement sur la notion de concours public dans les universités pour embaucher les meilleurs. Ainsi nous avons embauché les plus qualifiés dans ces ministères et ailleurs.

Now we are saying that this may happen next year, but then again it may not. That does not make sense. It is absolutely essential that we amend clause 30 and reintroduce the concept of competition for jobs. In a democracy such as ours, how can we not base ourselves on this principle?

Ms. Turmel: I would like to state that we have always deplored the situation and agreed with the government that the federal public service has staffing problems. But we completely disagree with, as you said, the notion whereby we should only assess one of the qualifications and not keep the merit principle in its entirety.

This is very important to us. I think that the best example for the committee members would be what happened to students this summer. And this is only part of the problem we are experiencing.

Allowing a person to decide to meet with only one candidate is indicative of a lack of transparency. This transparency which we talk about will not be achieved in the public service as a result of this process, which will undermine the morale of the public service. This is very important. Surveys have shown that there is poor morale, a lack of respect shown by the employers and a lack of interest in workers in doing their job well. This will add more fuel to the fire.

Senator Gauthier: The merit principle is not in the legislation currently. The definition of merit as such is not in the act but will be in Bill C-25. You do not like this fact and it displeases you. The concept of merit is spelled out in clause 30 and in the following clauses.

What suggestion can you provide? I did not have time to read the brief you presented to the House of Commons. I just received it today.

Ms. Turmel: As far as we are concerned, it is very important that the merit principle recognize the quantity and qualifications of the individuals who may apply for a position. Stating that only one qualification can be given consideration without defining what these qualifications are is problematical. If you require the services of a person in the federal public service, you have to ensure that all individuals are shown proper respect and that an assessment has been made of merit and qualifications.

The definition gives managers some latitude in deciding whether or not they want to hire an external person without going through the internal staffing process. That goes against all the principles that we are defending.

There is also the entire problem of training within the federal public service, a problem that we have denounced over the years. If you want to prepare successors in the federal public service but do not provide training, and if you staff from outside, you can just imagine what the morale within the public service is like.

Senator Gauthier: I completely agree with you, but with all due respect, your press release is somewhat alarmist. You have said that the merit principle will be diluted in the new legislation. On the contrary, it will, in my opinion, be more specific. We do not agree on that issue.

On est en train de dire qu'on le fera l'année prochaine, mais peut-être pas. Cela n'a pas de bon sens. Il faut modifier absolument l'article 30 et réintroduire la notion de concurrence dans les emplois. Dans une démocratie comme la nôtre, comment voulez-vous que l'on ne s'appuie pas sur ce principe?

Mme Turmel: J'aimerais dire que nous avons toujours dénoncé et été d'accord avec le gouvernement pour dire que les problèmes de dotation existent à la fonction publique fédérale. Mais nous sommes en désaccord complet, comme vous dites, avec le fait d'évaluer seulement une des qualités et ne pas garder le principe du mérite dans son entier.

Pour nous, c'est très important. Je pense que le plus bel exemple pour les membres du comité est tout ce qui est arrivé aux étudiants cet été. Ce n'est qu'une partie du problème que l'on connaît.

Donc laisser la possibilité à une personne de décider de rencontrer seulement un candidat va démontrer une non transparence. Ce processus n'incitera pas la fonction publique à la transparence dont nous parlions et nuira au moral à l'intérieur de la fonction publique. C'est très important. Le manque de moral, un manque de respect de l'employeur, l'intérêt des travailleurs à bien faire leur travail ont été soulignés par des sondages. Ceci ajoutera à nos dernières dénonciations à ce sujet.

Le sénateur Gauthier: Le principe du mérite n'est pas dans la loi actuellement. La définition du mérite tel quel n'est pas dans la loi mais le sera dans le projet de loi C-25. Vous n'aimez pas ce fait et il vous déplaît. On spécifie aux articles 30 et suivants la notion de mérite.

Qu'est-ce que vous allez m'offrir comme proposition? Je n'ai pas eu le temps de lire votre mémoire à la Chambre des communes. Je ne l'ai reçu qu'aujourd'hui.

Mme Turmel: Pour nous, c'est très important que le principe du mérite reconnaisse la quantité et la qualité des personnes qui peuvent poser leur candidature à un poste. De dire qu'une qualité seulement peut être considérée sans toutefois définir les qualités, c'est un problème. Si vous avez besoin d'une personne dans la fonction publique fédérale, on doit s'assurer que les personnes soient respectées et que toutes les conditions de principe du mérite et les qualités soit évaluées.

Dans la définition, on donne la latitude aux gestionnaires de décider s'ils veulent aller à l'externe en passant par-dessus la dotation interne. Ceci va à l'encontre de tous les principes que l'on défend.

Il y a aussi tout le problème de la formation à la fonction publique fédérale qu'on a dénoncé au cours des années. Si vous voulez préparer une relève à la fonction publique fédérale et que vous ne donnez pas de formation et que vous dotez à l'extérieur, vous pouvez imaginer la situation et le moral à l'intérieur de la fonction publique.

Le sénateur Gauthier: Je suis entièrement d'accord avec vous, mais votre communiqué de presse est un petit peu alarmiste en toute politesse. Vous dites que le principe du mérite va être dilué par la nouvelle loi. Au contraire, ce sera plus spécifique, je pense. On est en désaccord là-dessus.

A manager who does not respect the merit principle will not inspire confidence in others. This manager will be treated in a very special way. Public servants who see that they are dealing with favouritism will probably avail themselves of their right to complain, and justly so, in order to obtain equity.

I don't think that it works that way. Rather, I think that a good public servant must have the respect of his or her subordinates. In order to do this, you need to be fair and equitable. I do not always pay attention to your announcements, but I think that could paralyze the system. I think that you are exaggerating a bit.

I would like to go back to the issue of grievances. In 2002-2003, the Public Service Commission made more than 100,000 appointments. Of that number, 70,000 resulted in a grievance. Of the 70,000 appointments, 1,300 official grievances were filed with the Public Service Commission and approximately 125 of these were upheld.

It was therefore determined that a few hundred of these 100,000 appointments were not really acceptable. That indicates that we must not get upset with this situation. That is quite normal. It is a system that works well.

Prior to an election, you do something to stir the pot and I don't blame you. We heard all kind of rumours and allegations this summer, whether it be about the case of an official who had reportedly cheated the system by paying himself with checks to which he was not entitled, or about the case of a misappropriation of funds.

Earlier, you talked about student patronage. I have not seen any specific cases today. A layman could not claim that there has been favouritism. This has not been proven.

Let us take the example of an employee who performed his duties well, and whose position the manager decides to staff. Why could this individual not be chosen by the manager? You're saying that this is not fair. There is, nevertheless, a system in place and employees can appeal during any stage of the manager's decision. However, employees rarely intervene in the decision-making process. Could you answer these questions?

Ms. Turmel: I will begin and my colleague will continue. When Canada Post employees were put under the Canada Labour Code, it was said, at that time, that there would be major problems with respect to staffing and classification because these issues were now on the bargaining table.

At Canada Post, we don't hear about the problems that we have in the federal sector. We think that the legislation should contain some guidelines, defining what is meant by patronage and favouritism. Then the second part could be negotiated at the bargaining table in terms of staffing and classification, which would completely change the staffing process. That would certainly help the federal sector.

Senator Gauthier: Can you negotiate classification now?

Un gestionnaire qui ne respecterait pas le principe du mérite n'inspirerait pas confiance aux autres. Ce gestionnaire serait traité de façon tout à fait spéciale. Les fonctionnaires se voyant dans un système de favoritisme se prévaudraient probablement de leur droit de se plaindre, et ce, avec justice pour chercher l'équité.

Je ne pense pas que cela fonctionne de cette façon. Je pense plutôt qu'un bon fonctionnaire doit avoir le respect de ses subalternes. Pour ce faire, il doit être juste et équitable. Je ne porte pas toujours attention à vos énoncés, mais je crois que cela pourrait créer un marasme. Je pense que vous exagérez un peu.

J'aimerais revenir à la question des griefs. Il y a eu plus de 100 000 nominations de faites par la Commission de la fonction publique en 2002-2003. De ce nombre, 70 000 ont fait l'objet d'un grief. Sur ces 70 000 nominations, 1 300 ont été officiellement déposées auprès de la Commission de la fonction publique et environ 125 de ces nominations ont été retenues.

On avait donc jugé qu'il y avait quelque centaines de nominations sur 100 000 qui étaient réellement crédibles. Cela démontre qu'il ne faut pas s'énerver avec cette situation. C'est tout à fait normal. C'est un système qui fonctionne bien.

Avant chaque élection, vous faites quelque chose pour pouvoir prendre la relève et je ne vous blâme pas. On a eu droit à toutes sortes de rumeurs et d'allégations cet été, que ce soit pour le cas d'un fonctionnaire qui aurait trompé le système en se payant avec des chèques auxquels il n'avait pas droit, ou que ce soit dans le cas de malversations.

Vous avez parlé plus tôt du patronage étudiant. Je n'ai pas vu de cas spécifique à ce jour. Un profane de la question ne pourrait pas admettre qu'il y ait eu favoritisme. Cela n'a pas été prouvé.

Prenons l'exemple d'un employé qui gère bien ses fonctions et que le gestionnaire décide de combler le poste. Pourquoi cette personne ne pourrait pas être choisie par le gestionnaire? Vous dites que ce n'est pas juste. Il y a tout de même un système en place et les employés peuvent faire appel à n'importe quel moment de la décision du gestionnaire. Toutefois, les employés interviennent rarement dans le processus de décision. Pouvez-vous me donner des réponses à ces questions?

Mme Turmel: Je vais débiter et ma collègue poursuivra. Lorsque les employés de Postes Canada ont été transférés sous le Code canadien du travail, on avait dit, à ce moment-là, que ce serait un problème majeur soit au niveau de la dotation ou de la classification parce qu'on aurait le droit de négocier avec ces parties.

À Postes Canada, on n'entend pas les problèmes que nous avons dans le secteur fédéral. On pense que la loi devrait contenir des lignes directrices, à savoir ce que veut dire le patronage, le favoritisme. À ce moment-là, la deuxième partie pourrait être négociée à la table de négociations en termes de dotation et de classification, ce qui changerait complètement l'allure de la dotation. Cela aiderait sûrement le secteur fédéral.

Le sénateur Gauthier: Êtes-vous capable de négocier les classifications actuellement?

Ms. Turmel: We may achieve better results than what the government is currently able to obtain. Classification has been reviewed for 20 years and this has led nowhere.

[English]

The Chairman: We cut into the time for these witnesses early on with our discussion, so I will grant a few more minutes. There are three senators on the list. In consideration for each other, I hope you will keep it brief.

Senator Milne: I am concerned about your concerns about adding to the legislation a definition for merit. In the Senate, we are fairly regularly bombarded with statements that we should not allow the courts to write legislation or to define issues such as this. You are telling us that we should allow the courts to define merit. The present situation in the civil service seems to be hamstrung by the fact that it takes so long to go through the selection process. Many young professionals are turned off by the entire thing. Thus, there is no renewal of the civil service, which I think would be good for the country and everyone in it.

I have some real problems with what you are saying about merit. I think that you are trying firmly to come down on both sides of the question.

Ms. de Aguayo: If you review our briefs for the Commons committee and the Senate, I do not believe you will find in the PSAC position that there ought not be a definition of merit or that the courts ought to continue to be the mechanism that assists in defining merit. The fact that the courts do it now is a result of how Parliament in the 1960s drafted the legislation; it simply said the most meritorious person should be appointed, in essence. It has been left to the courts to decide how selection boards and managers, through the selection process, can choose the most meritorious candidate.

The PSAC position does not suggest that there ought to be no definition of merit but rather that the definition that has been chosen is one that will not result in a public service that is characterized by having the highest qualified candidates in positions and that the definition itself gives a lot of room for managers to engage the process in such a way that they are able to appoint a pre-chosen individual to a position, rather than, as Ms. Turmel has already said, looking at the individual based on all their qualifications and deciding if this is the right person for the job.

As you know, the PSAC has long said that it is a cumbersome process, but we ought not to get confused between having an inefficient and cumbersome competition and selection process and an appropriate, nuanced and useful way of defining what merit is, such as to allow employees to know what the rules of the game are, allow the public service staffing tribunal to enforce those rules, and allow Parliament to satisfy itself that the staffing process has been based on a transparent process.

Mme Turmel: On pourrait peut-être avoir de meilleurs résultats que ce que le gouvernement obtient présentement. On a 20 ans de révision sur la classification et on abouti à rien.

[Traduction]

Le président: Nous avons enlevé du temps à nos témoins plus tôt à cause de notre discussion, alors je vais accorder quelques minutes supplémentaires. Trois autres sénateurs souhaitent prendre la parole. Par égard pour chacun d'entre vous, j'ose espérer que vous serez brefs.

Le sénateur Milne: Je suis préoccupée par vos craintes à propos de l'ajout d'une définition du mérite dans la loi. Au Sénat, on nous répète assez régulièrement que nous ne devrions pas permettre aux tribunaux de rédiger des lois ni de définir des termes comme celui-ci. Vous nous dites que nous devrions permettre aux tribunaux de définir le mérite. La situation actuelle dans la fonction publique semble être paralysée par le fait que le processus de sélection soit très long. Cette lenteur rebute de nombreux jeunes professionnels. Par conséquent, la fonction publique ne se renouvelle pas, alors qu'un renouvellement s'avérerait bon pour le pays et la population.

Vos propos au sujet du mérite me posent de véritables problèmes. Je crois que vous essayez de vous en prendre vivement aux deux côtés de la question.

Mme de Aguayo: Si vous examinez les mémoires que nous avons présentés au comité de la Chambre des communes ainsi qu'à celui du Sénat, vous ne trouverez pas je crois que nous affirmons que la loi ne devrait pas comporter une définition du mérite ni que les tribunaux devraient continuer de contribuer à définir le mérite. C'est ce que font les tribunaux en ce moment en raison de la loi qu'a rédigée le Parlement dans les années 60. Cette loi prévoit seulement que la personne la plus apte à exercer les fonctions devrait être nommée. Il a été laissé aux tribunaux le soin de décider comment les comités de sélection et les gestionnaires, par l'entremise du processus de sélection, peuvent choisir le candidat le plus apte.

L'Alliance de la fonction publique ne prétend pas qu'il ne devrait y avoir aucune définition du mérite, mais plutôt que la définition qui a été établie ne donnera pas lieu à une fonction publique possédant les employés les mieux qualifiés. Elle est d'avis par contre que la définition donne amplement la possibilité aux gestionnaires de mener le processus d'une manière qui leur permette de nommer des personnes choisies au préalable plutôt que, comme Mme Turmel l'a déjà dit, d'examiner la candidature sur le plan des qualités et de décider s'il s'agit de la bonne personne pour l'emploi.

Comme vous le savez, l'Alliance de la fonction publique affirme depuis longtemps qu'il s'agit d'un processus lourd, mais il ne faut pas confondre un processus de sélection inefficace et lourd avec une définition appropriée et nuancée du mérite qui permette aux employés de connaître les règles du jeu, au tribunal de la dotation de la fonction publique de faire appliquer ces règles et au Parlement d'être convaincu que la dotation s'est effectuée selon un processus transparent.

Senator Milne: It seems to me the present process leads basically to what is a closed shop in the civil service and what the public perceives as a closed shop in the civil service. Young people say, “Why bother? It will take nine months before I know whether I have a job or not, and then they will not pay me what I want, what I need to have or what my training leads me to have or where I should be appropriately.” An individual has to come in at entry level rather than where he or she might appropriately be within the system.

How would you speed this up?

Ms. de Aguayo: I do not have all of the solutions. The concern that we have expressed — and I will leave it to Ms. Turmel — is that we are throwing the baby out with the bathwater.

Senator Oliver: My questions are brief. The Public Service Commission now is staffed by three commissioners. This bill would reduce it to one full-time commissioner and a group of part-time commissioners. It has been suggested to us as a committee, by one group, at least, that this may give way to the possibility of patronage, that control at the top would become political control rather than the kind of accountability that we would like to see. I should like you to comment on that, please.

Ms. Turmel: The problem we have with this one is that we do agree that having part-time people as commissioners will not help. They are full time right now. Having them available to start with, and making sure that they are up to date with all the available information, files and everything, we need to stay with full-time commissioners. The possibility that the proposal will lead to patronage in appointing people is one of the major problems that we raise. We need to have whistle-blowing legislation in place to ensure that what is happening at all the levels of government is open, transparent and clear, so that it is not different there.

Senator Oliver: A group called the external advisory group on embracing change prepared a submission dealing with the lack in Bill C-25 of language that deals with representativeness and diversity. That group feels that that language should appear in more than just the preamble. Could you comment on their concerns? What is PSAC's view?

Ms. Turmel: On this matter, I met with them, too. The staffing process will not help the equity group. That is my view on this one. If you have a member or worker with a disability, and you have the right to decide which person you want and you do the least, just meeting with one person, what are the chances of those persons getting a position inside the federal sector, knowing that they might need special accommodation or a little more time, when everything will be about productivity and ensuring that the manager looks good? It will not help.

Le sénateur Milne: Il me semble que le processus actuel contribue à créer une chasse gardée dans la fonction publique et que ce soit la perception de la population. Les jeunes se demandent pourquoi ils devraient se donner la peine, car il leur faut attendre neuf mois avant de savoir s'ils obtiennent ou non l'emploi et ils ne seront pas rémunérés comme ils le souhaitent, comme ils doivent l'être ou conformément à leur formation. Une personne doit d'abord commencer au niveau d'entrée plutôt qu'au niveau où elle devrait se situer.

Que feriez-vous pour accélérer le processus?

Mme de Aguayo: Je n'ai pas toutes les solutions. Toutefois, nous avons peur — et je vais laisser Mme Turmel en parler — de jeter le bébé avec l'eau du bain.

Le sénateur Oliver: Mes questions seront brèves. La Commission de la fonction publique compte actuellement trois commissaires. Si ce projet de loi est adopté, il n'y aura plus qu'un commissaire à temps plein et un groupe de commissaires à temps partiel. Au moins un groupe a admis à notre comité craindre que cela ouvre la porte au favoritisme et que le contrôle supérieur devienne politique plutôt que d'en être un de responsabilité, comme nous le voudrions. J'aimerais entendre votre avis à ce propos, s'il vous plaît.

Mme Turmel: En effet, nous sommes d'accord pour dire que l'option des commissaires à temps partiel n'améliorera pas les choses. Les commissaires sont employés à temps plein actuellement. D'abord, ils doivent être disponibles, puis être au courant de toute l'information accessible, connaître les dossiers et tout le reste, c'est pourquoi ils doivent demeurer à temps plein. Le risque de favoritisme que comporte la proposition de ne désigner qu'une seule personne est l'un des plus grands problèmes que nous observons. Il nous faut une réglementation favorisant la dénonciation afin que tout ce qui se passe à tous les ordres de gouvernement soit ouvert, transparent et clair. La situation n'est pas différente dans ce cas-ci.

Le sénateur Oliver: Un groupe qu'on appelle le Groupe consultatif externe sur Faire place au changement a préparé un mémoire sur la trop grande absence, dans le projet de loi C-25, de mentions de la représentativité et de la diversité. Ce groupe estime qu'il faudrait en parler ailleurs que dans le préambule seulement. Comment réagissez-vous à ce commentaire? Quel est le point de vue de l'AFPC?

Mme Turmel: J'ai rencontré ce groupe à cet égard aussi. Le processus de dotation n'aidera pas le groupe visé par les mesures d'équité. C'est mon avis. Si un membre ou un travailleur souffre d'une invalidité, mais qu'on a le droit de décider qui l'on veut dans un poste et de faire le minimum, de ne rencontrer qu'une seule personne, quelles sont les chances que les personnes souffrant d'invalidité obtiennent un poste dans l'administration fédérale, compte tenu qu'elles peuvent avoir besoin d'aménagements spéciaux ou d'un peu plus de temps, si tout ce qui compte, c'est la productivité et la bonne image du gestionnaire? Les choses ne s'amélioreront pas.

Is it a question of language? Is it a question of equity? I think it will be a major problem inside the federal sector; I do not think that the manager or the government will reach the goal of being representative of the population.

Senator Oliver: Therefore, are there any amendments or recommendations that you would have to ensure that the representative principle is enshrined? What would you recommend?

Ms. Turmel: We supported many years ago one in five, ensuring that we have one out of five. They wanted to go outside to hire new equity persons. We explained what was wrong because we knew that most of the equity group were at the entry level or were term employees. They made that change, which is good. They should go back to that. Already they have reached their goal on this and they wanted the new legislation.

Senator Ringuette: I have one question. One of my main concerns is the geographic limitation that we have on public employment jobs. I can understand that you have not brought this up in your documents or preoccupation because, whether the person comes from Halifax, Calgary or Ottawa, they are still paying you the same union dues. However, what puzzles me is the fact that in Bill C-25 there is an entirely new tribunal dealing with internal complaints, from your people, and yet I do not see in your presentation any comments from you on the issue of this new tribunal. I cannot believe that within your current union people you do not have people who would like to make complaints in regard to these geographic criteria.

Ms. de Aguayo: The current legislation has provisions that allow employees to challenge the geographic criteria for competitions in the public service, and the PSAC does provide representation to its members to challenge those. The problem is that the Public Service Commission Appeal Board is not the body that deals with it. The Public Service Commission in its investigative function deals with it. I am assuming that under the current bill a similar provision will exist. We certainly have taken complaints. For example, I am aware of complaints that we have done in the east where the geographic limitations were left within one city. In a fairly small province, that makes no sense. The problem, and this may turn back to Senator Milne's concerns about how we streamline this process, is that there is a tension between placing geographic criteria to a competition process and maintaining a selection process that is not overly cumbersome and national in scope. If you have selection boards that have to travel across the country or you have employees that need to travel across the country, these are decisions made at the management level. If you look at the submission that we made to the Commons committee, we do have some concerns about the staffing tribunal. We are quite happy, however, that the tribunal

Est-ce une question de vocabulaire? Est-ce une question d'équité? Je crois que ce sera un problème considérable au sein de l'administration fédérale. Je ne crois pas que les gestionnaires ou le gouvernement atteindront le but de la représentativité de la population.

Le sénateur Oliver: Avez-vous des amendements à proposer ou des recommandations à faire pour renforcer le principe de la représentativité dans le projet de loi? Que recommanderiez-vous?

Mme Turmel: Il y a quelques années, nous avons appuyé le principe d'un sur cinq afin que nous obtenions un poste sur cinq. La fonction publique voulait se tourner vers l'extérieur pour embaucher de nouvelles personnes visées par les mesures d'équité. Nous avons alors expliqué ce qui clochait, parce que nous savions que la plupart des membres de ce groupe se trouvaient au niveau d'entrée ou qu'ils étaient des employés à durée déterminée. La fonction publique a rectifié le tir, ce qui est très bien. Nous devons continuer dans la même voie. La fonction publique a déjà atteint cet objectif et elle veut une nouvelle loi.

Le sénateur Ringuette: J'ai une question. Il y a une chose qui me dérange beaucoup, il s'agit des critères géographiques des concours pour des postes dans la fonction publique. Je peux comprendre que vous n'abordiez pas la question dans votre documentation ni dans votre liste de préoccupations, puisque tous vos membres, qu'ils viennent d'Halifax, de Calgary ou d'Ottawa, paient les mêmes cotisations syndicales. Cependant, je suis très surpris de constater que bien que le projet de loi C-25 recommande la mise en place d'un tout nouveau tribunal chargé de l'étude des plaintes internes de vos membres, vous ne vous prononcez aucunement, dans votre mémoire, sur ce nouveau tribunal. Je ne peux pas croire qu'aucun des membres de votre syndicat ne souhaite déposer de plainte contre les critères géographiques.

Mme de Aguayo: La loi actuelle permet aux employés de contester les critères géographiques des concours lancés dans la fonction publique, et l'AFPC aide ses membres qui le font en les représentant. Le problème, c'est que ce n'est pas le Comité d'appel de la Commission de la fonction publique qui s'en occupe, mais sa fonction d'enquête. Je suppose qu'une disposition semblable existe dans le projet de loi. Il est entendu que nous avons déjà reçu des plaintes. Par exemple, je sais que nous avons déposé des plaintes dans l'Est pour des concours limités géographiquement à une seule ville. Dans une province de petite taille, cela n'a aucun sens. Pour revenir aux préoccupations du sénateur Milne sur la façon de simplifier ce processus, il n'est pas évident de trouver l'équilibre entre la volonté de limiter un concours à une certaine région géographique et la nécessité de préserver un processus de sélection qui ne soit pas excessivement lourd ni d'envergure nationale. C'est à la gestion de décider s'il doit y avoir des comités de sélection ou des employés qui voyagent d'un bout à l'autre du pays. Si vous lisez le mémoire que nous avons remis au comité de la Chambre, vous verrez que nous exprimons des réserves sur le tribunal de la dotation. Nous sommes toutefois bien heureux que celui-ci soit mis en place pour juger des accusations relatives aux

now exists to deal with human rights allegations. However, in our view the mechanisms exist to challenge the geographic criteria. They exist under the current legislation.

The Chairman: Many thanks to the witnesses for their presentation. Thank you for responding so fully. Thank you for leaving the draft amendments. No doubt we will see you again.

Honourable senators, our next witnesses are from the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada, represented by their President, Mr. Bob Emond, and their Executive Director, Mr. Pierre de Blois.

I call on Mr. Emond to proceed.

Mr. Bob Emond, President, Association of Professional Executives of the Public Service of Canada: Mr. Chairman, honourable senators, it is indeed a pleasure for the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada to appear before your committee this afternoon.

Having heard some of the previous presentation, I will be able to cut out parts of my statement, although I understand that you have it in front of you.

The Association of Professional Executives of the Public Service of Canada is dedicated to advancing leadership excellence within the public service. Our members represent a cross-section of disciplines and functions, from federal departments and agencies in all regions of Canada and abroad.

There are some 3,800 executives in the public service, about half of whom are members of the association.

[*Translation*]

Executives wear two hats. They are employees, with expectations about how they will be hired, treated, compensated, developed, promoted or released. They are also leaders and managers concerned about the working environment and working conditions of their employees. They want to see more efficient human resources management systems, along with clear, straightforward policies and accountabilities.

[*English*]

Our position can be summarized in 10 principles. I will take you through them quickly. I should also like to underline something that was mentioned by the chair, namely, that since the 1960s we have been living with the current legislation, with some minor amendments. We fundamentally believe the time for reform is here.

We believe the system must be based on values. We are particularly pleased that the preamble to Bill C-25 contains statements of values and that values are woven throughout the entire bill. This is an important step in the right direction and

droits de la personne. Ceci dit, à notre avis, il existe déjà des mécanismes nous permettant de contester les critères géographiques. Il y en a en vertu de la loi actuelle.

Le président: Je remercie mille fois les témoins de leur exposé. Merci d'avoir pris le temps de nous répondre en profondeur. Je vous remercie également de nous laisser des ébauches d'amendements. Il ne fait aucun doute que nous vous reverrons.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins représentent l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada. Nous accueillons aujourd'hui leur président, M. Bob Emond, ainsi que leur directeur exécutif, M. Pierre de Blois.

J'inviterais M. Emond à prendre la parole.

M. Bob Emond, président, Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, c'est un grand plaisir pour l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada de comparaître devant votre comité cet après-midi.

Pour avoir entendu quelques-uns des exposés précédents, je vais pouvoir passer outre certaines parties de mon mémoire, mais si je comprends bien, vous l'avez devant vous.

L'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada a pour mission de promouvoir l'excellence et le professionnalisme au sein de la fonction publique. Nos membres représentent la mosaïque de disciplines et de fonctions qu'on retrouve dans les ministères et organismes fédéraux de toutes les régions du Canada et à l'étranger.

La fonction publique compte quelques 3 800 cadres supérieurs, dont environ la moitié sont des membres actifs de l'Association.

[*Français*]

Les cadres supérieurs à la fonction publique portent deux chapeaux: ils sont des employés qui se soucient des questions relatives à leur recrutement, leur traitement, leur rémunération, leur perfectionnement, leur promotion et leur renvoi. Ils sont aussi des leaders, des gestionnaires qui se préoccupent du milieu, des conditions de travail de leurs employés. Ils désirent avoir accès à un régime de gestion des ressources humaines plus efficace ainsi qu'à des politiques et des responsabilités claires.

[*Traduction*]

Nos positions peuvent se résumer en dix principes. Permettez-moi de vous les présenter rapidement. J'aimerais également souligner une chose que le président a déjà mentionnée, soit que nous appliquons la loi actuelle depuis les années 60, loi qui n'a été que très peu modifiée. Nous croyons fermement que l'heure de la réforme a sonné.

Nous croyons que le système doit reposer sur des valeurs. Nous sommes particulièrement heureux de voir que le préambule du projet de loi contient un énoncé de valeurs et que ces valeurs sont reprises tout au long du corps du texte. Il s'agit là d'un important

should produce a new era of values-based human resources management.

I will take but a moment to state the association's position on recent comments about bureaucratic patronage and unethical behaviour on the part of a few public servants. APEX takes these reports seriously. We believe that any member of the executive cadre guilty of unethical behaviour must face appropriate consequences. We are fully aware of how badly these few cases reflect on the integrity of the vast majority of our members and the public service as a whole.

Of course, the media focuses on the exceptions rather than the rule, which creates an unfortunate impression in the public mind. Our members are proud of the values they hold and actively embrace them in daily activities. As an association, we have always vigorously promoted solid public service values. Some years ago, we published a statement of principles that we expect our members to uphold.

We applaud the government's initiative to remind public servants of the appropriate values and ethics through the package being distributed currently throughout the public service. The events of this past summer have heightened the interest in enacting whistle-blowing legislation. We understand the concern. However, we do not think it advisable to incorporate provisions on whistle-blowing in Bill C-25.

Protecting employees who flag breaches of ethics is an issue of vital importance that deserves to be fully explored. As you may know, the government has a relatively new policy in place; it contains a commitment to evaluate the impact within three years.

Within the next couple of weeks, the Public Service Integrity Officer will be tabling his first annual report. His recommendations for interim revisions to the policy should receive careful consideration, along with others. However, the public service is ready to move now on the reforms contained in Bill C-25. It would be a shame not to see those reforms brought into legislation and implemented.

I was particularly struck by the proposal to implement whistle-blowing legislation through amendments to the bill. While we as an association favour a strong regime, we are not sure that we should implement it without careful thought. We are also very interested in the role proposed for a public service commissioner. In fact, in our own position paper we argued strongly for a stronger oversight role for the PSC.

Finally, we believe that should the current policy be declared inadequate or insufficient stand-alone legislation would have a greater impact.

pas dans la bonne direction qui nous permettra d'entrer dans une nouvelle ère, où la gestion des ressources humaines prend appui sur des valeurs.

Je voudrais prendre quelques instants pour donner la position de l'Association sur les dernières révélations à propos du favoritisme bureaucratique et du comportement peu éthique d'un petit nombre de fonctionnaires. Nous prenons ces rapports très au sérieux. Nous pensons qu'un cadre dont le comportement est contraire à l'éthique doit faire face aux conséquences nécessaires. Nous sommes conscients du mal que ces cas exceptionnels font à l'intégrité de la vaste majorité des membres de l'APEX et de la fonction publique en général.

Naturellement, les médias mettent en relief les exceptions et non la norme; ceci laisse dans l'esprit du public canadien une image malheureuse de la fonction publique. Nos membres sont fiers des valeurs qu'ils prônent et qu'ils observent dans leurs activités de tous les jours. L'APEX a toujours encouragé vigoureusement de solides valeurs dans la fonction publique et il y a quelques années, a publié un énoncé de principes que nos membres sont invités à respecter.

Nous applaudissons l'initiative du gouvernement de rappeler aux fonctionnaires les valeurs et l'éthique à suivre en leur distribuant aujourd'hui une trousse à cet effet. Les événements de ces derniers mois ont augmenté l'intérêt pour la promulgation de mesures législatives assurant la protection des délateurs, soit le projet de loi C-25.

Protéger les employés qui signalent des abus d'éthique est d'une importance vitale et mérite d'être étudié de manière approfondie. Comme vous le savez peut-être, le gouvernement a une politique relativement récente sur le sujet, politique qu'il a promis de revoir après trois ans.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique déposera son premier rapport annuel dans les prochaines semaines. Il faudra analyser ses recommandations de révision de la politique avec soin. Ceci dit, la fonction publique est prête maintenant à aller de l'avant avec les réformes du projet de loi C-25. Il serait extrêmement malheureux qu'elles ne voient pas le jour sous forme de loi.

J'ai été particulièrement étonné par la proposition d'introduire des dispositions sur la protection des dénonciateurs par voie d'amendements au projet de loi. Si notre association favorise un régime fort, nous ne sommes pas certains qu'il soit à propos de les mettre en oeuvre sans les étudier en profondeur. La proposition du rôle que jouerait un commissaire à la fonction publique a également attiré notre attention. En fait, dans notre propre énoncé de position, nous nous prononçons vivement en faveur d'un rôle plus fort pour la CFP en ce qui touche l'évaluation.

Enfin, nous estimons que si la présente politique est jugée insuffisante ou inadéquate, une loi distincte aurait un plus grand impact.

[*Translation*]

Full responsibility for, among other things, all staffing and classification activities must be delegated to deputy ministers and from them to managers, along with clear accountability mechanisms.

[*English*]

Clear accountability is a key concern. It was mentioned several times earlier this afternoon. It is with this in mind that we support the greater delegation and thus greater accountability of deputy heads and managers throughout the public service who do virtually all the staffing. It is for this reason that we applaud a strong Public Service Commission. We do believe, however, that reforms must be made to the system in a manner consistent with the proposed bill. Protection and modernization of the understanding of merit must be assured.

Finally, as has been mentioned earlier, we must find simpler, more efficient ways to recruit to the public service and to promote from within. With the public service competing directly with private and parapublic sectors for highly skilled people, we can ill afford to continue to live with a staffing system that was designed for a labour market of 40 years ago. Executives want to be able to hire, with as little delay as possible, someone who is fully qualified to do the job.

Personally, I believe that is what merit is all about. Executives should be expected to be assessed on how well they do this. It makes sense for them to ensure that the processes they use are fair, transparent and equitable for reasons that have been previously mentioned today. Otherwise, on an internal appointment, the choice of the candidate will be appealed. There are appropriate mechanisms built into the proposed legislation that is before you to assure that the fundamental principles are respected.

At the end of the day, who can best determine the team's need? Increasingly, the public service is changing. It is no longer the hierarchical top-down structure that it was years ago. It is made up of teams. Young people, in particular, expect to work in that kind of environment. We would argue that it is the executive on the ground, working with his or her own team, not a third party. The idea that greater flexibility in the selection process would mean that people are going to hire their brother-in-law, I find quite nonsensical. I believe that suggestions of rampant bureaucratic patronage in the public service are exaggerated, insulting and misleading. I have worked for the public service for almost 31 years now.

We feel this bill has the balance to ensure that we identify and correct any practices that contravene the values that underpin it.

[*Français*]

La responsabilité entière de la dotation et de la classification, entre autres, doit être déléguée aux sous-ministres et par les sous-ministres aux gestionnaires, par la voie de mécanismes de responsabilisation très clairs.

[*Traduction*]

Une responsabilité claire est une préoccupation importante. Les témoins l'ont mentionné à plusieurs reprises cet après-midi. Nous sommes donc d'accord qu'il faut donner plus de pouvoir aux administrateurs généraux et aux gestionnaires de la fonction publique chargés de presque toute la dotation et accroître leur responsabilité de rendre des comptes. Pour cette raison, nous applaudissons à l'idée d'une Commission de la fonction publique forte. Nous croyons toutefois que ces réformes du système doivent être menées en harmonie avec le projet de loi proposé. Il faut veiller à la protection et à la modernisation du principe du mérite.

Enfin, comme on l'a déjà mentionné, il faut adopter des méthodes plus simples et plus efficaces de recruter des gens dans la fonction publique et de les y promouvoir. La fonction publique doit déjà concurrencer avec les secteurs privé et parapublic pour les ressources humaines hautement qualifiées dont elle a besoin. Nous ne pouvons pas nous permettre de garder un régime de dotation qui avait été conçu pour répondre au marché du travail d'il y a 40 ans. Les cadres veulent pouvoir engager le plus rapidement possible quelqu'un qui soit parfaitement qualifié pour faire le travail.

Personnellement, je crois que c'est là l'essence même du mérite. Les cadres s'attendent à ce que la qualité de leur travail à cet égard soit évaluée. Il serait donc logique qu'ils utilisent des méthodes équitables, transparentes et justes pour les raisons qui ont déjà été évoquées aujourd'hui. Autrement, les choix de candidats pour les affectations à l'interne feront l'objet d'appels. Le projet de loi à l'étude propose des mécanismes convenables pour assurer le respect de ces principes fondamentaux.

En bout de ligne, qui peut mieux évaluer les besoins de son équipe? La fonction publique change à un rythme fulgurant. Elle ne suit plus la structure hiérarchique descendante d'autrefois. Elle se compose d'équipes. Les jeunes, en particulier, s'attendent à travailler dans ce type d'environnement. Nous estimons que c'est le cadre supérieur qui travaille sur le terrain avec son équipe et non un tiers partie qui est le mieux placé. L'idée qu'une plus grande souplesse dans le processus de sélection inciterait les gens à engager leur beau-frère n'a pas de sens. À mon avis, les insinuations selon lesquelles le népotisme bureaucratique est chose courante dans la fonction publique sont exagérées, insultantes et trompeuses. Je travaille dans la fonction publique depuis presque 31 ans.

Nous estimons que ce projet de loi est suffisamment équilibré pour nous permettre de cerner et de corriger toute pratique susceptible de contrevenir aux valeurs qui le sous-tendent.

[Translation]

I must say that releasing an employee should be a simpler, less onerous process, based on competency and demonstration of values. The proposed legislation goes a long way to better balance the rights of employees with those of the employer. Executives think that managers might be less risk-averse in their staffing decisions if moving an employee, at any level, who does not contribute to the organization's objectives were made easier. By the same token, deputy heads should have more flexibility to use monetary incentives to terminate the employment of a poor performer, as long as it is clearly in the interest of the public service.

[English]

The evaluation of executives and managers must increasingly be focused on results and the way that those results are achieved. Effective people management is critical to the Public Service of Canada, and the employees of the public service are really its only resource at the end of the day.

[Translation]

This legislation will gradually allow greater mobility between the core public service, the agencies reporting to Treasury Board and separate agencies such as the Canada Customs and Revenue Agency, which has 55,000 employees. Given the very competitive labour market, this flexibility will be a true asset.

[English]

Statistics on the number of staffing transactions, the number that are challenged, the numbers where appeals are upheld, have been cited. We would only add that an appeal delays the appointment of an individual for a considerable period of time, notwithstanding that in the vast majority of instances the appeal is in fact rejected. That is a job that potentially could remain unfilled.

[Translation]

We support the proposed changes with respect to management-union relations.

[English]

We are very pleased, and believe our members will be pleased, with the fact that labour-management consultation committees must be established pursuant to the legislation, and we believe the principles enunciated in the statutes before you will result in a more effective coordination and consultation at the lowest levels of the organization in the workplace.

[Français]

Je dois dire que le renvoi d'un employé devrait se faire plus simplement et de manière moins coûteuse et devrait être fondé sur les compétences et l'expression des valeurs. Le projet de loi fait beaucoup pour mieux équilibrer les droits des employés, qui sont importants, et ceux de l'employeur. Je crois que les cadres pensent que les gestionnaires craignent moins de prendre des risques dans leurs décisions de dotation, s'il était plus facile de déplacer à n'importe quel niveau un employé qui ne contribue pas aux objectifs de l'organisation. Du même coup, les administrateurs généraux devraient avoir plus de facilité à utiliser des incitatifs monétaires pour congédier un employé non performant, pourvu que cela soit fait dans les meilleurs intérêts de la fonction publique.

[Traduction]

L'évaluation des cadres dirigeants et des gestionnaires doit être de plus en plus axée sur les résultats et sur la façon dont ces résultats sont atteints. La fonction publique canadienne, dont les employés sont en bout de ligne la seule ressource, doit absolument se doter d'un système efficace de gestion du personnel.

[Français]

Le projet de loi pourrait accroître graduellement la mobilité entre le cœur de la fonction publique, les agences qui se rapportent au Conseil du Trésor et les organismes périphériques tel que l'Agence des douanes et du Revenu Canada avec ses 55 000 employés. Cette flexibilité serait un véritable atout étant donné le marché du travail très compétitif.

[Traduction]

On a donné des statistiques sur le nombre d'opérations de dotation et celles qui ont été contestées ainsi que sur le nombre d'appels admis. Nous voudrions simplement ajouter qu'un appel retarde la nomination d'une personne pendant une longue période, sans compter que dans la vaste majorité des cas, l'appel est rejeté. Au bout du compte, le poste pourrait demeurer vacant.

[Français]

Nous supportons les changements proposés en vertu des relations patronales-syndicales.

[Traduction]

Nous nous réjouissons vraiment, et nous croyons qu'il en sera de même pour nos membres, du fait que l'adoption de ce projet de loi entraînera la création de comités consultatifs patronaux-syndicaux, et nous pensons que les principes énoncés dans la mesure législative que vous avez devant vous aboutiront à une coordination et à une consultation plus efficaces aux niveaux les plus bas de l'organisation en milieu de travail.

[Translation]

Finally, we suggested in our document that the employer, namely Treasury Board, should be mandated to be the Human Resources Policy and Planning Centre for the public service of Canada.

[English]

We believe that this delivers clear accountability for human resources management, and running through the chain the delegations and the attendant accountabilities must be implemented and implemented effectively.

[Translation]

There is also the Learning Centre bringing together all training activities, namely the...

[English]

...the staffing and development branch and the Canadian Centre for Management Development. Potentially, in future, this could lead to further integrations of training organizations, such as training offered in official languages.

In closing, I should like to, once again, express APEC's support for Bill C-25 and stress the urgency, this time around, to try to put meaningful reform legislation into effect. We have seen a number of royal commissions on financial management and accountability argue for reform to the federal public service. Unfortunately, reform still awaits us.

We believe this legislation, at this time, is a major step in the right direction. There have been many good intentions. We believe the time to act is now. That is not to say that the proposed legislation is, perhaps, perfect, but it is an elegantly constructed piece of work and our members believe that it is an important step to take to modernize the public service so that public servants can continue to provide services to Canadians. Members of the executive group that I represent are deeply committed to maintaining and, to the extent that we can, enhancing a professional public service.

I would be pleased to respond to any questions.

The Chairman: I have one matter for purposes of clarification. I think it is fair to say that the previous witnesses from the Public Service Alliance of Canada agree with you that whistle-blowing should be the subject of separate legislation. However, they have proposed one amendment to this bill simply to provide that neither the employer nor a person acting on behalf of the employer shall discipline or retaliate in any way against an employee who has raised allegations of government or departmental wrongdoing. Are you opposed to that amendment?

[Français]

Finalement, nous avons proposé dans notre document que l'employeur, c'est-à-dire le Conseil du Trésor, devrait être mandaté comme responsable de la politique des Ressources humaines et le Centre de la planification pour la fonction publique du Canada.

[Traduction]

Nous croyons que cela permettra de créer des mécanismes clairs de responsabilisation pour la gestion des ressources humaines. En outre, dans le cadre de ce processus, il convient d'établir des règles efficaces entourant la délégation des pouvoirs et les responsabilités qui en découlent.

[Français]

Il y a aussi le regroupement de tous les programmes d'apprentissage, c'est-à-dire...

[Traduction]

...la dotation et la direction du développement ainsi que le Centre canadien de gestion. À l'avenir, cela pourrait donner lieu à de nouvelles intégrations d'organismes de formation, comme ceux qui s'occupent de la formation dans les langues officielles.

En guise de conclusion, j'aimerais une fois encore exprimer l'appui de l'APEX au projet de loi C-25 et rappeler l'urgence de réaliser une réforme législative significative. Nous avons vu qu'un certain nombre de commissions royales sur la gestion financière et l'imputabilité demandent une réforme de la fonction publique fédérale. Malheureusement, nous attendons toujours que cela se concrétise.

Nous estimons qu'à cette étape-ci, ce projet de loi constitue un pas important dans la bonne direction. On a exprimé beaucoup de bonnes intentions, mais le temps est maintenant venu d'agir. Cela ne veut pas dire pour autant que le projet de loi proposé soit parfait, mais il a le mérite d'être élégamment conçu, et nos membres considèrent qu'il représente une étape cruciale vers la modernisation de la fonction publique, tout en permettant aux fonctionnaires de continuer à servir les Canadiens. Les membres du groupe exécutif que je représente sont profondément engagés à maintenir et, dans la mesure du possible, à favoriser le professionnalisme dans la fonction publique.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

Le président: J'aimerais obtenir des éclaircissements sur un point. Je pense qu'il est juste de dire que les témoins précédents, représentant l'Alliance de la fonction publique du Canada, sont d'accord avec vous pour reconnaître que la protection des dénonciateurs doit faire l'objet d'un projet de loi séparé. Néanmoins, ils ont proposé un amendement à ce projet de loi, simplement pour dire que ni l'employeur ni une personne agissant au nom de l'employeur ne peut, de quelque manière que ce soit, prendre des mesures disciplinaires ou des sanctions à l'encontre d'un employé qui aurait émis des allégations concernant des mauvaises pratiques au sein du gouvernement ou d'un ministère. Êtes-vous opposé à cet amendement?

Mr. Emond: My recollection of the policy that was put out by Treasury Board in November 2001 does make that kind of statement. Far be it for me to argue for something that does not protect employees of the public service against retaliation.

My personal concern and the concern of the association is that we would hate to see Bill C-25 fail on the basis of timing.

[Translation]

Senator Bolduc: I agree with your principles and the way that you have expressed them. You are advocating a decentralization of management in the hands of the deputy heads. I agree with many of the points that you raised.

The problem in the public service system arises from the fact that there are public policy principles that need to be expressed. You talk about values, but there is an administrative process within the recruitment, selection and promotion process. When we get to this process, we are talking about instruments. It seems to me that these instruments have to be tied to some reference point, to something.

In the area of recruiting, if we want to consecrate the principle of democracy, equal opportunity for government jobs, this principle must be mentioned in the law. A student who thinks he is smart is entitled to apply. That has to be stated somewhere. In Canada, university graduates are recruited through a public competition. I am talking about people outside of the public service who want to enter the public service. This is a basic principle.

The second principle is more or less the issue of striking a balance between the effectiveness of deputy heads and the process that will protect candidates and ensure that everything is done equitably. The public wants to be protected. We want to have the best diplomats in Foreign Affairs, the best economic policy advisers at the Department of Finance and good people at the Bank of Canada. We want the best! If we want the best, we need to use the means that will allow us to achieve our goals. When recruiting outside of the public service, graduates should have an opportunity to compete on an equitable basis. This is a public competition, we know that there are positions and the best people will be chosen. There is a competition, relative value is established and candidates are appointed based on merit. This is one aspect of the issue. This is about renewing the public service and, eventually, the executives.

We also need to discuss the promotion of public servants from within the public service. Promotions and advancement are done on a departmental basis. We want mobility, not only between government agencies but also between departments. To do this, we have to, one way or the other, know that there is a vacancy. The best way to measure the relative value of candidates is not given any consideration in this bill. We know that there need to be values, and merit. And merit, when it comes to an administrative process, needs to have some reference points. The public is entitled to make sure that there is a real process and, if not, that there will be an appeal. A great deal of emphasis has been put on

M. Emond: D'après ce que j'ai compris, c'est ce que dit la politique instaurée par le Conseil du Trésor en novembre 2001. Loin de moi l'idée de défendre quelque chose qui va à l'encontre de la protection des employés du service public contre les représailles.

Ma crainte, et celle de l'association que je représente, c'est que le projet de loi C-25 devienne lettre morte à cause d'un problème de calendrier.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord avec vos principes et la façon dont vous les avez exprimés. Vous prônez une décentralisation de la gestion dans les mains des administrateurs. Je suis d'accord avec beaucoup des points que vous avez énoncés.

Le problème dans le régime de la fonction publique, c'est qu'il y a des principes de politique publique qui doivent être exprimés. Vous parlez des valeurs, mais dans le processus de recrutement, de la sélection et de la promotion, il s'agit d'un processus administratif. Lorsque nous sommes rendus à ce processus, c'est que nous sommes rendus au niveau des instruments. Il me semble qu'il faut accrocher ces instruments à une balise, à quelque chose.

En matière de recrutement, si on veut consacrer le principe de la démocratie, une égalité d'opportunité aux emplois publics, ce principe doit être mentionné dans la loi. Un étudiant qui se pense brillant a le droit de se présenter. Cela devrait pouvoir s'exprimer quelque part. Au Canada, on recrute par concours publics pour les diplômés universitaires. Je parle des gens à l'extérieur de la fonction publique qui veulent entrer dans la fonction publique. C'est un principe de base.

Le second principe, c'est un peu le problème de l'équilibre entre l'efficacité des administrateurs et le processus qui va protéger les candidats et qui va assurer qu'il s'agit d'un processus équitable. Le public veut être protégé. On veut les meilleurs diplomates en politique étrangère, les meilleurs conseillers en politique économique au ministère des Finances et on veut de bons candidats à la Banque du Canada. On veut les meilleurs! Si l'on veut les meilleurs, on doit prendre les instruments pour y arriver. Lors du recrutement à l'extérieur de la fonction publique, les diplômés devraient avoir la chance d'être en compétition sur une base équitable. C'est un concours public, on sait qu'il y a des postes et que les meilleurs l'emporteront. Il y a un concours, une valeur relative établie et on nomme les candidats selon le mérite. C'est un aspect de la question. C'est le renouvellement de la fonction publique et éventuellement des cadres supérieurs.

On doit aussi parler de la promotion des fonctionnaires à l'intérieur de la fonction publique. La promotion se fait par ministère et l'on avance par ministère. On veut de la mobilité, non seulement entre les organismes gouvernementaux mais aussi entre les ministères. Pour cela, il faut, d'une certaine façon, savoir qu'il y a un poste vacant. La meilleure méthode pour mesurer la valeur relative des candidats n'apparaît nulle part dans ce projet de loi. On sait qu'il doit y avoir des valeurs et le mérite. Et le mérite, en matière de processus administratif, a besoin d'être balisé. Le public a droit de s'assurer qu'il va y avoir un processus réel et que s'il n'y en a pas, il y aura appel. On a mis beaucoup d'importance

this point. Moreover, I mentioned this to Ms. Robillard and she seem pleased because the Public Service Commission will become a monitoring agency. I have no objection to that.

Feedback from a monitoring agency is an important aspect of the system, and a guarantee. Nevertheless, this is not the essential element. What is most important is that the administrative process abide by the rules that pertain, among other things, to outside competition, for people who wish to secure employment within the public service, and to internal competition, for people who apply for an appointment.

Let us take the example of an economist, who has some seniority at the Department of Finance, who applies for a director general position. There is, of course, the whole issue of career planning, but it would be desirable that this economist have an opportunity to apply for the job along with other candidates, even though the final decision lies with the bosses. However, we do need criteria. Although this principle underlies the mechanism, it does not appear anywhere in the legislation.

As for decentralisation, I share your opinion in all particulars, providing that there is no bureaucratic favouritism. In theory, everyone is honest and above-board but, in practice, that is not always de case.

The act should therefore guarantee this principle. Unfortunately, this current principle is not reflected in the legislation. The federal public service was not built on such a bill. I would like to hear your comments on this issue.

Mr. Emond: I find it hard to understand why you seem to conclude that there will be no more competition. Even today, when we recruit university graduates, we are looking for the best candidates. In my opinion, this process will not change. Nevertheless, we are not in favour of including these administrative measures in the bill. Indeed, principles are important. We believe that the system will be transparent because recruiting and promotion policies will be established. At the end of the day, we do not believe that there will be a compromise. It makes sense to recruit university graduates throughout the country and to hire the best graduates for positions at the Department of Finance and Foreign Affairs. However, if you need to staff a CR-03 position, is it necessary to spend the same amount of time and money? That is why we are advocating an approach, as provided for in the bill, that allows for flexibility. I do not believe that you will see a decrease in competition mobility. There will be some flexibility.

The document that we have tabled illustrates somewhat how this system could work. You establish a list of prequalified candidates, you look for individuals having the relevant competencies and then you make an appointment. This procedure would make it easier to establish stronger teams and it would help us to more quickly achieve our objectives of having all Canadians, particularly visible minorities, participate.

sur ce point. Je l'ai dit à Mme Robillard d'ailleurs et elle avait l'air contente parce que la Commission de la fonction publique va devenir un organisme de surveillance. Je n'ai pas d'objection.

La réaction de la part d'un organisme de contrôle est un élément important du système et une garantie. Ce n'est toutefois pas l'élément essentiel. L'essentiel est que le processus administratif respecte les règles, entre autres, celles de la concurrence à l'externe, pour les gens aspirant à un poste au sein de la fonction publique, et celles à l'interne, pour les gens posant leur candidature en vue d'une nomination.

Prenons l'exemple d'un économiste, possédant une certaine seniorité au ministère des Finances, qui tente d'obtenir un poste de directeur général. Il y a bien sûr une question de carrière. Mais il serait souhaitable que cet économiste puisse postuler à titre de candidat avec d'autres postulants, quitte à ce que la décision ultime revienne aux patrons. Il faut toutefois qu'il existe des critères. Ce principe n'apparaît pas dans la loi alors qu'il est le fondement du mécanisme.

Pour ce qui est de la décentralisation, je partage votre opinion à tous les points de vue, à condition qu'il n'y ait pas de favoritisme bureaucratique. En théorie, tout le monde est pieux et vertueux, mais en pratique, ce n'est pas toujours le cas.

La loi devrait donc garantir ce principe. Ce principe de base ne se retrouve malheureusement pas dans la loi. Le fonctionnarisme fédéral ne s'est pas bâti avec un tel projet de loi. J'aimerais entendre vos commentaires sur ce point.

M. Emond: J'ai peine à saisir la raison pour laquelle vous semblez conclure qu'il n'y aura plus de compétition. Même aujourd'hui, lorsque nous faisons du recrutement chez les diplômés universitaires, nous sommes à la recherche des meilleurs candidats. À mon avis, ce processus n'est pas appelé à changer. Nous ne favorisons toutefois pas l'inclusion de ces mesures administratives dans le projet de loi. En effet, les principes sont importants. Nous croyons que le système sera transparent car des politiques seront mises en place sur le recrutement et sur les promotions. Au bout de la ligne, nous croyons qu'il y aura un compromis. Il est logique de faire du recrutement universitaire au pays et d'engager les meilleurs diplômés pour des postes au ministère des Finances et aux Affaires étrangères. Toutefois, pour combler un poste de CR-03 est-il nécessaire de consacrer un montant équivalent de temps et d'argent? Voilà pourquoi nous favorisons une approche, telle que prévue par le projet de loi, qui permet une flexibilité. Je ne crois pas que vous constaterez une diminution de la mobilité de la concurrence. Il y aura une certaine flexibilité.

Le document que nous avons déposé démontre un peu la façon dont pourrait fonctionner ce système. On détermine une liste de candidats pré-qualifiés, on va chercher les individus possédant les compétences spéciales pertinentes et on fait une nomination. Cette procédure facilitera l'élaboration d'équipes plus forte et nous aidera à atteindre d'une façon plus rapide les objectifs de participation chez tous les Canadiens et Canadiennes et surtout chez les minorités visibles.

Senator Bolduc: You are of the opinion that there will therefore be equitable treatment as far as the advancement of Canadians and civil servants is concerned.

Mr. Emond: That is my opinion. I spent eight and a half years at the Public Service Commission. At the time of the d'Avignon and Lambert reports, I was the director of auditing operations. Both our association and I feel that it is very important that there be a clear accountability framework where it will be possible to correct the behaviour of those managers who make mistakes, and in the case of deliberate errors, where required action can be taken.

Senator Gauthier: I am presuming that few members of your association are unionized? Most members are not unionized?

Mr. Emond: None are, no.

Senator Gauthier: I would like to go back to the issue of whistle-blowers and the Honourable Senator Kinsella's bill. I support this bill. Nevertheless, I do have some hesitation about whether or not this issue should be in the form of an amendment to Bill C-25 or a specific bill dealing with whistle-blowers, and in particular, their protection.

Since June, we have received a great deal of media information and allegations from employees and managers about systemic problems. Some were claiming that the system did not work. It is therefore important that we pay particular attention to this issue. Would you be in favour of an amendment to Bill C-25 on whistle-blowers?

Mr. Emond: Our association has not examined this specific issue. I cannot say that we would be against such an amendment. Given the time limits, we are nevertheless concerned about this possibly causing a delay. We believe in the principle of protection. Should such a bill be required, we believe that it should be a separate piece of legislation.

Mr. de Blois: As Mr. Emond indicated, we are not against such a principle. Public service executives are in favour of some legislation on whistle-blowers.

[English]

We are definitely in favour of some legislation, as our president has said, for a number of reasons. The proposal put to us by Senator Kinsella raises many questions about whether that commissioner should be at the Public Service Commission and about the Privacy Act. It presently raises more questions than it answers. If this bill is to be considered a serious piece of proposed legislation, which it is, then we should not rush into it. That is our dilemma. If we were to rush into it because we fear losing Bill C-25, then we would not be providing due process to this bill.

Le sénateur Bolduc: Vous êtes d'avis que le traitement équitable sera alors assuré pour le plan de l'avancement des Canadiens et des fonctionnaires.

M. Emond: Je suis de cet avis. J'ai passé huit ans et demi à la Commission de la fonction publique. À l'époque des rapports d'Avignon et Lambert, j'étais le directeur des opérations à la vérification. Pour moi et pour notre association, il est très important qu'on ait un cadre d'imputabilité clair où les gestionnaires susceptibles de commettre des erreurs puissent être corrigés et que, dans les cas d'erreurs délibérées, des mesures nécessaires soient prises.

Le sénateur Gauthier: Je présume que peu de membres de votre association sont syndiqués? La majorité ne l'est pas?

M. Emond: Ils ne le sont pas du tout, non.

Le sénateur Gauthier: J'aimerais revenir à la question des délateurs et au projet de loi de l'honorable sénateur Kinsella. J'appuie ce projet de loi. J'ai toutefois certaines hésitations à savoir si cette question devrait faire l'objet d'une modification au projet de loi C-25 ou si on ne devrait pas avoir un projet de loi spécifique quant à la question des délateurs et en particulier de leur protection.

Depuis le mois de juin, nous avons reçu beaucoup d'information médiatique et des allégations d'employés et de gestionnaires sur des lacunes systémiques. Certains prétendaient que le système ne fonctionnait pas. Il est donc important d'accorder une attention particulière à cette question. Favorisez-vous une modification au projet de loi C-25 concernant les délateurs?

M. Emond: Notre association ne s'est pas penchée sur cette question spécifique. Je ne peux pas dire qu'on s'opposerait à un tel amendement. Étant donné l'échéancier, nous demeurons toutefois inquiets de la possibilité que ceci pourrait causer un délai. Nous croyons au principe de protection. Dans l'hypothèse où un projet de loi soit nécessaire, nous croyons qu'il devrait s'agir d'un projet de loi séparé.

M. de Blois: Comme l'a indiqué M. Emond, nous ne nous opposons pas à un tel principe. Les cadres de la fonction publique appuient une législation concernant les délateurs.

[Traduction]

Nous sommes absolument en faveur d'une mesure législative, comme l'a dit notre président, et ce, pour un certain nombre de raisons. La proposition du sénateur Kinsella soulève plusieurs questions, dont celle de savoir si ce commissaire doit faire partie de la Commission de la fonction publique, ainsi que des interrogations au sujet de la Loi sur la protection de la vie privée. Actuellement, elle suscite donc davantage de questions que de réponses. Si nous envisageons sérieusement d'adopter une telle mesure législative, je crois que nous devons prendre notre temps. C'est là tout notre dilemme. Si nous devons nous précipiter par crainte que le projet de loi C-25 ne soit pas adopté, je pense que nous commettrions une erreur.

The Chairman: Mr. de Blois, I have already expressed myself on this issue. We do not have an amendment to this bill from Senator Kinsella before us now. Rather, Senator Kinsella has an amendment to a separate bill; and that is another matter. We have one amendment before us from the Public Service Alliance Commission.

Please leave the question of parliamentary timing to the good judgment of the members of the committee and the Senate. Please address the question of substance, if you wish, in respect of the amendment from the PSAC. Please be assured that we know what we are doing in terms of timing, and do not take it upon yourself to make judgments about the parliamentary schedule and what may or may not be there.

Mr. de Blois: I am sorry that that is your understanding of my comments. I thought that we were to comment on whether we found Senator Kinsella's amendment appropriate. I think it raises more questions than it provides answers.

The Chairman: Yes, Senator Kinsella has an amendment to a separate bill that is another matter. If he has an amendment to Bill C-25, we will hear about it later. To date, I have not heard about it and the committee has not heard about it. We have one amendment on this subject and it is from the PSAC. I asked Mr. Emond about it earlier and, again, he raised the question of timing and the parliamentary schedule. Really, do not make that your concern. Rather, leave it to the parliamentarians to judge.

Mr. Pierre de Blois, Executive Director, Association of Professional Executives of the Public Service of Canada: On the matter of the PSAC amendment, I think we have answered. We listened to the previous debate before we spoke and we thought that that is where we were with the Senate.

[Translation]

Senator Gauthier: I believe that there is an agency responsible for monitoring the integrity of the public service, under the direction of Mr. Edward Keyserlingk.

Mr. Emond: Correct.

Senator Gauthier: Moreover, Mr. Keyserlingk must table his first annual report by September 15. Integrity will be covered in this report.

Senator Kinsella has already discussed the issue of whistle-blowers in the committee and the committee has spent a few hours on the matter. I believe that the bill died on the Order Paper. Mr. Emond, do you feel that the current content of the bill is satisfactory or do you feel that we should draft another more specific, comprehensive or targeted bill?

Mr. Emond: I think that if you intend to go forward with whistle-blowing legislation, it has to be carefully crafted. I had an opportunity to review Senator Kinsella's proposal. We feel that

Le président: Monsieur de Blois, je me suis déjà exprimé sur cette question. Pour l'instant, le sénateur Kinsella ne nous a soumis aucune proposition d'amendement à ce projet de loi. En revanche, le sénateur Kinsella souhaite modifier un projet de loi distinct; mais c'est une autre histoire. L'amendement que nous avons devant nous vient de l'Alliance de la fonction publique du Canada.

Veillez laisser aux membres du comité et aux sénateurs le soin d'exercer leur bon jugement en ce qui concerne le calendrier parlementaire. Si vous le voulez bien, veuillez plutôt vous concentrer sur la question de fond se rapportant à l'amendement soumis par l'AFPC. Soyez assuré que nous savons ce que nous faisons, que nous sommes capables de choisir le moment opportun et ne prenez pas la liberté d'émettre des jugements sur le calendrier parlementaire ou sur ce qui devrait ou ne devrait pas y figurer.

M. de Blois: Je suis désolé que vous ayez interprété mes propos de la sorte. Je pensais que nous devions dire si nous considérons l'amendement du sénateur Kinsella approprié. Je trouve qu'il soulève davantage de questions qu'il n'apporte de réponses.

Le président: Oui, le sénateur Kinsella propose un amendement à un projet de loi distinct portant sur un autre dossier. S'il souhaite déposer un amendement au projet de loi C-25, nous en parlerons le moment venu. Jusqu'à présent, ni moi ni le comité n'avons été informés de quoi que ce soit à ce sujet. Le seul amendement que nous ayons vient de l'AFPC. J'ai demandé un peu plus tôt à M. Emond ce qu'il en pensait et, une fois encore, il a remis en question le choix du moment et le calendrier parlementaire. Vraiment, vous n'avez aucune raison de vous en préoccuper. Laissez les parlementaires juger par eux-mêmes.

M. Pierre de Blois, directeur exécutif, Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada: Pour ce qui est de l'amendement de l'AFPC, je pense que nous avons répondu. Nous avons écouté le débat précédent avant d'intervenir et nous avons pensé que c'est là que nous en étions avec le Sénat.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Je crois comprendre qu'il existe une agence chargée de veiller à l'intégrité de la fonction publique sous la direction de M. Edward Keyserlingk.

M. Emond: En effet.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Keyserlingk doit d'ailleurs déposer son premier rapport annuel d'ici le 15 septembre. On y parle d'intégrité.

Le sénateur Kinsella a déjà discuté des délateurs au comité et le comité y a consacré quelques heures. Le projet de loi est mort au *Feuilleton* je pense. Monsieur Emond, croyez-vous que l'on peut se satisfaire du contenu actuel de la loi ou si on devrait avoir un projet de loi plus spécifique, plus global ou plus ciblé?

M. Emond: Je pense que si l'intention est d'aller de l'avant avec du «whistle-blowing legislation», celle-ci doit être bien conçue. J'ai eu l'occasion d'étudier la proposition du sénateur Kinsella.

special legislation is required. Are we opposed to the amendment? According to what we have already said, it seems to me that the answer is no.

Senator Gauthier: That is what I wanted to hear.

[English]

The Chairman: Leave it to us to work out any problems with the parliamentary schedule. The reason we are here two weeks ahead of the other senators is precisely to complete the study of this bill. Do not worry about it; we will work it out among ourselves, whatever we decide.

Senator Ringuette: I appreciate your comments. However, I do abound with the same comments and line of thought as Senator Bolduc. I was told in July that only 4 per cent of government departments have human resource plans in place and approved. I look at the delegation of power and that frightens me because we are delegating power to 96 per cent of people who do not know their needs.

I also look at the status report from the Auditor General tabled this May in regards to young people entering the public service. The Auditor General says, with respect to the Recruitment Action Plan published in July 2000, and may I quote here:

In the two years since, the government has set no comprehensive targets, even though several occupational communities are at risk because people with the right qualifications are in short supply.

She goes on as follows:

For example, when the Commission delegates authority to departments for external recruitment, they use the program less.

She is referring to the Post-Secondary Recruitment program.

The Auditor General goes on to say:

...although the government has yet to determine what will happen to centrally run programs under the new legislation, which proposes the delegation of staffing authority to departments.

The report goes on to say:

...managers still use term hiring for expediency despite the opportunity to hire for indeterminate positions from a pre-screened inventory —

This further indicates the concerns of Senator Bolduc.

I have before me a piece of paper, a sample of 12 per cent of the departments. In regards to all appointments, only 54 per cent of them were through competition, meaning that 46 per cent were done without competition, and out of that 46 per cent, 96 per cent were done without any human resource planning.

Pour nous, une loi spéciale est nécessaire. Peut-on s'opposer à l'amendement? Il me semble que non selon ce que nous avons déjà dit.

Le sénateur Gauthier: C'est ce que je voulais entendre.

[Traduction]

Le président: Laissez-nous le soin de régler tous les problèmes ayant trait au calendrier parlementaire. Si nous sommes ici deux semaines avant les autres sénateurs, c'est précisément parce que nous voulons terminer l'étude de ce projet de loi. Ne vous inquiétez pas; c'est une décision que nous prendrons entre nous.

Le sénateur Ringuette: J'apprécie vos commentaires. Toutefois, j'abonderai dans le sens de l'intervention et de la ligne de pensée du sénateur Bolduc. En juillet, on m'a informé que seulement 4 p. 100 des ministères disposaient de plans de ressources humaines approuvés et en vigueur. Quand je pense à la délégation des pouvoirs, cela me terrifie car nous sommes en train de déléguer des pouvoirs à 96 p. 100 de gens qui ne savent pas quels sont leurs besoins.

J'ai également pris connaissance du rapport d'étape de la vérificatrice générale déposé en mai dernier au sujet des jeunes qui entrent dans la fonction publique. La vérificatrice générale dit, en ce qui concerne le Plan d'action en matière de recrutement publié en juillet 2000, et je la cite:

Au cours des deux dernières années qui ont suivi la publication du Plan, le gouvernement n'a pas établi de cibles globales, même si plusieurs groupes professionnels sont à risque en raison de la pénurie de candidats possédant les compétences nécessaires.

Elle poursuit en disant ceci:

Par exemple, quand la Commission délègue aux ministères le pouvoir de recruter à l'extérieur, ceux-ci utilisent moins le Programme.

Elle fait référence au Programme de recrutement postsecondaire.

La vérificatrice générale ajoute:

... même si le gouvernement n'a pas encore déterminé ce qu'il adviendra des programmes à gestion centralisée en vertu des nouvelles dispositions législatives qui proposent de déléguer les pouvoirs de dotation aux ministères.

Puis le rapport dit ceci:

... les gestionnaires recrutent toujours des personnes pour des périodes déterminées afin d'accélérer le processus, malgré la possibilité d'embaucher pour des périodes indéterminées des candidats présélectionnés inscrits dans un répertoire.

Cela rejoint les préoccupations du sénateur Bolduc.

J'ai devant moi un document présentant un échantillon de 12 p. 100 des ministères. Seulement 54 p. 100 de toutes les nominations sont le résultat d'un concours, ce qui signifie que 46 p. 100 ont été faites sans concours et que de ces 46 p. 100, 96 p. 100 ont été décidées sans aucune planification des ressources humaines.

We are asked to support greater flexibility and greater delegation within the public service that, from the statistics that we have, have no human resource plan. The viable, the most important hiring programs, the post-secondary hiring program, is not being used. The post-secondary program is probably the only program that competent young adults from either Atlantic Canada or Western Canada have the opportunity to integrate, because of the geographic criteria of employment.

Therefore, as you can imagine, I am very upset about Bill C-25. I do not agree with your comments in support of it because there is a lot of foundation groundwork that needs to be put in place before we go ahead with Bill C-25. Can I have your comments on mine?

Mr. Emond: Well, I cannot comment on your statistic concerning the departments. I could only say that surprises me, having worked in a number of departments.

However, perhaps I can explain why the association favours delegation to managers with accountability.

I would suggest that part of our problem today in the public service in terms of human resource management is that managers do not buy in. They see this as a process run by human resource administrators, and I use the term advisedly, who do not relate to their operational needs. I am not surprised, by the way, with the statistics on the commission delegating and therefore there is a consequential drop in the central programs. Departments, DND being one of them, recruit specialists — defence scientists are a very special niche market. We are able to go out on campus and interview not just one person, but many people. So that does not surprise me in terms of the drop.

Finally, in your concerns there seems to be an assumption that there will be no policy direction provided — the deputy ministers. I do not read Bill C-25 to say that. I do think there will be, as I think was mentioned earlier by one of the members of the committee, conditions attached to the delegation. I am sure that, in the best interests of the public service, there will be centralized recruitment programs. I would hope at the end of the day, though, that the managers of the public service engage more directly and see this as part of their fundamental responsibilities and not as — in terms of human resource planning, to use an example — something remote for specialists.

Senator Kinsella: I should like to focus for a moment on your observation concerning the integration of the training that is envisaged by Bill C-25. You rightly indicate to us that while the CCMD and Training and Development Canada are going to be joined, the language training school is not integrated in this bill,

On nous demande d'être en faveur d'une plus grande souplesse et d'une délégation accrue des pouvoirs au sein de la fonction publique qui, d'après les statistiques dont nous disposons, ne s'est dotée d'aucun plan de gestion des ressources humaines. Le programme d'embauche viable le plus important, je veux parler du Programme de recrutement postsecondaire, n'est pas appliqué. Ce programme est probablement le seul sur lequel peuvent compter les jeunes adultes qualifiés du Canada atlantique ou de l'Ouest du pays étant donné les critères géographiques d'embauche.

Par conséquent, comme vous pouvez l'imaginer, le projet de loi C-25 me laisse très perplexe. Je ne partage pas votre point de vue en faveur de cette mesure législative car je considère qu'il y a encore beaucoup de travail de fond à accomplir avant d'envisager l'adoption d'un tel projet de loi. Puis-je avoir votre avis sur ce que j'ai présenté?

M. Emond: Eh bien, je ne peux faire aucun commentaire sur vos statistiques concernant les ministères. La seule chose que j'ai à dire, étant donné que j'ai travaillé dans plusieurs d'entre eux, c'est que cela m'étonne.

Néanmoins, je peux peut-être expliquer pourquoi l'association est en faveur de la délégation des pouvoirs à des gestionnaires ayant une obligation de rendre compte.

Je dirais qu'une partie du problème auquel nous faisons face aujourd'hui dans la fonction publique au chapitre des ressources humaines tient au fait que les gestionnaires n'adhèrent pas à ce principe. Ils voient cela comme un processus géré par des administrateurs des ressources humaines — et j'utilise ce terme à propos — qui ne tiennent pas compte des besoins de leur service. D'ailleurs, je ne suis pas surpris par les statistiques sur les pouvoirs que délègue la commission ni par la baisse corrélative du recours aux programmes centraux. Certains ministères, dont celui de la Défense nationale, recrutent des experts — à noter que les scientifiques de la défense occupent un créneau très spécial sur le marché. Nous pouvons nous rendre sur les campus universitaires et faire passer des entrevues à de nombreux candidats. Cette diminution ne me surprend donc pas.

Enfin, d'après les préoccupations que vous avez exprimées, vous semblez vouloir dire qu'on ne donnera pas de directives — les sous-ministres. Je ne vois rien dans le projet de loi C-25 qui permette d'aboutir à cette conclusion. Comme l'a dit un peu plus tôt l'un des membres du comité, je crois que la délégation des pouvoirs sera assortie de conditions. Dans le meilleur intérêt du service public, je suis sûr qu'il y aura des programmes de recrutement centralisés. J'ose espérer qu'au bout du compte, les gestionnaires de la fonction publique s'engageront plus directement dans les processus et verront cela comme une composante essentielle de leurs responsabilités et non comme quelque chose — la planification des ressources humaines, par exemple — à laisser entre les mains de spécialistes.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais revenir un instant sur votre observation au sujet de l'intégration de la formation envisagée par le projet de loi C-25. Vous avez indiqué, à juste titre, qu'alors que le Centre canadien de gestion fusionnera avec Formation et perfectionnement Canada, il n'est nullement question d'en faire

although you point out, I think to use your words, that the legislation leaves the door open for a future integration of the language training school.

Why not put the language training school into this unified training model now? Why are we waiting to do that?

Mr. Emond: Senator, I cannot answer the question. Possibly the drafters were motivated because we had the Canadian Centre for Management Development, which was a pretty centralized institution here in the NCR. We had the former, and I go back to the old days, staff development branch of the Public Service Commission that offered training across the country, et cetera. There was much compatibility between those two functions, but I do not see over time why that would not occur. Perhaps, it was just too much in one go.

Senator Kinsella: In principle, your organization supports the integration of the language training school. I refer to your testimony in written form. You say the following:

Just as APEX believes that one central body should coordinate all HR management, the same principle can be applied to the learning activities of the Public Service —

which is why I am rather surprised.

The official language training program has a long history. When I was a deputy minister, I saw it work very well. It was something of which we could be very proud, as indeed there are many things we are very proud of in our public service. Why could we not have simply given the importance of official language in our society and in our public service in the legislation? Why not put the language training school together with CCMD and Training and Development Canada in the legislation.

It seems to me that it gives kind of a legislative perception that official language training is somehow less or not as important. My position is that it is as important as CCMD and as important as Training and Development Canada.

Mindful of the admonishment of our distinguished chair, I will not talk about the parliamentary timetable. However, why do we not get this right? That is our intent, and you support the principle.

Would you say that you support the principle that the language school should be part of this?

Mr. Emond: It makes sense to us. Bear in mind that the association is not saying that this is perfect legislation. There may be tinkering. That is why the bill contains a clause for revision, as do many statutes these days.

autant pour l'école de langues, même si vous faites remarquer — et je reprends vos propres termes — que la mesure législative laisse la porte ouverte à une intégration future de l'école de langues.

Pourquoi ne pas intégrer maintenant l'école de langues au modèle de formation unifié? Pourquoi attendre?

M. Emond: Sénateur, je ne peux répondre à cette question. Ce qui a peut-être motivé les rédacteurs dans leur décision, c'est que nous avons le Centre canadien de gestion, qui est une institution assez centralisée dans la région de la capitale nationale. Auparavant, et là je fais référence à des temps anciens, il y avait la direction générale du perfectionnement de la Commission de la fonction publique qui offrait des services de formation partout au pays, et cetera. Il y avait davantage de compatibilité entre ces deux fonctions, mais je ne vois pas qu'est-ce qui pourrait nous empêcher de le faire avec le temps. Peut-être que c'est tout simplement trop d'un seul coup.

Le sénateur Kinsella: En principe, votre association approuve l'intégration de l'école de formation en langues officielles, si je me reporte à votre mémoire, et je cite:

Selon l'APEX, on aurait également avantage à regrouper sous un même toit toutes les activités d'apprentissage...

Cela m'apparaît assez surprenant.

Le programme de formation en langues officielles a une longue histoire. Quand j'étais sous-ministre, il fonctionnait très bien. C'était une réalisation dont on pouvait s'enorgueillir, comme bien d'autres activités au sein de la fonction publique. Pourquoi n'aurions-nous pas pu inscrire dans la loi l'importance que les langues officielles revêtent pour notre société et notre fonction publique? Pourquoi la loi ne regrouperait-elle pas l'école de formation linguistique avec le CCG et Formation et perfectionnement Canada?

Il me semble que la loi donne l'impression que la formation en langues officielles est moins importante ou pas aussi importante. Pour moi, elle est aussi importante que le CCG et aussi importante que Formation et perfectionnement Canada.

Compte tenu de l'avertissement servi par notre distingué président, je ne vais pas parler de l'échéancier parlementaire. Cependant, pourquoi ne faisons-nous pas les choses correctement? C'est ce que nous voulons, et vous êtes d'accord en principe.

Diriez-vous que vous êtes d'accord en principe pour que l'école de langue fasse partie de cette mesure?

M. Emond: Cela nous semble logique. Rappelez-vous que notre association ne prétend pas que le projet de loi est parfait. Il peut être amélioré. C'est la raison pour laquelle il y a une disposition dans le projet de loi qui en prévoit la révision, comme c'est le cas de beaucoup de lois de nos jours.

If you have an opportunity, read our position paper, which was issued in 2001 after five years of intensive consultations. We also foresaw a slightly modified role for the Public Service Commission than that contemplated by the legislation.

I refer to my comments in terms of oversight. We saw a strengthened oversight mandate. Frankly, I was interested to read in Senator Kinsella's bill the role provided for a Public Service Commissioner that is not far off a vision that we could foresee.

Basically, we are saying that if the government chose through a machinery change to include language training as part of a quite broadly expanded mandate for learning in the public service, we would support that, of course.

Senator Kinsella: In a modernized 21st century public service, do you believe, as a matter of principle, that the Public Service Commission must play a role of recourse? There are so many different areas in which the commission would be a recourse that the Canadian citizen is able to seek a review of having been excluded from having access to public service at the entry level or recourse in staffing issues.

Do you think that in the 21st century the Public Service Commission exercising a recourse function is still important?

Mr. Emond: Yes, we do. If I could simply repeat what we say in our position paper, and this we were saying in the context of the senior public service, to guarantee the continuing impartiality of the senior public service, we must have a strong parliamentary agency that ensures oversight and merit without any direct operational role. That is the position that we took in our position paper.

A distinctly independent of operational responsibility parliamentary agency, in my view, could fulfil all of the roles that you have described, which I think are provided for in the context of the bill before you. It would even go further as potentially a place to house the whistle-blowing responsibility.

Senator Mahovlich: A question to Mr. Emond. He has had 31 years of experience with government. Has he ever recalled a whistle-blower that was promoted or rewarded? Are they all looked down upon?

Mr. Emond: In my experience, from time to time, I have seen attempts to take retribution in various inappropriate ways. However, I have not seen senior management deal with the situation when discovered either directly, through the back door or potentially from a union representative. The vast majority of public servants — senior, intermediate and clerical — with whom I have dealt have been professional, honest, respectful and tolerant of their colleagues.

Si vous en avez l'occasion, lisez notre énoncé de principes, qui a été rendu public en 2001, après cinq ans de consultations intensives. Nous avons aussi prévu pour la Commission de la fonction publique un rôle légèrement différent de celui qui est envisagé dans le projet de loi.

Je fais référence à la surveillance. Nous songions à un mandat de surveillance accru. À vrai dire, je voulais lire dans le projet de loi du sénateur Kinsella que le rôle accordé au commissaire de la fonction publique est assez semblable à l'idée que nous pourrions en avoir.

Nous disons essentiellement que, si le gouvernement choisissait, dans le cadre d'un changement de structure, d'inclure la formation linguistique dans un mandat d'apprentissage beaucoup plus vaste conféré à la fonction publique, nous serions d'accord, bien sûr.

Le sénateur Kinsella: Dans une fonction publique moderne du XXI^e siècle, croyez-vous en principe que la Commission de la fonction publique doit servir de recours? Il y a tellement de domaines différents pour lesquels la commission offrirait un recours que le citoyen canadien peut demander qu'on examine le fait que l'accès à la fonction publique lui a été refusé au niveau d'entrée, ou la révision de questions de dotation.

Pensez-vous qu'il est encore important au XXI^e siècle que la Commission de la fonction publique offre un mécanisme de recours?

M. Emond: Oui, nous le pensons. Si je peux simplement reprendre ce qui figure dans notre énoncé de principes à propos des hauts fonctionnaires, pour garantir l'impartialité des cadres supérieurs de la fonction publique, il faut avoir un organisme parlementaire solide qui assure la supervision et le respect du principe du mérite sans jouer un rôle opérationnel direct. C'est le point de vue que nous énonçons dans notre déclaration de principe.

Un organisme parlementaire qui n'assume pas de responsabilités dans la gestion des activités quotidiennes peut, à mon avis, remplir toutes les fonctions dont vous avez parlé, ce qui je pense est possible en vertu du projet de loi à l'étude. J'irais même jusqu'à dire qu'il pourrait traiter de la question des délations.

Le sénateur Mahovlich: Ma question s'adresse à M. Emond. Il a 31 ans d'expérience au sein de l'administration fédérale. A-t-il jamais entendu parler d'un dénonciateur qui a obtenu une promotion ou une récompense? Font-ils tous l'objet de mépris?

M. Emond: Il m'est arrivé de constater qu'on essayait d'exercer des représailles par divers moyens malencontreux. Cependant, je n'ai pas vu la haute direction régler la situation mise au jour que ce soit directement ou indirectement ou peut-être par un représentant syndical. La vaste majorité des fonctionnaires auxquels je me suis adressé — qu'il s'agisse de cadres supérieurs ou intermédiaires ou d'employés de bureau — ont agi de façon professionnelle, honnête, respectueuse et tolérante à l'égard de leurs collègues.

I will not sit here and say that I have never seen attempts, and I will not sit here and defend managers who either misbehave or take that kind of an approach. I will not do it.

Mr. de Blois: You were asking the opposite. You were asking if a whistle-blower has been promoted or recognized. I also have 33 years in the public service. On numerous occasions that are easy to document, rewarded employees who came to me with issues of inappropriate behaviour or unethical behaviour by either colleagues or other people have prospered in the system. Most executives and most managers want to do public good and the right thing. If you approach them, they will do the right thing.

It does not mean that we do not need the legislation. The workplace is not just black and white all the time. It is people using their better judgment to try to do the job that they are mandated to do.

When we hear about whistle-blowing, we get a sense that we are trying to paint executives in the public service a certain way. That is why we take some objection. To answer, yes.

Mr. Emond: I would echo that.

Senator Cordy: Thank you very much. I read that the average age of the public service is higher than that of the Canadian workforce. I do not have formal statistical evidence, but I do know that my two daughters are recent university graduates and neither they nor their friends talk about having a career in the public service. That is unlike our generation, where a number of people upon graduation looked particularly for federal government jobs.

One reason for not considering work in the public service is the length of time they have to wait before hearing whether they are the successful candidate. They cannot afford to wait because they have student loans, and they all like to become independent and move out of their family home, as parents would also like them to do.

We should have a simpler way of recruiting faster while following due process. You mentioned that this afternoon.

We have all read about cases of patronage. I agree with you that it is the matter of a few cases being in the headlines time and again. The reputations of the many excellent civil servants have been tarnished because of the few.

You spoke about clear accountability in the hiring process. How will Bill C-25 provide clear accountability to the Canadian public to let the Canadian public feel that the best candidates for the jobs are, in fact, the ones being hired?

Je n'irai pas vous dire qu'il n'y a jamais eu de tentatives de représailles, et je ne vais pas défendre les gestionnaires qui se comportent mal ou adoptent une approche de ce genre. Ce n'est pas ce que je vais faire.

M. de Blois: Vous avez posé la question contraire. Vous avez demandé si un dénonciateur a été promu ou récompensé. J'ai aussi 33 années d'expérience dans la fonction publique. Dans bien des situations faciles à vérifier, des employés qui m'ont signalé des cas de comportement malencontreux ou non éthiques de la part de collègues ou d'autres personnes ont gravi les échelons. La plupart des cadres supérieurs et des gestionnaires veulent travailler dans l'intérêt public et agir correctement. Si vous leur parlez, ils vont faire ce qu'il faut.

Ce qui ne veut pas dire que nous n'avons pas besoin du projet de loi. Tout n'est pas seulement noir et blanc dans le milieu du travail. Les gens se servent de leur bon sens pour essayer de faire ce qu'ils sont chargés de faire.

Quand on entend parler de la dénonciation, nous avons le sentiment qu'on veut dépeindre les hauts fonctionnaires d'une certaine façon. C'est pourquoi nous avons des objections. Pour répondre à votre question, c'est oui.

M. Emond: Je dirais la même chose.

Le sénateur Cordy: Merci beaucoup. Je lis que l'âge moyen dans la fonction publique est supérieur à celui de la main-d'oeuvre canadienne. Je n'ai pas de chiffres officiels à l'appui, mais je sais que ni mes deux filles, qui ont terminé récemment leurs études universitaires, ni leurs amis envisagent de faire carrière dans la fonction publique. C'était le contraire pour notre génération parce qu'à l'époque les jeunes diplômés cherchaient particulièrement à décrocher un emploi dans la fonction publique fédérale.

Les jeunes d'aujourd'hui ne songent pas à travailler dans la fonction publique entre autres parce qu'ils doivent attendre longtemps avant de savoir s'ils ont été retenus pour un poste. Ils ne peuvent pas se permettre d'attendre parce qu'ils ont des prêts étudiants à rembourser et qu'ils veulent devenir autonomes et quitter le foyer familial, ce que leurs parents veulent aussi d'ailleurs.

Il faudrait simplifier le recrutement tout en suivant les règles. Vous en avez déjà parlé cet après-midi.

Nous avons tous entendu parler de cas de favoritisme. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il s'agit de quelques cas qui défraient la manchette. Ces quelques cas ont terni la réputation de nombreux fonctionnaires compétents.

Vous avez parlé d'une responsabilité claire dans le processus de recrutement. Comment le projet de loi C-25 assurera cette responsabilité claire de façon à ce que la population canadienne ait le sentiment que ce sont les meilleurs candidats possibles qui sont recrutés?

Mr. Emond: The bill requires annual reports to be tabled. I think that is a very effective means, provided they are written in a way that is understandable to citizens, to provide some transparency both by the Treasury Board and by the Public Service Commission. I think that is a step in the right direction.

At the end of the day, it will be the job of public servants, and senior public servants in particular, to ensure that the Public Service of Canada is highly respected so that there is a confidence built in. We talk so much about accountability of managers. If there are transgressions, particularly deliberate transgressions such as a case of patronage, then that case should be dealt with expeditiously and, in my view, reported publicly. I think it is the only way we will do it.

I would hope that the strengthening of the Government Operations and Estimates Committee in the House will provide an effective forum for ensuring that the word gets out.

Mr. de Blois: I should like to give an example of why we say we think Bill C-25 gives even more checks and balances, coming back to what Senator Ringuette raised earlier. She was concerned about nominations without competitions within the public service. You have to understand that many of these are term employees being re-nominated for another term, so we are not talking about large competitions. In the present act, you cannot make an appeal for a nomination without a competition, whereas in Bill C-25 you can, so there are a number of checks and balances throughout this legislation that address some of these issues. That is why we keep talking about having to delegate, but we want clear accountability and the checks and balances in the system. That is the only way to make it work properly.

Senator Milne: In response to Senator Bolduc's comment about how a person from one department finds out what is available in another department, I believe that the Public Service of Canada has a Web site where anyone, once they become a member of the civil service, can look up hundreds of job opportunities and competitions for which they can then try. That is only open to people who are already members of the public service. It is not open to the general public. It is not open, for example, to our employees. Senator Cordy's assistant does not have access to that to be able to apply for a public service job or position.

I am interested in one of your last recommendations:

APEX therefore recommends that the majority of policy and programs positions in the new agency be rotational.

This is something that is happening all the time in industry today. Middle management is constantly being rotated between one position and another. From my point of view as a senator, the rotation that I see within the civil service is usually at the very top levels within a department, and perhaps at the deputy minister level between departments. I do not see a whole lot of evidence of

M. Emond: Le projet de loi prévoit le dépôt de rapports annuels. Je pense que c'est un moyen très efficace, dans la mesure où ils sont rédigés de façon à ce que les gens comprennent, et que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique font preuve d'une certaine transparence. Je pense que c'est un pas dans la bonne direction.

En bout de ligne, il appartiendra aux hauts fonctionnaires, et en particulier aux cadres supérieurs de veiller à ce que la fonction publique du Canada soit grandement respectée pour établir un climat de confiance naturel. On parle tellement de la responsabilité des gestionnaires. S'il y a une infraction, surtout délibérément comme dans un cas de favoritisme, l'affaire devrait être réglée rapidement et, à mon avis, rendue publique. Je pense que c'est la seule façon d'agir.

J'aimerais que le renforcement du comité chargé du budget et des opérations gouvernementales à la Chambre offre un bon moyen de passer le mot.

M. de Blois: J'aimerais donner un exemple qui montre pourquoi nous sommes d'avis que le projet de loi C-25 prévoit plus de mesures de contrôle, pour revenir à ce dont le sénateur Ringuette a parlé plus tôt. Elle s'inquiétait des nominations sans concours au sein de la fonction publique. Il faut comprendre qu'il s'agit bien souvent d'employés nommés pour une période déterminée dont la nomination est renouvelée, et qu'il n'est pas question de vastes concours. Dans la loi actuelle, on ne peut pas en appeler d'une nomination sans concours, alors que le projet de loi C-25 le permet; il y a donc des freins et des contrepoids qui sont prévus dans le projet de loi pour régler certains de ces problèmes. C'est pourquoi nous parlons de délégation, mais nous voulons une responsabilité claire et des freins et des contrepoids dans le régime. C'est seulement ainsi que les choses vont bien fonctionner.

Le sénateur Milne: Pour répondre au sénateur Bolduc qui se demandait comment un employé d'un ministère se renseigne sur les postes disponibles dans un autre ministère, je crois que la Fonction publique du Canada a un site Web qui permet à tous les fonctionnaires de prendre connaissance de centaines d'offres d'emploi et de concours qui leurs sont accessibles. Ces emplois sont ouverts seulement à ceux qui travaillent déjà dans la fonction publique, et non au grand public. Ils ne s'adressent pas, par exemple, à nos employés. L'employé du sénateur Cordy n'y a pas accès et ne peut se présenter à un poste de la fonction publique.

Je m'intéresse à l'une de vos dernières recommandations selon laquelle:

L'APEX recommande que la majorité des postes concernant les politiques et les programmes au sein du nouvel organisme soient occupés par roulement.

C'est ainsi que les choses fonctionnent dans l'industrie aujourd'hui. Les cadres intermédiaires passent constamment d'un poste à l'autre, à tour de rôle. J'ai l'impression, comme sénateur, que, dans la fonction publique, ce roulement s'effectue aux niveaux les plus élevés au sein d'un ministère et peut-être au niveau de sous-ministre entre ministères. Cette expérience

this cross-disciplinary experience that I think is so necessary and valuable. Perhaps you can tell me if this is happening at lower levels, and, if so, how much it is happening.

Mr. Emond: I will leave the specifics for Mr. de Blois, who I believe has data on the executive group. On the issue of the Web site, it is my understanding, certainly for internal jobs restricted to “public servants,” that there is a Web site, and, for example, EX-1, EX-2, or EX-3 jobs are posted. For the general public, including employees of Parliament, my understanding is also that the commission does run a Web site for replenishing inventories and for public postings, but I think it is an area of competition decision in terms of the Web site structure.

Mr. de Blois: The last statistics we had were given to us from the Public Service Commission, and there is certainly not enough mobility between agencies at any level.

Senator Milne: You have silos. Each department is a silo, and to break down these walls, you need to have people moving between them.

Mr. de Blois: Yes, you need people moving between them, and you need better human resource planning, and you need the tools to do it, which is why we have been recommending that all of the HR management authorities and responsibilities be given under one roof. Right now, they are spread all over the place. If you had that at the employer, the Treasury Board secretariat, we are hoping, although we cannot predict the future, that we would have better HR planning and therefore increased mobility within the public service.

The Chairman: Thank you both for bringing a very important perspective on this bill. On the matter on which we had a brief argument, I appreciate your concern to see the bill go through, but you will appreciate our concern. The concern of the chair is to protect the prerogatives of the committee and of the Senate against unnamed sources telling us that if we dare think of changing a comma the sky will fall. I am especially sensitive to that at a time when we have brought these people from across the country two weeks early precisely to facilitate the legislative process. That is the point of view that I wanted to express. I thank you very much for answering so fully the questions and for your presentation today.

We will now hear from the Professional Institute of the Public Service of Canada. Let me state, for the record, that the institute was founded in 1920. It is the largest multi-professional union in Canada, representing some 42,000 public service professionals employed by the federal and some provincial and territorial governments. The institute is a bargaining agent for more than 39 knowledge-based groups, and it negotiates with 22 different employers in six different jurisdictions.

interdisciplinaire n'est pas très fréquente à ce que je vois, alors qu'elle est tellement nécessaire et précieuse. Vous pouvez peut-être m'indiquer si elle existe à des niveaux moins élevés et, si c'est le cas, dans quelle mesure.

M. Emond: Je vais laisser les questions de détails à M. de Blois, qui a, je crois, des données sur le groupe des cadres supérieurs. Pour ce qui est du site Web, je pense qu'il y en a un, du moins pour les postes réservés aux «fonctionnaires», sur lequel, par exemple, les postes EX-1, EX-2 ou EX-3 sont affichés. Pour le grand public, y compris les employés du Parlement, je pense que la Commission exploite un site pour reconstituer ses répertoires et pour les postes ouverts au public, mais je pense que la structure du site Web dépend des concours.

M. de Blois: Les derniers chiffres que nous avons nous ont été fournis par la Commission de la fonction publique, et il est certain qu'il n'y a pas assez de mobilité entre les ministères, à tous les niveaux.

Le sénateur Milne: Ce sont des vases clos. Chaque ministère travaille isolément, et pour créer des liens, il faut que les employés passent de l'un à l'autre.

M. de Blois: Oui, c'est vrai, et il faut une meilleure planification des ressources humaines, ce qui prend des outils, et c'est la raison pour laquelle nous avons recommandé de regrouper au sein d'une seule et même organisation tous les pouvoirs et toutes les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Actuellement, ils sont dispersés un peu partout. Si c'était centralisé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous pensons, même si nous ne pouvons pas prédire l'avenir, que les ressources humaines seraient mieux planifiées et que la mobilité serait plus grande au sein de la fonction publique.

Le président: Merci à tous les deux de nous avoir apporté un point de vue très important sur le projet de loi. Au sujet de la brève discussion que nous avons eue, je comprends que vous vouliez que le projet de loi soit adopté, mais vous devez tenir compte de nos préoccupations. En tant que président, je veux protéger les prérogatives du comité et celles du Sénat contre des sources anonymes qui nous disent que si nous osons penser à changer une virgule, le ciel va nous tomber sur la tête. Je suis particulièrement sensible à cette question étant donné que nous avons convoqué des témoins de toutes les régions du pays deux semaines plus tôt précisément pour faciliter le processus législatif. Voilà ce que je voulais dire. Je vous remercie beaucoup de vos exposés et de vos réponses détaillées à nos questions.

Nous allons maintenant entendre les représentants de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada. J'aimerais d'abord dire, pour le compte rendu, que l'Institut a été fondé en 1920. C'est le plus important syndicat multiprofessionnel au Canada; il représente quelque 42 000 fonctionnaires professionnels qui travaillent pour les administrations fédérales, ainsi que provinciales et territoriales. L'Institut est l'agent de négociation de plus de 39 groupes exerçant des métiers fondés sur le savoir et il négocie avec 22 employeurs différents établis sur six territoires.

Those of us who have been around for a while certainly know Mr. Steve Hindle, the president of PIPS, who is accompanied by Robert McIntosh, policy advisor. A brief has been circulated, and I take it that there will be a brief opening statement. Please proceed, Mr. Hindle, and I apologize for keeping you waiting.

Mr. Steve Hindle, President, Professional Institute of the Public Service of Canada: The legislation before this committee and Parliament deserves attention, so I do not have a problem with having to wait. I thank you and the members of the committee for the opportunity to offer our comments on Bill C-25.

To begin, the institute wishes to acknowledge specific House of Commons amendments to Bill C-25. The bill now includes reference to the disclosure of information concerning wrongdoing in the public service and the protection from reprisal of employees who disclose such information. While the reference in the revised text of proposed section 8 of the public service labour relations act falls short of legislated protection, it is at least a beginning on a very long road to addressing a fundamental issue for all public employees. In accordance with the spirit and intent of the legislation, this topic should be placed on the consultation agenda for the first time, and formal dialogue should be expected to occur between senior managers and representatives of the employees. We believe this modest step forward is due in no small measure to the efforts of the Senate under the leadership of Senator Noël Kinsella, and we thank him for that, but we are not done talking about whistle-blowing.

Bill S-6, the Public Service Whistle-blowing Act, and its predecessor, Bill S-13, raised the profile of this issue and, we believe, contributed to the government's willingness to finally acknowledge the frequent dilemma facing many public employees. Finding the balance between loyalty, confidentiality, ethical behaviour and the public good is problematic for many professionals and scientists. They face circumstances where they must respect professional codes of ethics while reporting to lay managers within organizations under pressure to deliver programs and services to the public. Treasury Board policy, and now this reference in the legislation, bring us a little closer to recognition and protection of employees who, in good faith, disclose wrongdoing in the workplace.

As this is the last opportunity to amend Bill C-25, it is still not too late to go beyond the cautious reference to whistle-blower protection now contained in clause 8.

Based on reports surrounding the departure of Privacy Commissioner George Radwanski in June of this year, members of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates may be having second thoughts. An article in the June 24 edition of the *Ottawa Citizen* under the headline "Radwanski faces staff uprising: Privacy Commission workers plan protest" includes the following comment:

Ceux et celles qui sont membres du comité depuis un certain déjà connaissent certainement M. Steve Hindle, président de l'IPFPC, qui est accompagné de Robert McIntosh, conseiller en matière de politique. Un mémoire a été distribué et je suppose qu'il y aura une brève déclaration liminaire. Monsieur Hindle, vous avez la parole et veuillez nous excuser de vous avoir fait attendre.

M. Steve Hindle, président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada: Le texte de loi sur lequel se penchent le comité et le Parlement mérite qu'on s'y attarde, c'est pourquoi je n'ai aucune objection à devoir attendre. Je vous remercie, vous et les membres du comité, de nous donner l'occasion de présenter nos observations sur le projet de loi C-25.

Pour commencer, l'Institut souhaiterait commenter des amendements particuliers que la Chambre des communes a apportés au projet de loi C-25, soit l'ajout de la référence portant sur la dénonciation des actes fautifs au sein de la fonction publique et la protection des employés dénonciateurs contre toutes représailles. Même si cet ajout à l'article 8 révisé de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique n'arrive pas à offrir une protection légiférée, il représente du moins un pas dans la bonne voie pour remédier à une question fondamentale aux yeux de tous les employés du secteur public. Conformément à l'esprit de la loi, la dénonciation d'actes fautifs devrait donc être placée à l'ordre du jour des consultations pour permettre ainsi, pour la première fois, la possibilité d'établir un dialogue, par voie officielle, entre les cadres supérieurs et les représentants des employés. Soulignons que ce modeste pas en avant découle en grande partie des efforts des membres du Sénat sous la direction du sénateur Noël Kinsella.

Le projet de loi S-6, Loi sur la dénonciation dans la fonction publique, et son prédécesseur, le projet de loi S-13, ont démontré l'importance de cette question et, d'après nous, ont incité le gouvernement à finalement reconnaître l'existence de ce dilemme auquel sont souvent confrontés nombre d'employés professionnels et scientifiques, soit trouver un équilibre entre la loyauté, la confidentialité, la conduite éthique et le bien du public. Souvent, ils doivent, d'une part, respecter le code d'éthique de leur profession et, d'autre part, rendre des comptes à des gestionnaires profanes qui, à leur tour, doivent livrer des programmes et des services à la population. La politique du Conseil du Trésor et désormais cette référence dans la loi accordent un peu plus de reconnaissance et de protection aux employés qui dénoncent, en toute bonne foi, des actes fautifs dans leur lieu de travail.

Puisque la présente audience est la dernière occasion qui nous est offerte pour amender le projet de loi C-25, il n'est donc pas trop tard pour tenter d'aller plus loin que cette simple référence à la protection des dénonciateurs dans l'article 8 de la loi.

En se fondant sur des rapports entourant le départ en juin dernier du Commissaire à la protection de la vie privée, M. George Radwanski, les membres du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes ont peut-être pensé qu'il fallait revenir sur leur décision. Voici des commentaires tirés d'un article paru le 24 juin dernier dans le *Ottawa Citizen*:

Liberal MP Reg Alcock, who chairs the committee, said employees have reason to be concerned because the existing “internal disclosure policy” that is supposed to protect whistleblowers from reprisal and retaliation is not independent from government and is part of the bureaucracy. Mr. Alcock said the committee’s investigation into Mr. Radwanski’s conduct has convinced him that the whistleblowing policy that the committee approved as part of the Chrétien government’s recent sweeping public service reform bill is not enough and has to be reviewed.

Rather than wait for the five-year review of the coming into force of this act, which could occur in six or seven years, it is opportune to address this issue now with an appropriate amendment.

Our recommendation, which I will not read, is to amend the proposed public service labour relations act to insert a new Part 4. We have proposed something similar to the key points in Bill S-6. It does not, however, use the Public Service Commission; it uses the Public Service Integrity Office infrastructure that is already in place. The key difference between what we are proposing and what is in Bill S-6 is the scope of the protection provided to employees. Our proposal would cover those employees covered by the Labour Relations Act, which is about 40 per cent more employees than covered by the Public Service Employment Act. Those are the main differences.

There were a few other amendments to Bill C-25 that should improve the operation of the proposed act. The requirement in clause 147 empowering arbitration boards to compel, at any stage of a proceeding, any person to produce documents, et cetera — we believe that will help in collective bargaining. It will certainly add to the credibility of the process. The amendment to section 232 of the proposed Labour Relations Act is another improvement. Third-party adjudicators being empowered to establish remedies to bring closure to policy grievance is a step forward from what we have right now.

The Public Service Employment Act has been improved in some areas. Clarification of what constitutes abuse of authority, the process of appointment of the president of the Public Service Commission and increased power to the commission to undertake audits on the exercise of deputy minister discretion over staffing matters are also what we would see as positive improvements to the original legislation.

While they are important, these improvements do focus on the details. We should like to draw attention to more fundamental issues in the construction of the legislation. We are asking the Senate committee to build on the improvements of the House of

Le député fédéral libéral, Reg Alcock, qui préside ce comité, a dit que les employés ont raison d’être préoccupés parce que la «politique actuelle sur la divulgation interne d’actes fautifs» qui devrait protéger les dénonciateurs contre les représailles n’est pas indépendante du gouvernement et fait partie de la bureaucratie. M. Alcock a indiqué que l’enquête du comité sur la conduite de M. Radwanski l’a convaincu que cette politique récemment approuvée par le comité dans le cadre de l’ambitieux projet de loi de réforme de la fonction publique du gouvernement Chrétien ne suffit pas et doit être révisée. [Traduction de l’Institut professionnel]

Plutôt que d’attendre l’examen quinquennal de la mise en oeuvre de la loi qui ne surviendra pas avant six ou sept ans, il serait opportun ici de proposer un amendement pertinent.

Notre recommandation, que je ne lirai pas, vise à modifier la loi proposée sur les relations de travail dans la fonction publique pour y insérer une nouvelle partie 4. Ce que nous avons proposé ressemble beaucoup aux points clés proposés dans le cadre du projet de loi S-6. Cependant, plutôt que de recourir aux instances de la Commission de la fonction publique, nous faisons appel à la structure de l’Agent de l’intégrité de la fonction publique qui est déjà en place. La principale différence entre ce que nous proposons et ce que l’on retrouve dans le projet de loi S-6, c’est l’ampleur de la protection accordée aux employés. Notre proposition étend la protection aux employés assujettis à la Loi sur les relations de travail, soit une augmentation d’environ 40 p. 100 par rapport au nombre d’employés assujettis à la Loi sur l’emploi dans la fonction publique. Voilà quelles sont les principales différences.

Il y a également quelques autres modifications au projet de loi C-25 qui devraient contribuer à améliorer l’application de la loi proposée. Par exemple, la commission d’arbitrage peut obliger une personne, au cours du processus d’arbitrage, à présenter des documents, etc. — nous croyons que cela facilitera la négociation collective. Cette mesure rehaussera certainement la crédibilité du processus. L’amendement de l’article 232 de la LRTFP représente une autre amélioration. Le fait que les arbitres d’une tierce partie aient le pouvoir de trouver des solutions pour la résolution des griefs collectifs est un pas en avant par rapport à ce que nous avons à l’heure actuelle.

De même, certaines améliorations ont été apportées à la Loi sur l’emploi dans la fonction publique. Une définition plus précise de l’abus de pouvoir, le processus de sélection du président de la Commission de la fonction publique et l’attribution de pouvoirs accrus à la Commission pour qu’elle puisse vérifier comment un administrateur général applique son pouvoir discrétionnaire dans le cas de la dotation, voilà autant d’éléments que nous percevons comme des améliorations par rapport au texte de loi original.

Même si elles sont importantes, ces améliorations ne portent que sur des détails. Nous souhaitons attirer votre attention sur des questions plus fondamentales à l’élaboration de ce texte législatif. Nous demandons au comité sénatorial de construire sur les

Commons and to provide the public service with the infrastructure to establish a new labour-management relationship.

We have three areas beyond whistle-blowing that we should like to focus on. The first is a change to Bill C-25 that we feel is required. It would affect management rights in the scope of collective bargaining. Simply put, classification should fall within the scope of collective bargaining.

On May 27, 2003, the Auditor General tabled a report that included Chapter 6, "Reform of Classification and Job Evaluation in the Federal Public Service." The report details the two failed attempts at classification reform and the millions of dollars consumed by these attempts. The report puts it at \$200 million from 1998 to 2001.

I will quote from the Auditor General's observations:

In the federal public service, the classification and job evaluation systems are considered the cornerstone of human resources management. Because collective bargaining is based on occupational groups, there are important links between classification and job evaluation and other aspects of human resources management such as staffing, organizational design, and bargaining unit structure.

In my view, to deny the opportunity to negotiate classification and job evaluation systems removes employees and their representatives from the focus of human resources management. Labour management relations and collective bargaining should be the centrepiece of human resources management, not a sidebar for the architects at Treasury Board to factor in as an afterthought. The current antiquated job classification standards found throughout the public service cannot be blamed on the unions. The employer has had complete authority to act in this area, and, as assessed by the Auditor General, the record is dismal.

I will not go through the example that we include in our brief on the CS group, Computer Systems, but it is interesting to note how classification has affected them.

Clearly, the current system, which assigns unilateral control over job evaluation classification standards to the employer, does not work. Now is the time to make this a negotiable item whereby the parties can fashion classification standards to meet their mutual needs within an acceptable timeframe.

Our recommendation and the wording in the brief are incorrect, so I will go through it.

The recommendation is to amend proposed section 7 of the public service labour relations act to strike out "and to classify positions and" and to make other consequential amendments,

améliorations apportées par la Chambre des communes et de donner à la fonction publique l'infrastructure nécessaire permettant d'établir une nouvelle relation syndicale-patronale.

Au-delà de la question de la dénonciation, il y a trois éléments sur lesquels nous aimerions insister. Le premier élément porte sur une modification au projet de loi C-25 que nous estimons nécessaire. Il concerne les droits de la direction et la portée de la négociation collective. Pour dire les choses simplement, la classification doit faire l'objet de négociations collectives.

Dans son rapport publié le 27 mai 2003, la vérificatrice générale aborde, au chapitre 6, la réforme de la classification et l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale. Le rapport traite de deux tentatives ratées de réforme de la classification et des millions de dollars qui y ont été affectés, soit 200 millions de dollars de 1998 à 2001.

Je cite les observations de la vérificatrice générale:

Dans la fonction publique fédérale, les systèmes de classification et d'évaluation des postes sont considérés comme la pierre angulaire de la gestion des ressources humaines. La négociation collective étant axée sur les divers groupes professionnels, il y a des liens importants entre la classification et l'évaluation des postes et les autres aspects de la gestion des ressources humaines, comme la structure organisationnelle, l'unité de négociation, la dotation.

À mon point de vue, le fait de refuser que les modes de classification et d'évaluation des postes soient assujettis à la négociation équivaut à exclure les employés et leurs représentants du point central de la gestion des ressources humaines. Les relations syndicales-patronales et la négociation collective devraient être la principale préoccupation des gestionnaires des ressources humaines et non un à-côté que les architectes du Conseil du Trésor ne considéreront qu'après coup. Les normes de classification désuètes appliquées actuellement dans l'ensemble de la fonction publique ne sont pas l'oeuvre des syndicats, mais bien de l'employeur qui avait pleine autorité dans ce secteur. Comme l'a indiqué la vérificatrice générale, le bilan du gouvernement à ce sujet est lamentable.

Je ne reprendrai pas l'exemple qui est donné dans notre mémoire concernant le groupe CS, systèmes d'ordinateur, mais il est intéressant de voir quelles ont été les répercussions de la classification sur ces gens.

Il est clair que le système actuel, qui accorde un contrôle unilatéral à l'employeur sur l'évaluation des postes et les normes de classification, ne fonctionne pas. Il est maintenant temps d'apporter ces questions à la table de négociation où les parties pourront formuler des normes de classification répondant à leurs besoins mutuels dans un délai acceptable.

Le libellé de notre recommandation dans le mémoire étant incorrect, je vais m'y arrêter.

Le but de la recommandation est de modifier l'article 7 proposé de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique en rayant le segment de phrase «et à la classification de ces postes et

including to 150(1)(e). We will ensure that the committee has the exact details on that, Mr. Chair.

Our second focus is termination of employment contained in proposed section 230 of the Labour Relations Act. The proposed wording may have the effect of placing employees on what we call permanent probation. The modern workplace requires professionals to adapt quickly to change, and the rate of change is accelerating. Employees must commit to continuous learning to ensure employability in a dynamic workplace. Equally important is the employer's obligation to provide training and assistance to employees and to manage a workplace that is undergoing frequent and substantial change. Recognizing and accepting this reality is essential before conclusions are reached about unsatisfactory performance and decisions are made to sever the employment relationship.

A decision to terminate employment, which is the capital punishment of working people, must consider extenuating circumstances that may have a bearing on performance. Some examples are as follows: the presence of poor health; a family crisis; evidence of harassment or discrimination; absence of clear instructions and expectations about performance; insufficient time and resources to complete quality work; and, above all, for highly specialized professionals, an understanding by lay managers of what constitutes satisfactory performance. These considerations must fall within the jurisdiction of the adjudicator to properly assess if the decision to terminate for unsatisfactory performance is justified.

Section 230 limits the adjudicator's review of an employee's termination of employment for unsatisfactory performance to strictly a question of whether or not the deputy head's appreciation of the employee's performance is reasonable. This test is much too restrictive. The test should be whether or not the deputy's heads decision to terminate employment was for just cause. An adjudicator must be able to assess a termination of employment from the context of the circumstances affecting the employee's performance. Was the employee made aware of shortcomings? What measures were taken to correct problems? Were there alternatives to terminating the employment?

These and other questions must fall within the scope of the adjudicator's inquiry and not simply be limited to an assessment of whether or not the deputy minister's appreciation of the employee's performance was reasonable.

With the proposed wording of section 230, the question of reasonableness could be confined to determining how much the deputy minister knew about the case, whether he or she received answers to questions raised — in short, an assessment that the deputy minister did not act in a frivolous or vexatious manner. Based on our experience, the right to independent, third-party review of all terminations of employment must be a fundamental right of employment. Although rare, employees occasionally

personnes» et d'apporter d'autres modifications corrélatives, y compris à l'alinéa 150(1)e). Nous allons nous assurer que les membres du comité possèdent les détails exacts sur cette question, monsieur le président.

Le deuxième élément concerne la question du licenciement traitée dans l'article 230 proposé de la LRTFP. Le libellé proposé pourrait avoir pour effet de placer les employés dans une situation de stage permanent. Dans le milieu de travail d'aujourd'hui, les professionnels doivent s'adapter à des changements de plus en plus rapides. Les employés doivent participer à des programmes de formation continue pour maintenir leur niveau d'employabilité dans un milieu de travail dynamique. L'obligation qu'a l'employeur d'offrir de la formation et de l'aide aux employés et de gérer un milieu de travail soumis à des changements fréquents et substantiels est tout aussi importante. Il est essentiel de reconnaître et d'accepter cette réalité avant de conclure au rendement insatisfaisant et de décider de mettre un terme à la relation d'emploi.

Une décision de congédiement, peine capitale pour une relation d'emploi, doit tenir compte des circonstances atténuantes qui ont peut-être un effet sur le rendement. Il peut s'agir par exemple d'un problème de santé, d'une crise familiale, de harcèlement ou de discrimination, de l'absence d'instructions et d'attentes claires en matière de rendement, du manque de temps et de ressources pour faire un travail de qualité et, par-dessus tout, dans le cas des professionnels hautement spécialisés, dans quelle mesure les gestionnaires profanes sont capables d'établir les paramètres d'un rendement satisfaisant. L'arbitre doit avoir la possibilité de s'attarder à ces considérations pour déterminer si la décision de congédiement en raison d'un rendement insatisfaisant est justifiée ou non.

En vertu de l'article 230, l'examen de l'arbitre, dans le cas d'un licenciement pour rendement insatisfaisant, est strictement limité à savoir si l'estimation du rendement de l'employé par l'administrateur général était raisonnable ou non. Cet examen est beaucoup trop limitatif et devrait plutôt chercher à établir si la décision de l'administrateur général de licencier l'employé s'appuyait ou non sur un motif valable. Un arbitre doit être en mesure d'évaluer un licenciement en fonction des circonstances qui ont affecté le rendement de l'employé. Avait-on signalé à l'employé ses lacunes? Quelles mesures avait-on prises pour remédier aux problèmes? Y a-t-il d'autres solutions que le licenciement?

L'arbitre doit être habilité à poser ce genre de questions et il ne doit pas se limiter à établir si l'estimation de l'administrateur général était raisonnable ou non.

Dans le libellé proposé à l'article 230, la question du caractère raisonnable pourrait se résumer à déterminer le niveau de connaissance de l'administrateur général à propos du dossier. A-t-il ou a-t-elle reçu des réponses aux questions posées? — bref, faire une évaluation confirmant que l'administrateur général n'a pas agi d'une manière frivole ou vexatoire. D'après notre expérience, le droit à un examen de tous les licenciements par une tierce partie indépendante devrait être un droit fondamental

encounter problems with managers that lead to wrongful dismissals. Deputy ministers, as one would expect, typically give their managers the benefit of doubt when disputes arise in the workplace. For justice to prevail, an independent adjudicator must have the latitude to investigate fully the circumstances, determine the appropriate course of action and order the remedy. Employee morale and organizational effectiveness depend on the understanding that there is access to redress when management makes unjust decisions affecting the careers of employees.

Our recommendation is to amend proposed section 230 of the PSLRA to delete the text beginning with “if in the opinion of the deputy head” and replace “to have been for cause” to read “to have been for just cause.”

Our last main item of focus is the application of merit, proposed section 30 of the Public Service Employment Act.

The Professional Institute of the Public Service of Canada strongly supports the continued commitment to base appointments on merit. Both initial appointments into the public service and subsequent appointments within the public service must be determined by merit to ensure a non-partisan, professional public service. We fear the flexibility provided to deputy ministers under the new provisions and the limited scope of redress will increase the incidence of bureaucratic patronage. Section 30 grants wide discretion to senior management to abuse the merit principle. Once the basic qualifications are set, the deputy head has the legislated authority, under subsection (2)(b), to use his or her discretion to narrow down the choice of candidates to one individual.

In short — and no offence to Mr. Emond’s members; I have a lot of respect for the vast majority of them — if the deputy head were intent on hiring his brother-in-law, and as long as his brother-in-law possessed the basic qualifications, there is ample opportunity to construct additional criteria specific to one candidate to conceal what otherwise would be a deviation from merit and an abuse of authority. To deter abuse, or the appearance of abuse, it is recommended that the criteria established be accessible to employees and their representatives and the public in advance of any appointments.

Subsection 30(4) as presently worded is an ominous threat to the merit principle. On what basis will the Public Service Commission or, more likely, the deputy head, exercise authority under this subsection? The presence of sections 32 and 34 suggest the need for flexibility under 30(4) should be limited to appointing selected priorities. It is our understanding that about 40 per cent of all competitions, all appointments, now occur without competition. How much higher will this number be when

lié à l’emploi. Même si ces cas sont rares, il peut arriver que les employés aient des problèmes avec les gestionnaires et soient congédiés sans justification. Les administrateurs généraux, comme on pourrait s’y attendre, accordent généralement le bénéfice du doute à leurs gestionnaires lorsque des différends surviennent dans le milieu de travail. Pour que la justice soit, un arbitre indépendant doit avoir toute la latitude nécessaire pour faire enquête sur les circonstances, pour déterminer le plan d’action et pour ordonner la mesure de redressement qui s’impose. Le moral des employés et l’efficacité organisationnelle reposent sur la conviction qu’il existe bel et bien des mesures de redressement lorsque la direction prend des décisions injustes qui touchent la carrière des employés.

Notre recommandation vise à modifier l’article proposé 230 de la LRTFP pour supprimer le texte commençant par «s’il conclut qu’il était raisonnable...» et remplacer «étaient motivés» par «étaient fondés sur un motif valable».

Le dernier élément sur lequel nous voulons insister est l’application du principe du mérite, proposé à l’article 30 de la LEFP.

L’Institut professionnel de la fonction publique du Canada tient fermement à ce que les nominations continuent d’être fondées sur le mérite. Les nominations initiales et subséquentes dans la fonction publique doivent être fondées sur le mérite si l’on veut une fonction publique professionnelle et non partisane. La flexibilité conférée aux administrateurs généraux en vertu des nouvelles dispositions et la portée limitée de mesures de redressement pourraient entraîner, nous le craignons, une plus grande incidence de favoritisme bureaucratique. L’article 30 accorde à la haute direction toute la latitude voulue pour appliquer de façon abusive le principe du mérite. Une fois les qualifications de base respectées, l’administrateur général est autorisé, aux termes de l’alinéa 2b), à utiliser son pouvoir discrétionnaire pour ramener la liste des candidats à un seul candidat.

Bref — et sans vouloir manquer de respect à l’égard des membres de l’association présidée par M. Emond; j’ai beaucoup de respect pour la grande majorité d’entre eux —, si l’administrateur général a l’intention d’embaucher son beau-frère, du moment que celui-ci possède les qualifications de base, il a toute liberté pour établir des critères supplémentaires spécifiques à un candidat afin de cacher ce qui, autrement, serait considéré comme une déviation au principe du mérite et un abus de pouvoir. Pour décourager l’abus ou l’apparence d’abus, il est recommandé que les critères établis soient mis à la disposition des employés, de leurs représentants et du public avant toute nomination.

Le paragraphe 30(4) dans son libellé actuel menace de façon inquiétante la principe du mérite. Sur quelle base la Commission de la fonction publique, ou plus vraisemblablement l’administrateur général, peut-il exercer son pouvoir aux termes de ce paragraphe? L’existence des articles 32 et 34 suggère que la souplesse aux termes du paragraphe 30(4) devrait être limitée à la désignation des priorités sélectionnées. D’après ce que nous avons compris, environ 40 p. 100 de toutes les nominations se font

subsection 30(4) is in force? In any case, this section requires clarification to reassure employees and the public that merit is, indeed, the overarching criterion in staffing decisions.

Our brief contains a recommendation, which I will not read. I will go on to the concluding comments.

Typically, public sector institutions provide complex services where performance is not easily measured. Without the discipline imposed by profitability, public institutions must rely on public disclosure of activities and a system of checks and balances to reassure parliamentarians that the public is receiving good value and that government programs are meeting public expectations. The rights of employees and their representatives represent one such check on the exercise of executive authority. Assigning broad authority to senior managers to hire and fire employees, however ethical and dedicated these individuals may be, is a recipe for abuse.

The recommendations put forward in this submission rebalance employer and employee rights and thereby create a check on the exercise of management discretion that should serve the public interest.

The legislative regime advanced by Bill C-25 will determine ongoing success at recruiting and retaining a new generation of professional expertise needed to provide federal public services in an increasingly complex and knowledge-intensive society. Bill C-25 needs to create an infrastructure that allows the parties to develop a positive working environment where professionals and, indeed, all employees can experience satisfying careers in the public service.

Our brief contains several amendments put forward with this goal in mind. I trust the committee will reflect on these proposals. The three priorities raised in my remarks today are the minimum change we see as needed to create the legislative framework that will advance the goals of this legislation as articulated by the president of the Treasury Board.

As an organization, the Professional Institute of the Public Service of Canada is prepared to work constructively with employer representatives on any endeavour that will improve the working environment of our members. We are committed to seeking a legislative framework that continues to provide Canadians with a professional, non-partisan public service delivering quality programs and services.

Thank you, Mr. Chairman. I would be glad to answer any questions, if I can.

Senator Bolduc: Mr. Hindle, it is a pleasure for us to have you here today. We have had good conversations in the past. Even though we do not agree on everything, I think you do agree with me that the equilibrium between the efficiency of the administration and the administrators on the one side and due

maintenant sans concours. À quel pourcentage peut-on s'attendre si le paragraphe 30(4) était appliqué? De toute manière, cet article doit faire l'objet d'éclaircissement pour convaincre les employés et le public que le mérite demeure effectivement le critère le plus important des décisions de dotation.

Notre mémoire renferme une recommandation que je ne lirai pas. Je vais passer directement à la conclusion.

En général, les services fournis par les institutions de la fonction publique sont complexes et leur rendement n'est pas facilement mesurable. En l'absence d'une discipline dictée par la rentabilité, les institutions publiques doivent compter sur la divulgation publique des activités et sur un système de contrôle pour assurer aux députés fédéraux que la population en a pour son argent et que les programmes gouvernementaux répondent aux attentes du public. Les droits des employés et de leurs représentants constituent un tel contrôle du pouvoir exécutif. Conférer aux cadres supérieurs un vaste pouvoir pour ce qui est d'embaucher et de licencier des employés, sans vouloir mettre en doute leur probité et leur dévouement, ouvre la porte à l'abus.

Les recommandations proposées dans ce mémoire visent à rééquilibrer les droits de l'employeur et des employés et à établir un contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui devrait servir l'intérêt public.

Le régime législatif avancé par le projet de loi C-25 déterminera le succès continu du recrutement et du maintien d'une nouvelle génération d'expertise professionnelle nécessaire pour offrir les services publics fédéraux dans une société de plus en plus complexe et axés sur le savoir. Le projet de loi C-25 doit créer une infrastructure qui permettra aux parties d'établir un milieu de travail positif au sein duquel les professionnels, et en fait tous les employés, pourront vivre des carrières satisfaisantes dans la fonction publique.

Notre mémoire contient plusieurs modifications tenant compte de cet objectif et j'ai confiance que le comité accordera l'attention nécessaire à chacune de ces propositions. Les trois priorités soulevées dans mon intervention d'aujourd'hui sont les changements minimaux nécessaires pour créer le cadre législatif qui permettra d'atteindre les objectifs de cette mesure législative tels qu'énoncés par la présidente du Conseil du Trésor.

En tant qu'organisation, l'Institut professionnel est prêt à travailler de façon constructive avec les représentants de l'employeur dans le cadre de toute initiative visant à améliorer le milieu de travail de nos membres. Nous tenons à trouver un cadre législatif qui continuera de fournir aux Canadiens et Canadiennes une fonction publique professionnelle, non partisane et capable d'offrir des programmes et des services de qualité.

Merci, monsieur le président. Je répondrai volontiers aux questions, si je le peux.

Le sénateur Bolduc: Monsieur Hindle, c'est un plaisir pour nous de vous accueillir ici aujourd'hui. Nous avons eu dans le passé d'excellentes conversations. Même si nous ne sommes pas d'accord sur tout, je pense que vous conviendrez avec moi que l'équilibre entre l'efficacité de l'administration et des

process in recruitment and selection on the other is not very well established in the bill. What do you think about that? Do you agree with that statement?

Mr. Hindle: I think it is difficult at times with an organization as large as the public service to balance the two. I do not think the bill does what needs to be done in terms of protecting employee rights so that employees can have access to a redress mechanism that allows them to question whether or not the proper balance was struck. To that extent, I would agree with you, senator.

Senator Bolduc: Do you feel that the protection of the public is also ensured by the discretion that is given here to the public administrators?

Mr. Hindle: Do you mean upon appointment to the public service?

Senator Bolduc: Yes. I know that by definition union people are more interested in their own people than the future of the candidates for the civil service, but as a general perspective how do you evaluate the protection that the general public has in terms of recruitment for the public service here?

Mr. Hindle: The application of Bill C-25 the way it is currently written will raise the appearance of additional abuses and will do nothing to allay concerns of the public that appointments are based on merit, even if they are, as they quite frequently are. It is important to recognize that the vast majority of appointments are based on merit and go to the appropriate people. We are concerned about the appearance and the opportunity to abuse the system. We think the way the legislation is currently written increases the opportunity to abuse the system, thereby leading to an increased perception that the system is actually being abused. Whether it is or not is not really relevant. If the general public has the view that it is being abused, then they will think that is the case.

Senator Bolduc: As you know, the Auditor General has been interested in that problem over the last three or four years. When you look at the report of 2003, there is a table on page 4 of chapter 6 that questions the way, for example, students are recruited, and then after that the ministries try to get them hired for real. They say, "They were with us for three months and they were good, so we will take them." If you look at the report, the Auditor General — and we will hear from her — has many things to say that are not positive about recruitment.

In law there are also, as you know, many priorities given to the ministers' personnel, the managers of the minister. All the priorities are statutory also. Many people are located as casual employees — temporary for three months, then for another three months, and then for six months — and then finally the real recruitment is not done the way it should be in a democratic public service. That troubles me a great deal.

administrateurs d'une part, et la nécessité d'un processus équitable en matière de recrutement et de sélection d'autre part, n'est pas très bien établi dans le projet de loi. Qu'en pensez-vous? Êtes-vous d'accord avec cette déclaration?

M. Hindle: Je pense qu'il est parfois difficile dans une organisation aussi vaste que la fonction publique d'équilibrer les deux. À mon avis, le projet de loi ne fait pas ce qui s'impose pour protéger les droits des employés et leur garantir un accès à un mécanisme de recours qui leur permettra de soulever la question de savoir si un équilibre convenable a été atteint. Dans cette mesure, je suis d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Bolduc: Estimez-vous que la protection du public est également assurée par le pouvoir discrétionnaire conféré ici aux administrateurs publics?

M. Hindle: Vous voulez dire au moment de la nomination à la fonction publique?

Le sénateur Bolduc: Oui. Je sais que par définition les syndicats s'intéressent davantage à leurs propres membres qu'à l'avenir des candidats à la fonction publique, mais de façon générale, comme évaluez-vous la protection dont jouit la population en général pour ce qui est du recrutement dans la fonction publique ici?

M. Hindle: L'application du projet de loi C-25 sous sa forme actuelle accroîtra l'apparence d'abus additionnels et ne fera rien pour atténuer les préoccupations de la population au sujet des nominations selon le mérite, même si elles le sont, comme c'est fréquemment le cas. Il importe de reconnaître que la grande majorité des nominations sont fondées sur le mérite et vont aux personnes compétentes. Nous nous soucions des apparences et des possibilités d'abus du système. À notre avis, le libellé actuel de la mesure multiplie les occasions d'abus du système, ce qui se traduira par une perception plus ancrée que ce dernier fait effectivement l'objet d'abus. Que cela soit ou non pertinent. Si la population a cette perception qu'il y a de l'abus, elle pensera effectivement que c'est le cas.

Le sénateur Bolduc: Comme vous le savez, le Bureau du vérificateur général s'intéresse au problème depuis trois ou quatre ans. Ainsi, dans son rapport de 2003, on peut voir au chapitre 6 un tableau qui remet en question la façon dont les étudiants sont recrutés et le fait qu'après un certain temps, les ministères essaient de les embaucher pour de bon. Les gestionnaires disent: «Ils ont travaillé avec nous pendant trois mois et se sont avérés excellents; par conséquent, nous allons les engager.» À la lecture du rapport de la vérificatrice générale — et nous allons l'entendre —, vous constaterez qu'elle soulève bien des points négatifs au sujet du recrutement.

Comme vous le savez, au plan juridique, on accorde de nombreuses priorités au personnel des ministres, à leurs gestionnaires. Toutes les priorités sont aussi statutaires. Un grand nombre de personnes ne sont engagées en tant qu'employés occasionnels. Ce sont des employés temporaires qui travaillent pendant trois mois puis trois autres mois, et ensuite six mois. Au bout du compte, le véritable recrutement ne se fait pas comme il devrait se faire dans une fonction publique démocratique. Cela me trouble beaucoup.

I know that you agree partly with what I say, but you would not like to see such a system for your own employees after they are in the service. For example, if the promotions were given the way the first selection is done, it would not be satisfactory at all for you personally, I suppose.

Mr. Hindle: Our preference, which is not actually contained in our brief because we do not think members of Parliament are ready to entertain it, is that the Public Service Commission's role be confined to an initial appointment to the public service and that all the functions of the employer, including staffing for people who are already employees, be put in the hands of one body. We would suggest that would be the Treasury Board as employer, and abolish the Public Service Commission's role in appointments inside the public service. Leave it to the parties, the unions representing the employees in the various bargaining units, to determine what the various staffing processes will be.

Certainly, since 1967, with the introduction of collective bargaining, we think that the relationship should be at the point where the parties can work out at the bargaining table what staffing processes will be and what is appropriate for people in different bargaining units. For example, a staffing process for the lawyers we represent could well be different from the staffing process envisioned for financial administrators or for people who work in the dockyards in Halifax or in Victoria. We think it is more appropriate to leave it to the bargaining agents to deal with the employer on what the staffing processes will be.

Senator Bolduc: Logically, therefore, you would not need the first part of the bill; you would prefer the Labour Code of Canada?

Mr. Hindle: There is some confusion. As I said, we do not think members of Parliament are ready to abolish the Public Service Commission. Therefore, generally, we do not ask them to do that any more. However, we think that clarification around staffing is important and that it should be clear that it is the most meritorious person who should be awarded the position, not just someone who can do the job.

Senator Bolduc: I will not repeat what I said before, as I believe that you were here when I spoke with representatives of the two other groups. Essentially, the representative of the executive group told us that the public will be protected and that we should not have any fear of misbehaviour in the public service. Human nature being what it is, I think some administrative processes for selection should at least be put in the framework of the bill. He said, "No, no, we do not need that. We do not favour having administrative processes set out too precisely in the bill." I know that most of them are virtuous.

Je sais que vous êtes en partie d'accord avec mes propos; vous ne souhaitez pas qu'un tel système s'applique à vos propres employés une fois qu'ils sont dans le service. Ainsi, si les promotions étaient accordées de la même façon que se fait la première sélection, cela ne serait pas satisfaisant du tout pour vous personnellement, je suppose.

M. Hindle: Notre préférence, qui en fait n'est pas énoncée dans notre mémoire parce que nous ne pensons pas que les parlementaires sont prêts à l'accepter, c'est que le rôle de la Commission de la fonction publique se limite à une nomination initiale à la fonction publique et que toutes les fonctions de l'employeur, y compris la dotation concernant les personnes déjà employées, soient confiées à une seule entité. À notre avis, cette entité devrait être le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, ce qui reviendrait à abolir le rôle de la Commission de la fonction publique dans la dotation interne. Laissons les parties prenantes, les syndicats représentant les employés dans les diverses unités de négociation, déterminer quels devraient être les processus de dotation.

Chose certaine, depuis 1967, à la suite de l'introduction de la négociation collective, nous estimons que la relation entre les parties est arrivée au point où ces dernières devraient être en mesure de déterminer à la table des négociations quels processus de dotation devraient être adoptés et ce qui convient aux employés des différentes unités de négociation. Par exemple, le processus de dotation visant les employés que nous représentons pourrait être différent du processus de négociation envisagé pour les administrateurs financiers ou pour les débardeurs qui travaillent dans les ports de Halifax ou de Victoria. Nous pensons qu'il serait plus approprié de laisser aux agents de négociations le soin de négocier avec l'employeur les processus de dotation.

Le sénateur Bolduc: Logiquement, par conséquent, vous n'auriez pas besoin de la première partie de la mesure; vous préféreriez le Code du travail du Canada?

M. Hindle: Il y a une certaine confusion. Comme je l'ai dit, nous ne pensons pas que les parlementaires sont prêts à abolir la Commission de la fonction publique. Par conséquent, de façon générale, nous ne le leur demandons plus. Cependant, nous pensons qu'il importe de clarifier l'environnement de la dotation. Il devrait être clair que c'est la personne la plus compétente qui devrait obtenir le poste, et non seulement la personne qui peut faire le travail.

Le sénateur Bolduc: Je ne répéterai pas ce que j'ai dit auparavant puisque je pense que vous étiez ici lorsque j'ai parlé aux représentants des deux autres groupes. Essentiellement, le représentant du groupe exécutif nous a dit que la population serait protégée et qu'il n'a pas lieu de craindre des irrégularités dans la fonction publique. La nature humaine étant ce qu'elle est, je pense que certains processus administratifs de sélection devraient à tout le moins être intégrés dans le cadre du projet de loi. À cela, il m'a répondu que cela n'était pas nécessaire, qu'il ne préconisait pas que des processus administratifs soient énoncés trop précisément dans la mesure. Je sais que la plupart d'entre eux sont vertueux.

Mr. Hindle: They are.

Senator Bolduc: And they are good. As a representative of the public, if I can say so, I do not feel comfortable with the bill on that particular aspect.

Mr. Hindle: It is ensuring that the checks and balances in the legislation are there to prevent the abuses from occurring and not having to deal with the abuses after they occur.

[Translation]

Senator Gauthier: Earlier the President of the Public Service Alliance stated that there may have been some abuse with respect to appointments and grievances. In your statement you say, on page 11, that section 30 grants wide discretion to senior management to abuse the merit principle. This is serious. Could you explain what you meant by that? Give me an example of a deputy head who would apply this in an abusive manner, without being criticized by his or her employees and subordinates?

[English]

Mr. Hindle: The legislation as it is currently written allows merit to include consideration of one candidate only, for example. If a manager were staffing a position with a supervisory function and wanted one person in particular, that manager could design the competitive process in such a way that they would interview only one person, the one they wanted. The legislation says that that, in and of itself, is not an abuse of the merit principle.

We see that there are times when that is an appropriate mechanism. There are two sections that we mentioned in that regard. One is related to what is essentially an apprenticeship program, when the person is hired, for example, as a welder and the person meets a set of criteria. The individual then gets promoted to the next step. The person is the only individual considered because that is the way each and every individual hired as an apprentice is promoted into that position. We think that is appropriate.

We also represent research scientists and defence scientists and their promotion criteria are based on the value they bring to the position and the way they grow in the position — research papers that are published, appearances at conferences, et cetera. Therefore, their promotions are done on an individual basis as well. They are not competing against their colleagues for a position as a researcher, level 4, for example. They are competing against a set of criteria that says they are operating at a level 4.

The way the legislation is written would allow a manager to interview one person, appoint that person, and there would be no redress because it is not, in and of itself, an abuse of the process.

[Translation]

Senator Gauthier: I have an additional question; we have not talked a great deal about the new Canadian public service school. This will be shared between the Management Centre and the

M. Hindle: Ils le sont.

Le sénateur Bolduc: Et ils sont compétents. En tant que représentant de la population, si je puis dire, cet aspect particulier du projet de loi me met mal à l'aise.

M. Hindle: Il vise à faire en sorte qu'il y ait dans la mesure un système de contrôle pour empêcher que des abus se produisent et qu'on n'ait pas à réparer les pots cassés par la suite.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Tantôt la présidente de l'Alliance de la fonction publique m'a dit qu'il y avait peut-être des abus au sujet des nominations et des griefs. Dans votre texte vous dites, à la page 11, que l'article 30 de la loi accorde à la haute direction toute la latitude permise pour appliquer de façon abusive le principe du mérite. C'est sérieux. Pourriez-vous m'expliquer ce que vous voulez dire? Donnez-moi un exemple d'un gestionnaire qui l'appliquerait de façon abusive, sans être l'objet d'une certaine critique de la part de ses employés et subalternes?

[Traduction]

M. Hindle: Sous sa forme actuelle le projet de loi précise que le principe du mérite autorise qu'un seul candidat soit pris en compte, par exemple. Si un gestionnaire veut doter un poste de surveillant et qu'il souhaite embaucher une personne en particulier, il pourrait organiser le concours de façon à n'interviewer qu'une seule personne, celle qu'il souhaite embaucher. D'après la mesure, cette façon de faire ne constitue pas en soi un abus du principe du mérite.

Nous constatons que c'est parfois un mécanisme approprié. Il y a deux articles que nous avons mentionnés à cet égard. L'un porte sur ce qui est essentiellement un programme d'apprentissage, lorsque la personne est embauchée, par exemple, en tant que soudeur et qu'elle satisfait à un ensemble de critères. L'employé est ensuite promu à l'échelon suivant. La personne en question est la seule qui est prise en compte car c'est de cette façon que chaque individu embauché en tant que stagiaire est promu dans ce poste. À ce moment-là, nous pensons que c'est acceptable.

Nous représentons aussi des chercheurs, des scientifiques de la Défense et leurs critères de promotion sont fondés sur la valeur qu'ils apportent au poste et sur la façon dont ils évoluent dans le poste — publication de documents de recherche, participations à des conférences, etc. Par conséquent, leur promotion se fait aussi sur une base individuelle. Ils ne sont pas en concurrence avec leurs collègues pour obtenir un poste de chercheur niveau 4, par exemple. Ils doivent remplir un certain nombre de critères qui garantissent qu'ils fonctionnent au niveau 4.

Le libellé de la mesure permettrait à un gestionnaire d'interviewer une personne, de nommer cette personne sans qu'il y ait possibilité de recours puisqu'en soi, cela n'est pas considéré comme un abus du processus.

[Français]

Le sénateur Gauthier: J'ai une question additionnelle, on n'a pas beaucoup parlé de la nouvelle école de la fonction publique canadienne. Ce sera un amalgame entre le centre de gestion et la

commission. You have general training; I would like to target language training specifically. The bill is silent about this issue. Who should be responsible for language training? The Public Service Commission — as it has been doing for a long time — or the Management Centre?

[English]

Mr. Hindle: We did not spend a lot of time considering which would be the more appropriate place. We think it is a function of the employer. Frankly, it quite properly fits in the Canada School of Public Service because it is part of the development of the members of the public service. We do not have a real problem with it remaining with the Public Service Commission, despite our views on the Public Service Commission.

[Translation]

Senator Gauthier: Let us take a specific example. You represent translators and interpreters?

Mr. Hindle: Yes.

Senator Gauthier: In two or three years, we will not have enough translators and interpreters. Last year, four people qualified as interpreters and 300 as translators. How do you feel about that? Why can't the new school's Management Centre be given the task of recruiting, promoting and developing translators and interpreters?

[English]

Mr. Hindle: Frankly, the goal of language training available through the Public Service Commission is not to turn people into translators and interpreters. That is a university-level occupation. People are trained in those fields through post-secondary education. It is not what I understand the Public Service Commission to be doing with their language training.

The language training for public service employees is to allow them to operate in an operational job as a manager, as a policy adviser, someone who develops policy in one or both of the official languages. It is generally in the other official language. It is not designed to produce interpreters or translators. I understand that is much more intensive. Generally, university-level education is required.

Senator Gauthier: Yes, but you represent them anyway.

Mr. Hindle: I do not represent the interpreters and the translators. They are represented by the Canadian Union of Professional and Technical Employees who are amalgamating with the gentlemen who will be appearing after me.

commission. Vous avez la formation en général; je veux cibler la formation linguistique en particulier. Dans le projet de loi, il n'en est pas question. Qui devrait avoir la responsabilité de la formation linguistique? La Commission de la fonction publique — comme elle le fait depuis longtemps — ou la Chambre de gestion?

[Traduction]

M. Hindle: Nous n'avons pas passé énormément de temps à nous demander ce qui serait l'endroit le plus approprié. Nous pensons que c'est une fonction de l'employeur. Franchement, cela s'harmonise fort bien avec l'École de la fonction publique du Canada car cela fait partie du développement des employés de la fonction publique. Nous n'avons pas vraiment d'objection à ce que cela demeure sous l'égide de la Commission de la fonction publique, en dépit de l'opinion que nous en avons.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Prenons un exemple spécifique; vous représentez les traducteurs et les interprètes?

M. Hindle: Oui.

Le sénateur Gauthier: Dans deux ou trois ans, on aura un déficit net de traducteurs et d'interprètes. Il y a eu quatre diplômés en interprétation et 300 en traduction l'année dernière. Qu'est-ce que vous en pensez? Pourquoi le nouveau centre de gestion de la nouvelle école ne serait pas mandatée pour faire le recrutement, la promotion et le développement des traducteurs et interprètes?

[Traduction]

M. Hindle: À vrai dire, l'objectif de la formation linguistique dispensée par l'entremise de la Commission de la fonction publique n'est pas de transformer les gens en traducteurs et interprètes. Il s'agit là d'une profession exigeant un diplôme universitaire. Les personnes formées dans ces domaines ont un diplôme postsecondaire. À ma connaissance, ce n'est pas l'objectif que la Commission de la fonction publique souhaite atteindre grâce à sa formation linguistique.

La formation linguistique que l'on donne aux employés de la fonction publique vise à leur permettre de fonctionner dans un emploi lié aux opérations en tant que cadre, conseiller politique ou décideur qui élabore des politiques dans l'une ou l'autre des langues officielles. C'est généralement dans l'autre langue officielle. On ne cherche pas à produire des traducteurs ou des interprètes. Je crois savoir que cela exige une formation beaucoup plus intensive. En général, il faut obtenir un diplôme spécialisé auprès d'une université.

Le sénateur Gauthier: Oui, mais vous les représentez quand même.

M. Hindle: Je ne représente ni les interprètes ni les traducteurs. Ils sont représentés par le Syndicat canadien des employés professionnels et techniques, qui se fusionne au syndicat dont font partie les personnes qui comparaitront après moi.

[Translation]

Senator Beaudoin: I would like to come back to section 30. I am quite surprised to see that, in a section as important as the one in which the word “merit” appears, its definition is so imprecise.

[English]

It is a complete surprise to me. If there is a word that is important, among others, of course, it is the word “merit.”

I heard a few minutes ago that some people would like to leave that to the courts. That would be a terrible mistake. We are here to legislate. If there is one thing that we have to legislate on, it is the meaning of the word “merit.” How can you leave that to the courts? We have to do our duty. I congratulate you in the sense that you are proposing some amendments to clause 30.

My only concern is, perhaps, even the amendments are not precise enough.

[Translation]

In this example, the French states:

The criteria for merit as described in subsection 2(b) and subsection (3) shall be determined from time to time and published to employees, employee organizations and made accessible to the public.

[English]

The intention is very good, but is it not possible to propose something that would be more adequate, more mandatory, if we go in that direction?

Mr. Hindle: There certainly is difficulty in defining what we mean by merit. The current understanding inside the public service is that the position goes to the most meritorious — the person with the most merit, if you would. The reason people are saying we should leave that to the courts is the current process of appeal boards and appeal board decisions ending up before the Federal Court. That process revolves around whether or not the competitive process was fair to those who were assessed and produced a list that put the person with the most merit at the top of the list.

Merit is a somewhat nebulous term. We all have our own idea as to what is merit. I agree that the definition in the legislation is very vague. It merely says you have to meet certain qualifications, in addition to other items established by the deputy head, without ever really speaking to how the deputy head is supposed to go about it. We would say that merit should be that the person best qualified is appointed to the job.

Senator Beaudoin: I cannot agree more that it should be on merit. It is easy, legally speaking, to say the best person should be appointed, but, of course, who is the best?

Mr. Hindle: Determination of the best.

Senator Beaudoin: There is also another question.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais revenir à l'article 30. Je suis un peu surpris de constater que, dans un article aussi important où apparaît le mot «mérite», la définition soit si imprécise.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: C'est très surprenant. S'il y a un mot qui est important entre autres, c'est le mot «mérite».

J'ai entendu dire il y a quelques minutes que certaines personnes souhaiteraient que les tribunaux soient changés de cette question. Ce serait une terrible erreur. Nous sommes ici pour légiférer. S'il y a une chose au sujet de laquelle il nous faut légiférer, c'est le sens du mot «mérite». Comment peut-on s'en remettre aux tribunaux? Nous devons faire notre devoir. Je vous félicite parce que vous proposez des amendements à l'article 30.

Ma seule préoccupation, cependant, est que même ces amendements ne sont pas suffisamment précis.

[Français]

J'ai un exemple où on dit, en français:

Les critères de mérite décrits à l'alinéa 2b) et au paragraphe 3 doivent être établis de temps à autre, diffusés aux employés et aux organisations d'employés, et accessibles au public.

[Traduction]

Votre intention est bonne, mais est-il possible de proposer quelque chose de plus adéquat, de plus obligatoire, si nous choisissons cette voie?

M. Hindle: Il est effectivement difficile de définir ce que l'on entend par mérite. Actuellement, au sein de la fonction publique, cela signifie que le poste est attribué à la personne la plus méritante — la personne qui a le plus de mérite, si vous voulez. La raison pour laquelle les gens proposent de s'en remettre aux tribunaux, c'est que dans le système actuel, les comités d'appel et leurs décisions aboutissent devant la Cour fédérale. Ce système consiste à savoir si le processus de concours était juste envers les personnes évaluées et a produit une liste des candidats, avec un classement selon le mérite.

Le mérite est un terme quelque peu nébuleux. Nous avons tous notre propre idée de ce qu'est le mérite. Je reconnais que la définition qui figure dans la loi est très vague. Elle dit vaguement qu'il faut avoir certaines qualifications, en plus de celles établies par l'administrateur général, sans expliquer réellement la façon dont celui-ci doit s'y prendre. Nous vous dirions que le mérite, ce serait de nommer à un poste donné la personne la plus qualifiée.

Le sénateur Beaudoin: Je suis entièrement d'accord qu'il faudrait se fonder sur le mérite. C'est facile, d'un point de vue juridique, de dire que la meilleure personne devrait être nommée. Mais la question, c'est de savoir qui est le meilleur.

M. Hindle: L'évaluation du meilleur.

Le sénateur Beaudoin: Il y a aussi une autre question.

[Translation]

The commission is not obliged to take more than one person into account in making a merit-based appointment.

[English]

If a position is very important, it must not be difficult to obtain more than one candidate. I would like to know a little more. Is it a question of information or is it another question, being that there is only one person among 30 million persons who will be interested in a very important position?

Mr. Hindle: Generally, this part of the legislation would not apply to the 30 million. It would apply to employees already in the public service, which is somewhat smaller than 30 million.

Senator Beaudoin: There may be 30 million.

Mr. Hindle: Could be. Are we all in the public service?

We have identified this as a problem as well. It opens it up for abuse. In the vast majority, probably more than 99 per cent of the cases where there is an appointment to be made, there is more than one person in the public service who should be considered for appointment to the job because they either have the qualifications or they should be assessed to determine whether or not they have the qualifications.

It would be rare indeed that there was only one person in the public service capable of filling a position. We have outlined the instances where it is appropriate to consider only one person, and that is where it is not a consideration of relative merit, it is absolute merit. It is one person's ability to do the job and be promoted or appointed into a position that is available to them. We think that opening up the legislation the way it is does promote the appearance of abuse, does increase the opportunity for abuse, and we are not quite sure how it would be applied or how it would be used. Our recommendation is to tighten it up and make it very clear the two instances where you can use one candidate or assess one candidate for promotion. That is clear in our brief — at least, I hope it is clear in our brief, senator.

Senator Beaudoin: Is it often that you have a case like that?

Mr. Hindle: Certainly. For the members we represent in the research community, that is the normal promotion criteria they go through. They are assessed based on their publications, their national and international reputation, et cetera. We have a lot of experience with that.

Senator Bolduc: Would that also include recognition by their peers?

Mr. Hindle: Absolutely, that would include the number of times they are cited by other researchers.

Senator Beaudoin: The recognition by their peers is a very good ruling, of course. We do that in the royal society or other organizations.

[Français]

La commission n'est pas tenue de prendre en compte plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite.

[Traduction]

Lorsqu'il s'agit d'un poste très important, il n'est pas difficile d'avoir plus d'un candidat. J'aimerais en savoir plus à ce sujet. Est-ce qu'il s'agit d'une question d'information, ou est-ce autre chose, comme le fait qu'il n'y ait qu'une personne sur 30 millions qui soit intéressée à ce poste très important?

M. Hindle: Généralement, cette section de la loi ne s'appliquerait pas aux 30 millions de personnes. Elle s'appliquerait aux fonctionnaires en, ce qui représente un peu moins de 30 millions de personnes.

Le sénateur Beaudoin: Il peut y en avoir 30 millions.

M. Hindle: C'est possible. Faisons-nous tous partie de la fonction publique?

Nous avons également mis ce problème en évidence. Il pourrait y avoir des abus. Dans la majorité des cas, probablement dans plus de 99 p. 100 des nominations, il existe plus d'une personne au sein de la fonction publique qui répondrait aux exigences du poste, soit parce qu'elles ont les compétences nécessaires, soit parce qu'elles devraient être évaluées afin qu'on puisse déterminer si oui ou non elles ont ces compétences.

Effectivement, il est rare qu'il n'existe qu'une seule personne, au sein de la fonction publique capable d'occuper un poste. Nous avons énuméré les cas où il est approprié d'envisager une seule personne, c'est-à-dire lorsqu'on ne considère pas le mérite relatif, mais le mérite absolu. C'est la capacité qu'a une personne de faire un travail donné et d'être promue ou nommée à un poste qui lui est accessible. Nous pensons qu'en assouplissant la loi, nous favorisons les abus et augmentons la possibilité de ceux-ci. Nous ne savons pas exactement non plus comment ces dispositions s'appliqueraient ni comment elles seraient utilisées. Ce que nous recommandons, c'est de renforcer la loi et de préciser les deux cas où l'on peut n'avoir ou n'évaluer qu'un seul candidat pour une promotion. Tout cela est très clair dans notre mémoire — du moins je l'espère, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Ce genre de cas arrive-t-il souvent?

M. Hindle: Certainement. Chez nos membres du domaine de la recherche, que nous représentons, c'est le processus de promotion normal. Ils subissent une évaluation fondée sur leurs publications, leur réputation nationale et internationale, etc. Ces choses se produisent très souvent.

Le sénateur Bolduc: Se fonde-t-on également sur la reconnaissance par les pairs?

M. Hindle: Tout à fait, on tient compte du nombre de fois où ils sont cités par d'autres chercheurs.

Le sénateur Beaudoin: La reconnaissance par les pairs est un très bon système, bien entendu. Nous l'utilisons à la Royal Society et dans d'autres organismes.

Senator Milne: I agree with Senator Beaudoin about the problem of courts defining what merit should be, but when I look at your recommendations about merit I do not see that they cure the problem whatsoever. In fact, I do not think they even address the problem. You talk about a deputy head intent on hiring his brother-in-law.

Concerning your point 5, the commission is not required to consider more than one person in order for an appointment to be made on the basis of merit, I cannot see that that would change in any way whatsoever. You may think these recommendations tighten the whole thing up a bit, but perhaps one of the basic problems right now is that you say that 40 per cent of all appointments now occur without competition while Senator Ringuette says 48 per cent. Perhaps the problem is that right now the system is already too rigid and this is why managers are going outside the system to hire in almost 50 per cent of cases. Perhaps some of that is being done by hiring on contract rather than hiring permanently. I fail to see how your recommendations will do anything whatsoever to cure that. We need more flexibility and not less.

Mr. Hindle: The way our recommendation would stop the use of one-candidate competitions is that it would restrict their use to two specific instances already outlined in the legislation. If I turn to page 12 of our brief, the recommendation is for a new subsection:

(4) The criteria for merit as described in subsection (2)(b) and subsection (3) shall be determined from time to time and published to employees, employee organizations and made accessible to the public.

That would open up scrutiny of what are the criteria for specific jobs.

Our second amendment would be to subsection (5):

(5) The Commission is not required to consider more than one person in order for an appointment to be made on the basis of merit —

Here is the addition.

— under Sections 32 and 34 of this Act.

Those sections apply specifically to people in common oriented positions, researchers, and people in apprenticeship like programs. It would severely restrict the number of opportunities to consider only one person and then appoint them to the position.

Senator Oliver: My question as well relates to section 30, where they talk about the essential qualifications for the work to be performed, and that is really a subjective standard and not an objective standard. The thing that most Canadians would like to feel, if they are seeking work with the public service, is they would be judged by some kind of objective standard. Even your

Le sénateur Milne: Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin au sujet des problèmes engendrés par une définition du mérite établie par les tribunaux. Cependant, lorsque je lis vos recommandations au sujet du mérite, je ne vois pas en quoi elles règlent le problème. En fait, je ne pense même pas qu'elles traitent de celui-ci. Vous parlez d'un administrateur général qui souhaiterait embaucher son beau-frère.

Au sujet du point 5 de votre mémoire, la Commission n'est pas tenue de prendre en compte plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite, je ne vois pas pourquoi cela changerait. Vous pensez sans doute que ces recommandations renforcent le processus, mais peut-être que le problème actuel de base, c'est que vous dites que 40 p. 100 des nominations se font sans concours, alors que le sénateur Ringuette parle de 48 p. 100. Peut-être que le problème, en ce moment, c'est que le système est déjà trop rigide et que, pour cette raison, les gestionnaires doivent chercher en dehors de leur système pour embaucher, dans presque 50 p. 100 des cas. Peut-être que pour une partie de ces embauches, on propose des contrats plutôt que des postes permanents. Je ne vois pas en quoi vos recommandations amélioreront quoi que ce soit pour résoudre ce problème. Il nous faut plus de souplesse, et non l'inverse.

M. Hindle: Notre recommandation mettrait fin aux concours pour un seul candidat, dans la mesure où ce procédé ne pourrait être utilisé que dans deux cas précisés dans la loi. À la page 12 de notre mémoire, nous recommandons un nouveau paragraphe:

(4) Les critères de mérite décrits à l'alinéa 2b) et au paragraphe (3) doivent être établis de temps à autre, diffusés aux employés et aux organisations d'employés et accessibles au public.

Cela permettrait l'examen des critères pour des postes précis.

Notre second amendement s'appliquerait au paragraphe (5):

(5) La Commission n'est pas tenue de prendre en compte plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite —

Et l'on ajoute:

— aux termes des articles 32 et 33 de la Loi.

Ces articles s'appliqueraient précisément aux personnes qui oeuvrent dans un même domaine, aux chercheurs et aux personnes qui suivent des programmes d'apprentissage. Cela permettrait de restreindre fortement le nombre des possibilités, pour ne prendre en compte qu'une seule personne et la nommer à ce poste.

Le sénateur Oliver: J'ai aussi une question au sujet de l'article 30, qui traite des compétences essentielles à la réalisation d'un travail. C'est une norme subjective et non objective. La plupart des Canadiens voudraient sentir, s'ils cherchent un emploi à la fonction publique, qu'ils seront jugés en fonction d'une norme objective. Même dans vos amendements,

amendments, as Senator Milne just said, do not bring us up to the type of objective standard we would like to see for something this important.

As you know, Mr. Lewis Perinbam undertook a major study for the public service a few years ago. As a result of his report, he talked about the need for a one-in-five to ensure that all Canadians are afforded an opportunity to be treated equally by some kind of objective standard that we do not see in the merit principle in this bill. I was a little surprised that you, as the head of the Professional Institute of the Public Service of Canada, at no time in your presentation or in your written brief referred to the concept of representativeness or diversity.

Now, in view of Mr. Perinbam's report, I should like you to comment on why you have expressly excluded any reference to diversity or representativeness in your report.

Mr. Hindle: The first reaction to that is I am not sure how you would incorporate that into legislation, nor am I sure exactly what criteria you would use to determine what that diversity should be.

Are you looking at the national representation of certain groups, such as visible minorities, Aboriginals or women? Are you looking at representation on a provincial or regional level? Are you looking at the proportion of the public service that is, for example, of Asian origin in Vancouver and whether that should reflect the population in the lower mainland area of B.C. or the population of Canada?

Senator Oliver: The answer is that the Public Service of Canada should reflect Canada; and currently, it does not. This proposed legislation should ensure that it does reflect the population of Canada. What is your view on that?

Mr. Hindle: We agree that the Public Service of Canada should reflect the population of Canada. We are not sure how to incorporate that in the proposed legislation and so we are not offering a comment on how that should be done. We believe that parliamentarians are looking at it and, as you said, Mr. Perinbam has made suggestions, some of which have been incorporated into government policy. We are supportive of the embracing change document that was produced and of the efforts to increase the representations of the Public Service of Canada, based on the Canadian population. We have avoided getting into specific details on that.

Senator Kinsella: I cannot avoid making a comment on this latter discussion. Surely the answer is quite simple. We have to have a contemporary, affirmative-action program. That is how it should be done.

I have a question that I should like to ask, again. Page 12 of your brief contains an expression of concern for the flexibility that Bill C-25 affords deputy ministers. You try to get around that problem with your recommended amendments. I think Senator Milne raises a good point about whether those amendments

comme l'a dit à l'instant le sénateur Milne, vous ne nous fournissez pas le genre de norme objective que nous aimerions voir pour quelque chose de cette envergure.

Comme vous le savez, M. Lewis Perinbam a entrepris une importante étude sur la fonction publique, il y a quelques années. À la suite de son rapport, il a parlé du besoin d'un ratio d'un sur cinq, pour garantir à tous les Canadiens la possibilité d'être traités de manière égale à partir d'une norme objective. Celle-ci ne se reflète pas dans le principe du mérite du projet de loi. J'ai été un peu surpris que vous, en tant que président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, n'ayez mentionné à aucun moment dans votre exposé ou dans votre mémoire écrit le concept de la représentativité ou de la diversité.

Maintenant, à la lumière du rapport de M. Perinbam, j'aimerais que vous nous expliquiez pourquoi vous avez, dans votre rapport, exclu expressément toute référence à la diversité ou à la représentativité.

M. Hindle: Ma première réponse à cela, c'est que je ne sais pas comment l'on pourrait incorporer cela à la loi, je ne vois pas non plus quels critères on utiliserait pour déterminer quelle devrait être cette diversité.

Pensez-vous à une représentation nationale de certains groupes tels que les minorités visibles, les Autochtones ou les femmes? À une représentation provinciale ou régionale? Pensez-vous à la proportion, dans la fonction publique, des personnes d'origine asiatique à Vancouver, par exemple, et cette proportion doit-elle refléter la population de la partie continentale sud de la Colombie-Britannique, ou la population du Canada?

Le sénateur Oliver: La réponse à votre question, c'est que la fonction publique du Canada devrait refléter le Canada. Actuellement, ce n'est pas le cas. Le projet de loi ferait en sorte qu'elle reflète la population du Canada. Quel est votre avis à ce sujet?

M. Hindle: Nous sommes d'accord que la fonction publique du Canada devrait refléter la population du Canada. Nous ne savons pas comment intégrer cela dans le projet de loi, c'est pourquoi nous ne faisons pas d'observations sur la façon de le faire. Nous pensons que les parlementaires se penchent sur la question et, comme vous l'avez dit, M. Perinbam a fait des suggestions, dont certaines ont été intégrées dans la politique gouvernementale. Nous appuyons le document «Faire place aux changements» ainsi que les efforts pour augmenter la représentation de certains groupes de la fonction publique du Canada, à partir de la population canadienne. Nous avons évité de rentrer dans les détails à ce sujet.

Le sénateur Kinsella: Je ne peux pas m'empêcher de faire un commentaire sur cette discussion. La réponse est très simple. Il nous faut un programme contemporain d'action affirmative. C'est comme ça qu'il faut faire.

Il y a une question que j'aimerais vous poser, encore une fois. À la page 12 de votre mémoire, vous exprimez votre préoccupation au sujet de la souplesse qu'accorde le projet de loi C-25 au sous-ministre. Vous essayez de résoudre ce problème par des amendements. Je pense que le sénateur Milne a raison de se

would accomplish that. Some would argue that the strength of the Public Service Commission would do that. Who appoints the deputy head and to whom is the deputy head accountable? Depending upon your answer to that question, ought we, therefore, be concerned about the merit principle being politicized?

Mr. Hindle: I understand that the Governor in Council appoints deputy heads.

Senator Kinsella: Therefore, the Prime Minister appoints them.

Mr. Hindle: That is right.

Senator Kinsella: To whom are they accountable?

Mr. Hindle: Presumably, they are accountable to the Clerk of the Privy Council, who is also appointed by the Prime Minister.

Senator Kinsella: Patronage would be the vehicle.

Senator Comeau: Talk to the former FBDB president.

Mr. Hindle: We have at least one former prime minister who was also a deputy minister.

The Chairman: We have at least one member of this committee who is a former deputy minister who knows the answers to all those questions.

Thank you, Mr. Hindle and Mr. McIntosh. As always, you have provided us with a most interesting and stimulating presentation and exchange with senators.

We will now hear from the Social Science Employees Association. Mr. William Krause, President, is accompanied by Mr. Claude Danik, Director of Professional Services and Mr. Peter Engelmann, Legal Counsel. For the record, the SSEA is a non-profit labour union with more than 7,000 members who are knowledge workers in Canada. The association includes employees of the federal government who provide economic and social science services, the research staff of the Library of Parliament and staff at NAV Canada.

Mr. Krause, please proceed with your opening statement.

Mr. William Krause, President, Social Science Employees Association: I should like to thank you for that warm introduction. Our association represents statisticians and similar professionals within the federal public service.

As you know, we represent the research officers and research assistants at the Library of Parliament. As was alluded to by Mr. Hindle, our association is currently in the process of merging with another public service union to form a new organization, the Canadian association of professional employees. With this merger, we will soon represent, in addition to the membership of the SSEA, approximately 1,100 translators, interpreters and terminologists in the federal public service.

demander si ces amendements régleraient le problème. Certains diront que la force de la Commission de la fonction publique le fera. Qui nomme l'administrateur général, et à qui rend-il des comptes? Selon votre réponse à cette question, devons-nous, par conséquent, nous inquiéter de ce que le principe du mérite soit politisé?

M. Hindle: Je crois que c'est le gouverneur en conseil qui nomme les administrateurs généraux.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, c'est le premier ministre qui les nomme.

M. Hindle: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: À qui doivent-ils rendre des comptes?

M. Hindle: Vraisemblablement, ils doivent rendre des comptes au greffier du Conseil privé, qui est aussi nommé par le premier ministre.

Le sénateur Kinsella: Le favoritisme serait le véhicule.

Le sénateur Comeau: Demandez à l'ancien président de la BDC.

M. Hindle: Il y a au moins un ancien premier ministre qui était aussi sous-ministre.

Le président: Il y a au moins un membre de ce comité qui est un ancien sous-ministre et qui connaît la réponse à toutes ces questions.

Merci, monsieur Hindle et monsieur McIntosh. Comme toujours, vous nous avez offert un exposé et une discussion avec les sénateurs des plus intéressants et des plus stimulants.

Nous allons maintenant entendre l'Association des employé(e)s en sciences sociales. M. William Krause, président, est accompagné de M. Claude Danik, directeur des services professionnels et de M. Peter Engelmann, conseiller juridique. Aux fins du procès verbal, l'AESS est un syndicat sans but lucratif qui compte plus de 7 000 membres travailleurs du savoir au Canada. Cette association comprend des employés du gouvernement fédéral qui fournissent des services dans les domaines économique et des sciences sociales, le personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement et le personnel de NAV Canada.

Monsieur Krause, veuillez commencer.

M. William Krause, président, Association des employé(e)s en sciences sociales: Je vous remercie de cette chaleureuse présentation. Notre association représente des statisticiens et statisticiennes et des professionnels qui oeuvrent dans des domaines semblables dans la fonction publique fédérale.

Comme vous le savez, nous représentons les agents et agentes de recherche et les adjoints et adjointes de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Comme l'a évoqué M. Hindle, notre association est actuellement engagée dans un processus de fusion avec un autre agent négociateur de la fonction publique en vue de créer une nouvelle organisation, l'Association canadienne des employés professionnels, qui représentera les membres actuels de l'AESS ainsi que les 1 100 traducteurs, traductrices, interprètes et terminologues de la fonction publique.

In general, we support the objectives of Bill C-25. We tried to establish a cooperative labour-management relationship, which creates a healthy workplace. In general, we support the collaborative public service that is, essentially, non-confrontational in nature. We certainly would like to see flexibility in staffing combined with reinforced safeguards to protect merit.

While the association believes that some measures in the bill are steps in the right direction, we remain concerned. There is a definite possibility that these objectives may not be achieved owing to some needed improvements.

Before I speak to our recommendations for improvements, I should like to point out the areas of the bill that we support.

In respect of section 208 of the proposed public service labour relations act, discrimination grievances may go before a labour relations board and not simply before the Human Rights Tribunal. This provision would allow for more timely and effective action. We certainly support this proposed change.

Section 51 of the proposed public service labour relations act is a privative clause such that decisions of the new public service labour relations board would be final and binding. This provision is important because it could discourage unnecessary litigation.

Proposed section 53 creates an advisory board on compensation. SSEA supports labour-management compensation analysis. We are currently involved in such a venture. However, the association is concerned about the composition of the proposed advisory board. We believe that the bill should clearly state that 40 per cent of the membership of the advisory board must be from labour, 40 per cent from management and 20 per cent must be representative of public interest.

We support proposed section 226 of the PSLRA which would give the public service labour relations board remedial powers such as awarding interest.

We note that proposed section 37.1 of the PSLRA would remain unchanged. It would maintain the right to arbitration or strike in the resolution of bargaining impasses. Our members have always relied on arbitration as a method of dispute resolution at the bargaining table. We are also pleased with the criteria to be used by the arbitration panels in settling those impasses.

These elements of Bill C-25 are positive and we support these provisions. However, there are areas of the bill that cannot be supported as they are currently written. We wish to address our recommendations that are designed to improve the bill in the public interest of better labour-management relations and effective staffing.

En général, nous appuyons les objectifs du projet de loi C-25. Nous cherchons à établir un régime de relations de travail fondé sur la collaboration, qui favorise un milieu de travail sain et productif. D'une manière générale, nous sommes en faveur d'une fonction publique axée sur la collaboration, de nature essentiellement non conflictuelle. Nous aimerions certainement qu'il y ait de la souplesse en matière de dotation, jumelée à des mesures de sauvegarde renforcées afin de protéger le principe du mérite.

Toutefois, bien que l'association estime que certaines mesures prévues dans le projet de loi constituent un pas dans la bonne voie, elle reste préoccupée: il est bien possible que ces objectifs ne puissent être atteints, à moins de certaines améliorations.

Avant de passer à nos recommandations, j'aimerais souligner les éléments du projet de loi que nous appuyons.

Selon l'article 208 du projet de nouvelle loi sur les relations de travail dans la fonction publique, les griefs pour discrimination seront soumis à l'arbitrage, non pas au Tribunal canadien des droits de la personne. Cette disposition permettra un recours plus opportun et plus efficace. Nous sommes en faveur de ce changement.

L'article 51 de la nouvelle loi sur les relations de travail dans la fonction publique est une disposition privative, c'est-à-dire que les décisions de la nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique seront définitives et sans appel. Cette disposition est importante car elle aura l'avantage de décourager les litiges inutiles.

L'article 53 établit un comité consultatif sur la rémunération. L'AESS est en faveur d'analyses patronales-syndicales en matière de rémunération. De fait, nous participons activement à une telle entreprise. Cependant, le projet de loi devrait être plus précis quant à la composition du comité consultatif: il devrait stipuler clairement que 40 p. 100 de ses membres doivent venir des syndicats, 40 p. 100 du patronat et 20 p. 100 doivent représenter l'intérêt public.

Nous appuyons l'article 226 qui confère à la CRTFP de vastes pouvoirs réparateurs, notamment l'adjudication d'intérêts.

L'article 37.1 de la LRTFP ne change pas. Il maintient le droit des agents négociateurs de choisir entre l'arbitrage et la grève en cas d'impasse dans les négociations. Nos membres ont toujours opté pour l'arbitrage comme mode de règlement de différends à la table de négociation. Nous sommes en outre heureux de l'élargissement des critères que les conseils d'arbitrage doivent appliquer dans le règlement d'une impasse dans les négociations.

Ces éléments du projet de loi C-25 sont très positifs. L'AESS est en faveur de ces dispositions. Cependant, il nous est impossible d'appuyer certaines dispositions du projet de loi dans leur libellé actuel. Nos recommandations visent donc ces dispositions, en vue d'améliorer le projet de loi dans l'intérêt de meilleures relations patronales-syndicales et d'un processus de dotation plus efficace.

Proposed section 8 of the PSLRA should be amended such that consultation committees are conducted in good faith. Proposed section 10 should be amended to include a dispute resolution process in the case of co-development initiatives. We believe that parties to co-development must be required to develop an appropriate mechanism to resolve differences, while recognizing that such disputes or differences will be the exception. Without a dispute resolution process, the default decision-making process is a managerial decision. This is not co-development. This is consultation, which is currently covered in the bill. If the committee is not prepared to include a requirement for dispute resolution mechanism in the bill, we respectfully put to the committee that it should remove all references to co-development from the bill.

We believe that proposed section 41 of the PSLRA must be amended. The board's right to waive a hearing should be conditional upon agreement of the parties involved in the matter.

We think that proposed subsection 76(1) must be deleted. This provision directs the employer to withhold relevant dues payments from a union until an exclusion proposal has been decided. Such authority could be abused with the intent of adversely impacting on the operations of an organization. In fact, the employer could unintentionally harm a bargaining agent as a result of the provision of the proposed act.

We believe that proposed section 209 must be amended. Employees should have the right to refer harassment grievances — abuse of authority — to an adjudicator for an impartial decision.

We should also like to see proposed section 227 be amended. The adjudicator's right under the proposed new PSLRA to waive a hearing should be conditional to agreement by the parties to the matter of the grievance.

We should also like to see proposed section 230 amended. Termination or demotion should be for just cause and not for reasons of an opinion.

In terms of the Public Service Employment Act, section 11 must be amended. This would place an onus on the commission to appoint from within the public service except where, in the opinion of the commission, it is not in the best interests to do so. This preference for internal staffing is an important element of career progression and development. Furthermore, the preference serves to counterbalance the propensity to staff from outside the public service.

Getting to the issue of merit, we believe that section 30 of the Public Service Employment Act should be amended. The act must ensure that staffing is conducted in such a manner that the public service will continue to strive for excellence. We have the best public service. Why would we accept a provision in the new Public Service Employment Act that could encourage mediocrity?

L'article 8 de la LRTFP doit être modifié de manière que le comité de consultation soit établi de bonne foi. L'article 10 doit être modifié de manière à inclure un mécanisme de règlement des différends pour les initiatives d'amélioration conjointe. Nous estimons qu'il importe que les parties à une initiative d'amélioration conjointe établissent le bon mécanisme de règlement des différends — différends qui, nous le reconnaissons, constitueront l'exception. Sans mécanisme de règlement des différends, le processus décisionnel par défaut est une décision de gestion. Ce n'est pas de l'amélioration conjointe. C'est de la consultation, dont le projet de loi traite déjà. Si le comité n'est pas disposé à inclure dans le projet de loi une disposition relative à un mécanisme de règlement des différends, nous lui faisons respectueusement valoir qu'il devrait supprimer du projet de loi toute mention d'amélioration conjointe.

Nous croyons que l'article 41 proposé doit être modifié. Le droit de la commission de ne pas tenir d'audience sur une affaire devrait être assujéti au consentement des parties en cause.

Le paragraphe 76(1) doit être supprimé. Cette nouvelle disposition exige que l'employeur conserve la cotisation syndicale du titulaire d'un poste dont l'exclusion proposée fait l'objet d'une opposition jusqu'à ce que la question soit réglée. Il pourrait y avoir abus d'un tel pouvoir dans l'intention de paralyser les activités d'une organisation. De fait, à cause de ces dispositions du projet de loi, l'employeur pourrait par inadvertance causer un préjudice à un agent négociateur.

L'article 209 doit être modifié. Les employés devraient avoir le droit de soumettre des griefs pour harcèlement — abus de pouvoir — à un arbitre pour fins de décision impartiale.

L'article 227 doit être modifié. Le droit de l'arbitre, en vertu du projet de la nouvelle LRTFP, de ne pas tenir d'audience sur une affaire devrait être assujéti au consentement des parties au grief.

L'article 230 doit être modifié. Le licenciement ou la rétrogradation doivent être motivés, non pas se fonder sur un avis.

L'article 11 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique doit être modifié. Cela obligerait la commission à procéder à des nominations de l'intérieur de la fonction publique, sauf si elle en juge autrement dans l'intérêt de la fonction publique. Cette préférence pour la dotation interne joue un rôle important dans la progression de la carrière et le perfectionnement professionnel. En outre, cette préférence sert de contrepoids à la propension aux dotations de l'extérieur de la fonction publique.

En ce qui concerne la question du mérite, nous croyons que l'article 30 du projet de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique doit être modifié. La loi doit faire en sorte que la dotation se fasse de manière à ce que la fonction publique continue à viser l'excellence. Nous avons la meilleure fonction publique qui soit. Pourquoi accepterions-nous, dans la nouvelle LEFP, une disposition encourageant la médiocrité?

If you look at our proposed amendments, we replace in the act the whole notion of relative merit as well as individual merit, and mention those circumstances under which individual merit shall be used.

We further believe that section 35 must be amended in order to extend to non-partisan employees on Parliament Hill the right to compete for public service jobs — a right that I note is being extended to separate employers under section 35.

We should also like to see section 77(1) of the PSEA amended in order to extend the tribunal complaint process to appointments by deputy heads. Furthermore, section 77(1) must be amended so that the grounds for a complaint include the failure to assess qualifications as a result of error, an omission or improper conduct. Our concern here is based on the latest survey results of government employees in which 30 per cent expressed concern over the lack of perceived fairness. We believe that strong rights of appeal create a strong foundation for correct action by managers.

In closing, let me underscore that Bill C-25 will shape labour relations in the federal public service for many years to come. In its current form, it is almost exclusively a reflection of managerial interests. There is a need for more balance if we truly wish to have a public service in which there is labour peace and harmony.

We would not be pleased to respond to your questions.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Mr. Krause.

Senator Kinsella: I should like to go to your very first point, where you speak of discrimination grievances not being adjudicated pursuant to the Human Rights Act but rather going to a labour relations board. Why do you support that idea?

Mr. Krause: It generally takes forever for a complaint to get through the Human Rights Tribunal. Going to adjudication quickly will allow for resolution of the matter. It is not a “they will go there,” they may go to a labour relations panel, so the option rests with the employee. If it can lead to more effective and quicker resolution, we favour having these matters resolved quickly.

Senator Kinsella: But the violation — an alleged act of discrimination under the Human Rights Act of Canada — is a very particular kind of a social wrong. The process of complaint handling must begin with an investigation. Then there is a legislative requirement to try to effect a settlement of the matter complained of. The whole process is not directed primarily at punishment or being punitive, but is restorative; it seeks to effect a change, whether systemic or individual. The objectives of the Human Rights Act in the processing of allegations of discrimination have a very specific social end to them. I do not understand. Is your main objection that the Human Rights Tribunal takes too long?

Si vous regardez les modifications que nous proposons, vous constaterez que nous remplaçons dans la loi toute la notion du mérite, notamment individuelle, et mentionnons les circonstances dans lesquelles le mérite individuel doit être utilisé.

L'article 35 doit être modifié de manière à élargir aux employés apolitiques de la Colline du Parlement le droit de poser leur candidature à des concours internes à la fonction publique, droit qui est conféré aux employés d'employeurs distincts en vertu de l'article 35.

Enfin, le paragraphe 77(1) de la LEFP doit être modifié de manière à élargir le recours au Tribunal de la dotation aux nominations faites par les administrateurs généraux. En outre, ce paragraphe doit être modifié de manière à inclure comme motif de plainte le défaut d'évaluer équitablement des qualifications par suite d'erreur, d'omission ou d'inconduite. Notre préoccupation à cet égard vient de ce que, selon le plus récent sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, 30 p. 100 des répondants ont déclaré que les concours ne se déroulent pas de manière équitable. De solides droits d'appel inciteraient fortement les gestionnaires à prendre des mesures équitables.

Permettez-moi de souligner, pour conclure, que le projet de loi C-25 façonnera les relations de travail dans la fonction publique fédérale pour de nombreuses années. Dans sa forme actuelle, il constitue presque exclusivement un reflet des intérêts de l'employeur. Nous avons besoin d'un plus grand équilibre si nous voulons vraiment que ces réformes entraînent une ère de paix sociale dans la fonction publique fédérale.

Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le vice-président: Merci beaucoup, monsieur Krause.

Le sénateur Kinsella: Je voudrais commencer par votre tout premier point, lorsque vous parlez du fait que les griefs pour discrimination ne seront pas soumis à l'arbitrage conformément aux dispositions de la Loi sur les droits de la personne, mais seront plutôt traités par une commission des relations de travail. Pourquoi appuyez-vous cette idée?

M. Krause: Le traitement d'une plainte par le Tribunal canadien des droits de la personne prend une éternité. Or, l'arbitrage permet de diligenter l'affaire. Cela dit, il ne s'agit pas d'un recours obligé, mais d'un recours facultatif à une commission des relations de travail; c'est à l'employé qu'il appartient de choisir. Si cette voie peut mener à une résolution plus efficace et plus rapide, nous y sommes tout à fait favorables.

Le sénateur Kinsella: Mais la violation — un acte de discrimination allégué en vertu de la Loi canadienne des droits de la personne est un acte répréhensible très particulier sur le plan social. Le traitement des plaintes doit alors commencer par une enquête. Ensuite, la loi exige qu'on règle la question en litige. Le processus ne vise pas principalement à punir, mais à réparer un tort. Il cherche à apporter un changement, qu'il soit systémique ou personnel. Les objectifs de la Loi canadienne sur les droits de la personne en ce qui a trait aux allégations de discrimination ont une dimension sociale très spécifique. Je ne suis pas sûr de comprendre votre position: votre principale objection est-elle que le Tribunal canadien des droits de la personne est très lent?

Mr. Peter Engelmann, Legal Counsel, Social Science Employees Association: I think we share your concerns. The problem in the past has been that public servants have been denied rights that other Canadians have had because they did not have the right to have their discrimination grievances adjudicated before the Public Service Staff Relations Board. So what would happen is they would be subject to the Human Rights Commission process — and, as you know, that process can result after an investigation in the commission deciding that the case does not warrant a further inquiry.

Senator Kinsella: What is your point there?

Mr. Engelmann: It is that there should be a choice. We are happy that unionized public servants will have a choice. Discrimination grievances can be heard by the new public service labour relations board; they can also be heard by the Human Rights Tribunal. In the past, they were not allowed to be heard before the labour arbitration board. This gives them a choice. We are not in any way suggesting that people should not have access to the Human Rights Tribunal, particularly, as you pointed out, for systemic complaints and complaints of that nature. We are not trying to foreclose a forum; we are trying to give public servants the same rights as private citizens would have. I think we are *ad idem* on the goal.

[Translation]

Senator Gauthier: Mr. Krause, you are becoming amalgamated with interpreters and translators, but it is not you who represents them.

[English]

Mr. Krause: I think it will be a matter of weeks. In a few weeks, we will be their representative.

[Translation]

Senator Gauthier: This is an opportunity to make you aware of the problem. There is a crisis with respect to recruitment and training, as well as all issues involving translation and interpretation across Canada, be it at the judicial or at the parliamentary level. I think there is a problem here that we need to solve.

But this is not what I wanted to talk about. I want to come back to the issue of grievances and appeals. An appointment is always open to appeal. If we look at the Public Service Commission figures for last year, we can see that approximately 100,000 appointments were made. Of those, 70,000 were eligible for appeal, and about 1,500 were appealed. Of those 1,500, 125 were considered in order. The system was therefore not abused. Would you agree with that? If I read your notes correctly, you seem concerned about the issue of abuse?

M. Peter Engelmann, conseiller juridique, Association des employé(e)s en sciences sociales: Je pense que nous partageons vos préoccupations. Dans le passé, le problème tenait au fait qu'on refusait aux fonctionnaires les droits dont jouissaient les autres Canadiens en ce sens qu'ils n'avaient pas le droit de soumettre des griefs pour discrimination à l'arbitrage devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Ils étaient donc assujettis au processus de la Commission des droits de la personne — et, comme vous le savez, ce processus ne peut être déclenché qu'une fois que la commission, après enquête, conclut que l'affaire ne justifie pas une enquête plus poussée.

Le sénateur Kinsella: À quoi voulez-vous en venir?

M. Engelmann: C'est qu'on doit avoir le choix. Nous sommes heureux du fait que les fonctionnaires syndiqués auront le choix. Les griefs pour discrimination peuvent être entendus par la nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique, ou par le Tribunal canadien des droits de la personne. Dans le passé, les fonctionnaires n'avaient pas le droit de saisir la commission d'arbitrage. Le projet de loi leur donne le choix. Nous ne disons aucunement que les gens ne devraient pas avoir le droit de saisir le Tribunal canadien des droits de la personne, surtout, comme vous l'avez signalé, s'il s'agit de plaintes systémiques et d'autres plaintes de la même nature. Nous ne cherchons pas à supprimer un forum, mais plutôt à donner aux fonctionnaires les mêmes droits que les autres citoyens. Je pense que nous sommes d'accord sur l'objectif.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Monsieur Krause, vous êtes en train de vous amalgamer aux interprètes et traducteurs mais ce n'est pas vous qui les représentez.

[Traduction]

M. Krause: C'est une question de semaines. Dans quelques semaines, nous deviendrons leurs représentants.

[Français]

Le sénateur Gauthier: C'est une chance de vous sensibiliser au problème. Il y a une crise au niveau du recrutement, de la formation et de toute la question des services de traduction et d'interprétation à travers le Canada, que ce soit au niveau judiciaire ou parlementaire. Je pense qu'il y a un petit problème qu'il faut régler.

Mais ce n'est pas le sujet sur lequel je veux parler. Je veux en venir à la question des griefs et la question des appels. Une nomination est toujours ouverte à un appel. Si on prend les chiffres de la Commission de la fonction publique des années passées, il y a eu en moyenne 100 000 nominations; 70 000 nominations étaient éligibles à des appels et environ 1 500 ont fait l'objet d'un appel. Sur ces 1 500, 125 ont été retenues. Donc, il n'y a pas d'abus. Êtes-vous d'accord avec cela? Si j'ai bien lu vos notes, vous semblez être inquiet à ce sujet?

[English]

Mr. Krause: We have noted over the years that the vast majority of appointments made in the public service are made by people whose intentions are very honourable; the judgments are very good, and we have little qualm with their actions. We have safeguards because we understand that there are, and have been, instances where errors have been made and where, perhaps, at times good judgment was not exercised or maybe intentions were not honourable; but these are a distinct minority. Nonetheless, we need to have safeguards in place.

I would also state that the reason that the percentage of complaints or appeals we have is so low is because we do have adequate safeguards, and because employees may, for example, appeal a staffing action if they believe there has been wrongdoing, if they believe their answers have not been properly graded, if there have been omissions and errors on the part of board members. All these factors allow them to file an appeal. What we are concerned with is that there is a severe relaxation of the standards for an appeal, to only abuse of authority and language issues in the selection process. When you relax the standards, you will invite abuses; therefore, those statistics that were previously cited may no longer exist in future.

The amendment we proposed allows for errors, omissions, fraud and other actions to be considered as grounds for an appeal. I think, for example, if people who were involved in a relative examination — who were competing for a job — cheated, that should be a ground for an appeal. It is not under this legislation.

We propose that that be a ground. It is very important that people have the right to appeal for significant errors and omissions in the process.

[Translation]

Mr. Claude Danik, Director of Professional Services, Social Science Employees Association: My remarks will be in the same vein as those of Mr. Krause. The discussion on the merit principle has been a very interesting one. I appreciated the comments made by members of the Standing Senate Committee on Finance, which highlighted the importance of defining “merit.”

I have already filed appeals on behalf of a number of members, and would like to explain how the pieces of the puzzle come together. The cornerstone of the current system is the concept of relative merit. At the outset, we determined that the best way of staffing public service positions was to see who was available by determining their qualifications objectively using standards, and measuring candidates against one another.

It is this measurement, this comparison among candidates, that requires the staffing process to arrive at criteria that are as objective as possible. The manager responsible for deciding which of five or of 200 candidates end up on the eligibility list will have

[Traduction]

M. Krause: Nous avons constaté au fil des ans que la vaste majorité des nominations au sein de la fonction publique sont faites par des gens dont les intentions sont très honorables, dont le jugement est très bon, et nous avons eu peu à redire sur leurs actions. Nous avons des balises, parce que nous savons qu'il y a, qu'il y a eu, des cas où des erreurs ont été commises et où il y a eu un manque de jugement ou encore les intentions n'étaient peut-être pas honorables, mais il s'agit d'exceptions. Quoi qu'il en soit, nous avons mis des balises en place.

Je voudrais aussi signaler que la raison pour laquelle le pourcentage de plaintes ou d'appels est si bas, c'est justement parce que nous avons des balises adéquates, et c'est aussi parce que les employés peuvent, par exemple, contester une action en dotation s'ils estiment qu'il y a eu un écart de conduite, s'ils estiment que leurs réponses n'ont pas été correctement notées et s'il y a eu des omissions et des erreurs de la part des membres de la commission. Tous ces facteurs leur permettent d'interjeter appel. Ce qui nous dérange, c'est qu'on relaxe considérablement les normes régissant les appels, si bien que seul l'abus de pouvoir et les questions touchant la langue dans le processus de sélection sont admissibles. Quand on relaxe les normes, on invite l'abus. C'est pourquoi les statistiques qui ont été citées tout à l'heure pourraient ne plus jamais exister à l'avenir.

L'amendement que nous proposons fait en sorte que les erreurs, les omissions, la fraude et autres actions soient considérés comme des motifs d'appel. Par exemple, si quelqu'un est soumis à un examen — dans le cadre d'un concours — et qu'il triche, cela devrait être un motif d'appel. Or la loi ne le prévoit pas.

Nous suggérons cela comme motif. Il est très important que les gens aient le droit d'interjeter appel pour erreurs et omissions significatives dans le processus de sélection.

[Français]

M. Claude Danik, directeur de services professionnels, Association des employés en sciences sociales: J'aimerais poursuivre dans le même sens que M. Krause. La discussion a été très intéressante concernant le principe de mérite. J'ai beaucoup apprécié les interventions des membres du Comité sénatorial permanent des finances nationales qui ont souligné l'importance d'avoir une définition du concept de «mérite».

J'ai déjà interjeté des appels au nom de certains membres et j'aimerais vous exposer de quelle façon les morceaux du casse-tête se rejoignent. Le concept de mérite relatif, c'est la prière angulaire du système qui existe actuellement. On avait déterminé au départ que la meilleure façon de doter des postes dans la fonction publique était de voir quelles personnes étaient disponibles en déterminant leurs qualifications de façon objective contre des normes et de les mesurer aussi les unes contre les autres.

C'est cette mesure, cette comparaison entre candidats qui impose au processus de dotation une tentative d'en arriver à des critères objectifs. Le gestionnaire qui décide lequel des cinq ou 200 candidats qui seront sur la liste d'éligibilité, devra justifier sa

to justify his decision after the fact. The manager is accountable and must, as far as possible, use objective criteria in determining which of the candidates is best suited for the position.

In examining the proposed legislation, we note that the concept of relative merit is being pushed into the background. We find this cause for great concern, because relative merit is the cornerstone of the system and without it everything will crumble. We therefore have to build a completely new system, one which will be based on the existing concept of individual merit.

Some have rightly said that half of public service appointments are based on the principle of individual merit. If we look at the Public Service Employment Act regulations, we find a long list of exceptions enabling managers to appoint people on the basis of individual merit.

We have to restore the balance to some extent. We do not want to make it impossible for managers to appoint people on the basis of the merit principle. We would like to find a balance by bringing relative merit back into the legislation.

Senator Beaudoin: I wanted to come back to the comments made by Senator Kinsella. You would like managers to have a choice.

[English]

You can go to the labour tribunal or appear before the commission. However, the right of appeal concerns me. Perhaps you have answered that to a certain extent.

In any case, we have the right to go to appeal. I want to be sure of that, because the right of appeal is part of our rule of law to a great extent.

Mr. Krause: I need a little help here because when I think of the word “appeal” I think exclusively of the process of hiring through a competition and appointment, which is subject to appeal. Are you referring to the right to have a grievance, which deals with other violations of one’s collective agreement?

If one is discriminated against in his or her collective agreement, the individual may then file a grievance and go to a labour relations panel to have it adjudicated. That is part of this legislation. We are supportive of that measure.

Senator Beaudoin: That is a good thing.

Mr. Krause: We believe that it is a good thing to have that right as well.

Senator Beaudoin: Do you still have a possibility of going to appeal?

Mr. Krause: We have a right of going to the Human Rights Tribunal as well, and obviously, we support that.

Senator Ringuette: I could not help but notice — through no fault of anyone — that you are the fourth group appearing before us today representing current public service employees.

décision ensuite. Le gestionnaire est imputable. Il doit, dans la mesure du possible, trouver des critères objectifs pour déterminer lequel des candidats est le meilleur pour le poste.

Lorsqu’on regarde la législation proposée, le concept de mérite relatif est poussé à l’arrière-plan. Cela nous inquiète beaucoup parce que ce faisant, on perd la pierre angulaire et tout l’édifice s’écroule. Il faut donc reconstruire un nouvel édifice et ce nouvel édifice est construit sur le mérite individuel qui existe déjà.

On a mentionné avec raison que la moitié des nominations dans la fonction publique se font sur le principe de mérite individuel. Si vous regardez les règlements de la Loi sur l’emploi dans la fonction publique, vous retrouverez une longue liste des exceptions qui permettent aux gestionnaires de nommer des personnes à partir du principe de mérite individuel.

Il s’agit de ramener un peu d’équilibre. On ne veut pas enlever la possibilité aux gestionnaires de nommer des personnes avec le principe de mérite. On veut trouver un équilibre en ramenant le principe de mérite relatif dans la législation.

Le sénateur Beaudoin: Je voulais revenir sur l’intervention du sénateur Kinsella. En fait, vous voulez donner le choix.

[Traduction]

Vous pouvez aller devant le tribunal du travail ou devant la commission. Toutefois, c’est le droit d’interjeter appel qui me préoccupe. Peut-être avez-vous déjà répondu à cela dans une certaine mesure.

Quoi qu’il en soit, nous avons le droit d’interjeter appel. Je voulais m’en assurer, parce que le droit d’appel s’inscrit dans une large mesure dans la primauté du droit.

M. Krause: Je vous demanderai quelques petits éclaircissements parce que pour moi, le terme français «appel» se rapporte exclusivement au processus de dotation par concours ou par nomination, qui peut donner lieu à des appels. Faites-vous référence au droit de formuler des griefs dans le cas de non-respect d’une convention collective?

Si une personne est victime de discrimination pour un motif prévu à sa convention collective, alors il lui est possible de présenter un grief et de demander à un panel des relations de travail de rendre une décision. Cela fait partie de la loi et nous soutenons cette mesure.

Le sénateur Beaudoin: C’est tant mieux.

M. Krause: Nous pensons qu’il est également important de jouir de ce droit.

Le sénateur Beaudoin: Est-il toujours possible de faire appel?

M. Krause: Le recours au Tribunal des droits de la personne est un droit, que nous appuyons bien évidemment.

Le sénateur Ringuette: J’ai tout de suite remarqué — et je n’accuse personne — que vous êtes le quatrième groupe à comparaître aujourd’hui qui représente des fonctionnaires.

[Translation]

Mr. Danik, I appreciated your comments on merit. I also believe that there is merit in your comments.

[English]

On the other side of this, it is most unfortunate that there are no organized non-public service employee groups to give us their perspective on geographic limitation of access to become a member of your group. What do you think about this geographic limitation for entry into public service? What do you think about the same limitation imposed on your membership?

Mr. Krause: As far as entering the public service, there is no geographic limitation. The overwhelming majority of people coming into our group, the economists, graduating from universities, are hired through university recruitment programs conducted by departments, such as Statistics Canada, Finance Canada, Industry Canada, Human Resources Development Canada and Health Canada. Departmental representatives go to universities around the country. They meet graduate students, generally master's and Ph.D. students. They have discussions and interviews with these people. From those interviews and through processes with which they assess, they then make offers to these individuals.

To the extent that the people attending at the various universities come from everywhere in Canada, we believe that we are geographically representative of the broad population in the public service.

Senator Ringuette: My question was not put to the right group.

Mr. Krause: It is an excellent question, but I believe that we are representative.

Senator Ringuette: Yes, due to the post-secondary program. However, the Auditor General does say that it is limited by the application or adherence by the different departments to this very good recruitment program. That is very unfortunate.

Mr. Krause: Our members are very fortunate to have such excellent recruitment programs in various departments. I might add that when these individuals come to the public service they are generally assessed against the standard advanced on the basis of individual merit while they are in their training programs through their first several levels of jobs and through their rotations through the departments. We think that is appropriate as well.

However, having agreed that these appointments based on individual merit have a time and a place, we believe that for the more advanced positions in the public service, the appointments should be through a relative process where these individuals

[Français]

Monsieur Danik, j'ai apprécié vos commentaires concernant le mérite. Je pense aussi qu'il y a du mérite dans vos commentaires.

[Traduction]

Par ailleurs, c'est malheureux qu'il n'y ait pas de groupes organisés représentant les employés qui ne sont pas fonctionnaires pour qu'ils puissent nous dire ce qu'ils pensent de la limite géographique, facteur qui détermine l'accessibilité à votre groupe. Que pensez-vous de cette condition d'intégration à la fonction publique? Et que pensez-vous de cette même limite imposée à vos membres?

M. Krause: Il n'existe pas de limite géographique pour accéder à la fonction publique. La très grande majorité des personnes qui appartiennent à notre groupe, à savoir les économistes diplômés, sont embauchés par le biais de programmes de recrutement universitaires mis en place par différents ministères, comme Statistique Canada, Finances Canada, Industrie Canada, Développement des ressources humaines Canada et Santé Canada. Il y a des représentants des ministères qui recrutent dans les universités de par le pays. Ils rencontrent des étudiants de deuxième et troisième cycles, au niveau de la maîtrise et du doctorat, en général, pour discuter avec eux et les interviewer. Ensuite, en se basant sur ces entrevues et d'autres processus d'évaluation, les représentants font des offres à ces personnes.

Dans la mesure où les étudiants de ces diverses universités viennent d'un peu partout au Canada, nous pensons que notre groupe reflète la diversité géographique de l'ensemble de la fonction publique.

Le sénateur Ringuette: Je n'ai pas posé ma question au bon groupe.

M. Krause: La question est excellente, mais je pense que nous sommes effectivement représentatifs de la fonction publique globale.

Le sénateur Ringuette: Oui, grâce au programme post-secondaire. Par contre, d'après la vérificatrice générale, la portée de cet excellent programme de recrutement est limitée car il n'est pas appliqué de la même façon par les divers ministères. C'est tout à fait malheureux.

M. Krause: Nos membres ont beaucoup de chance d'avoir d'aussi bons programmes de recrutement dans différents ministères. Permettez-moi d'ajouter que lorsque ces personnes se joignent à la fonction publique, elles sont évaluées en fonction de normes ayant trait au mérite individuel lorsqu'elles sont en formation, puis lorsqu'elles occupent leur premier poste et même lors de la rotation entre les ministères. Nous pensons que cela est également pertinent.

Cela dit, même si nous pensons que ces nominations fondées sur le mérite individuel ont leur raison d'être, il nous semblerait plus judicieux que pour les postes de plus haut niveau dans la fonction publique, les nominations soient faites par le biais d'un

compete and where the best individual is selected. We have proposed changes to section 30, to allow for relative merit.

Mr. Danik: I should like to applaud the committee for raising two issues. You raised the area of selection, which is very important, and have raised it in terms of departments and silos. This has been one of our major complaints for several years.

I have been on committees that have criticized the practice of trying to recruit within a department and not trying to create the kind of broader knowledge that public service employees need in order to serve the public best. We have been on record time and time again saying that for our ES members, for example, we want national competitions. We do not want local competitions. We do not want competitions restricted to a department.

We have one particular department that will remain nameless with which we have problems because their competitions are always internal. They are one of the major employers of our members. It creates a great deal of difficulty for our members, who rely on mobility as an opportunity to get the kind of training they need to progress within the public service.

Senator Ringuette: I can see in the new mandate of the tribunal that geographic criteria complaints are not even an eligible complaint to the tribunal.

Mr. Danik: Currently, it is a problem because the area of selection is a technical element that is in the public service employment regulations.

We can appeal the area of selection; however, the way that it is written currently, the employer must consult the union, so they call us up and they say, "The area of selection will be Vancouver. Thank you very much."

[Translation]

Senator Bolduc: I find it outrageous that the bill does not introduce the concept of competition. I do not claim that a competition is always necessary. However, the competition concept is at the heart of the system, and now it is being set aside. Having lived with the way things are for over 45 years, I think this is a disaster. I have expressed my views to the Honourable Minister Robillard, but the effort was fruitless.

Coming back to the debate on individual merit versus relative merit, in my opinion we have never lost relative merit. As for individual merit, it is based on the classification structure. We have a position classification system that is used in Canada and the United States. Within that system, advancement is determined by an official process requiring individual assessment. When a candidate meets a given set of criteria, he is accepted.

With a different type of public service structure, like the one we find in Quebec, we find a career-based system organized for professionals, so the problem does not arise. An individual advances as his experience and accomplishments grow. In my

processus relatif mettant en concurrence plusieurs personnes, permettant ainsi de choisir la plus compétente. Nous avons proposé des modifications à l'article 30 pour que le mérite relatif soit pris en compte.

M. Danik: Je félicite le comité d'avoir soulevé deux questions. Premièrement, la sélection, le thème très important, dont vous avez discuté en termes de ministère et de silos. C'est un des sujets qui a soulevé le plus grand nombre de plaintes dans les dernières années.

J'ai siégé à des comités où on critiquait la pratique du recrutement à l'intérieur d'un ministère car, ce faisant, on ne permet pas aux fonctionnaires de diversifier leurs connaissances suffisamment afin d'offrir les meilleurs services à la population canadienne. Nous avons dit à maintes reprises que pour les membres ES, par exemple, il faudrait mettre en place des concours nationaux. Les concours locaux ou ministériels ne nous intéressent pas.

Il y a un ministère en particulier, que je ne citerai pas, qui nous pose des problèmes parce que les concours y sont toujours internes. Il s'agit d'un des employeurs les plus importants de nos membres. Et cette situation leur rend la vie très difficile parce que pour eux, la mobilité sert d'outil de formation qui leur permet de monter en grade dans la fonction publique.

Le sénateur Ringuette: J'ai pu constater que dans le nouveau mandat du tribunal, les plaintes portant sur le critère géographique sont irrecevables.

M. Danik: Pour le moment, c'est problématique parce que la zone de sélection est un élément technique qui figure dans le Règlement sur l'emploi dans la fonction publique.

Il est possible de faire appel dans le cas de la zone de sélection. Par contre, en vertu de la loi actuelle, l'employeur doit consulter le syndicat; on reçoit alors un coup de fil et on nous dit «la zone de sélection sera Vancouver. Merci.»

[Français]

Le sénateur Bolduc: Je trouve scandaleux que la loi n'introduise pas la notion de concours. Je ne prétends pas qu'une compétition soit toujours nécessaire. Toutefois, cette notion est la base du système et voilà que l'on en fait fi! Ayant vécu avec cette réalité durant plus de 45 ans, je trouve cette situation désastreuse. J'ai fait part de ma position à l'honorable ministre Robillard, mais sans résultat.

Pour revenir au débat entre le mérite individuel et le mérite relatif, à mon avis le mérite relatif est toujours présent. Pour ce qui est du mérite individuel, il en va de la structure de classification. Vous disposez d'un système de classification des postes qui prévaut au Canada comme aux États-Unis. À l'intérieur de ce système de classes, l'avancement est déterminé par une sorte de formalisme qui exige une évaluation individuelle: le candidat a rencontré les critères, donc il est accepté.

Sous un autre type de structure de la fonction publique, comme au Québec, par exemple, il s'agit plutôt d'un système de carrière organisé pour les professionnels, et le problème ne se pose pas. L'individu avance au fil de son expérience et de ses

view, this is advancement, not real promotion. Real promotion occurs when the individual moves to a new position. The individual has certain duties; he is a professional. Later he becomes a manager, director, director general, or assistant deputy minister.

This brings me back to a point you expressed very well. At some point we have to establish the relative value of individual candidates, otherwise the system would not be fair to candidates outside the system — those mentioned by the Honourable Senator Ringuette — nor would it be fair to candidates inside the system.

As I said previously, we have to decentralize the system. However, we cannot decentralize it and take into account the objections raised by Senator Milne regarding silos.

[English]

In one way, we have to go to an interdepartmental examination.

[Translation]

So will we need interdepartmental competitions to achieve this?

Let us take economists as an actual example. There are a number of economists at the Department of Finance, since the work involved at the department involves finance and monetary policy. These economists have an advantage because they are within the main department involved in economics. However, there are also economists at Health Canada. They work on economic problems in the health sector and they do not have any advantage, since they cannot compete with economists at the Department of Finance. This is why we need as much decentralization as possible. The process also has to become interdepartmental, particularly as we move up the bureaucratic ladder; otherwise, we will condemn Health Canada economists to talk about the economics of health throughout their lives, when there are many other economic sectors they might be interested in. It is a question of balance.

Some say that we are talking about a value, and thus should not establish an administrative process within a piece of legislation. But in my opinion, the legislation needs to contain provisions pertaining to essential issues. I am not questioning the virtue of government officials. However, there must be provisions to ensure that the administrative process guarantees the protection of the public interest as well as the interests of public servants. There are already unions to protect the latter.

I share your views on this point. But you will understand why I am keeping silent on other aspects of your brief.

[English]

Mr. Krause: Can I simply say we agree?

accomplissements. À mon avis, il s'agit d'avancement et non de promotion réelle. La promotion réelle se produit lorsqu'il y a un changement de poste. Un individu a certaines responsabilités, il est un professionnel; puis, il devient cadre, directeur, directeur général, sous-ministre adjoint.

Je reviens alors sur un point que vous avez d'ailleurs très bien exprimé. Il est nécessaire d'établir la valeur relative des candidats, sinon le système n'est pas juste pour les candidats du secteur externe, dont parlait l'honorable sénateur Ringuette, ni pour les candidats à l'externe.

D'autre part, comme je l'ai indiqué précédemment, il faut décentraliser le système. Toutefois, cette décentralisation ne peut se faire et tenir compte de l'objection soulevée précédemment par l'honorable sénateur Milne au sujet des silos.

[Traduction]

D'une certaine façon, il faudrait passer par un examen interministériel.

[Français]

Pour ce faire, il faudrait recourir à des concours interministériels?

Prenons l'exemple concret des économistes. On en compte plusieurs au ministère des Finances, la nature du travail au sein de ce ministère s'apparentant au domaine de la fiscalité et de la politique monétaire. Ces économistes ont donc un avantage, car ils se trouvent à l'intérieur du ministère principal en termes d'économie. Toutefois, les économistes au ministère de la Santé oeuvrant dans le domaine relatif aux problèmes de l'économie du secteur de la santé ne sont pas avantagés, car ils ne peuvent entrer en concurrence avec les économistes du ministère des Finances. Voilà pourquoi il est nécessaire de décentraliser le plus possible. Il faut également, à l'occasion, que le processus devienne interministériel, surtout à mesure que l'on gravit les échelons de la structure bureaucratique, sans quoi on va condamner les économistes à parler d'économie de la santé toute leur vie, alors qu'il existe bien d'autres secteurs de l'économie. C'est une question d'équilibre.

Certains prétendent qu'il s'agit d'une valeur, alors on ne veut pas établir de processus administratif dans la loi. À mon avis, la loi doit se munir de provisions lorsqu'il s'agit de questions essentielles. Je ne mets pas en question la vertu des fonctionnaires. Toutefois, il doit exister des provisions afin de s'assurer que le processus administratif garantisse que les intérêts du public soient protégés et les intérêts des fonctionnaires — les syndicats existent déjà à cette fin.

Sur ce point, je partage votre philosophie. Toutefois, sur d'autres aspects de votre mémoire, vous comprendrez que je garde le silence.

[Traduction]

M. Krause: Je dirais tout simplement que nous sommes d'accord.

I might raise a comment here on the whole question of balance. The legislation should be achieving a balance. On the one hand, we know government employees would like to have relative competitions because it gives them the opportunity and it helps them feel that the process is fair. We know that managers wish to hire quickly because they have a need to fulfil in serving Canadians. They are the other party whose interests need to be balanced. Overriding both of those, we have the Canadian public. The public would like to have confidence that the system is fair and that it hires the best people to serve them. Their interests have to be served as well.

I think the bill, in its current form, is skewed too much in favour of managers who would like to hire expediently and quickly, mainly because of the demands that are on them to provide service, and maybe because their staff levels are insufficient to fulfil the job that they have to do. That, I think, explains why some 42 per cent of appointments that are made are made without competition. It is because of those demands.

I think we need to redress. We should not go completely in that direction. We have to allow for relative merit. I hope you will seriously consider the amendment we proposed on clause 30 for that very reason. Relative merit must stay. We must give Canadians the confidence that the appointments made are honourable appointments and that they are being served by the best Canadians.

[*Translation*]

Senator Bolduc: I raised this point at the second reading of this bill. I have no objection to the matter being delegated to the department or to the administrators. However, I would like to see some rule of law guiding them within the legislation and obliging them to hold competitions, except in certain cases.

[*English*]

Senator Milne: Are you not glad, Mr. Chairman, that my questions are usually short?

The Chairman: Glad to have you here, senator.

Senator Milne: I thank Mr. Danik for recognizing that there is a problem between departments with silo mentality.

I wonder, since I have complimented him, if I may turn around and possibly insult him. I actually have in mind two departments who might be responsible for the one that you nominated for the worst. I sincerely trust that one of them is not the Department of Finance, since this is the National Finance Committee. I will not ask you to answer that.

Senator Oliver: He said "no."

Mr. Krause: No.

Je vais en profiter pour dire quelques mots sur la question de l'équilibre, qui doit être atteint dans la loi. D'une part, nous savons que les fonctionnaires préfèrent les concours relatifs qui donnent une chance à tous et qui paraissent plus justes. D'autre part, les cadres veulent que les postes soient comblés rapidement car ils doivent continuer à servir les Canadiens. Il faut concilier ces deux intérêts. Au-delà de ces deux parties, il y a le public canadien qui veut pouvoir faire confiance à un système équitable qui permet d'embaucher les personnes les plus compétentes. Il faut que les intérêts du public canadien soient pris en compte également.

Je pense que le projet de loi actuel donne un avantage trop important aux cadres qui veulent embaucher rapidement, en raison, essentiellement, des demandes de prestation de services, mais aussi sans doute parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'employés pour assumer les tâches qui leur ont été imparties. C'est cela qui explique le fait que quelque 42 p. 100 des nominations sont effectuées sans concours. C'est en raison de ces demandes.

Je pense qu'il faut rétablir un certain équilibre. Il ne faut pas adopter une position trop extrême. Il faut adopter la notion de mérite relatif et j'espère que vous allez véritablement prendre en compte les amendements que nous avons proposés à l'article 30 et qui vont en ce sens. La notion de mérite relatif doit être adoptée pour que les Canadiens n'aient aucun doute que les nominations sont honorables et que les Canadiens les plus compétents sont à leur service.

[*Français*]

Le sénateur Bolduc: J'ai soulevé ce point en deuxième lecture du projet de loi. Je n'ai pas d'objection à ce que cette question soit déléguée au ministère ou aux administrateurs. J'aimerais cependant qu'il existe une règle de droit qui les guide à l'intérieur de la loi et qui les oblige à tenir des concours sauf exception.

[*Traduction*]

Le sénateur Milne: Monsieur le président, n'est-ce pas rassurant de savoir que mes questions sont en général courtes?

Le président: Ravi de vous avoir parmi nous, madame le sénateur.

Le sénateur Milne: Je voudrais remercier M. Danik d'avoir reconnu l'existence du problème causé par la mentalité de silo qui existe entre les différents ministères.

Maintenant que je lui ai fait un compliment, je vais me permettre de l'insulter. Il y a deux ministères qui me viennent à l'esprit qui pourraient être responsables de celui que vous avez qualifié du pire. Je suis tout à fait convaincue qu'il ne s'agit pas du ministère des Finances, parce que nous sommes ici au Comité des finances nationales. Je ne m'attends pas à ce que vous répondiez.

Le sénateur Oliver: Il a dit «non».

M. Krause: Non.

Senator Milne: I also want to point out that we have spoken about perhaps one in five persons hired for the civil service of Canada being from disadvantaged groups. Will you take that 20 per cent and divide it between Aboriginal groups, immigrant groups and disabled groups? It starts to run pretty thin when you look at it that way. Twenty per cent is not very much — one in five. I look at the presentations that have been made before us today, and I see a lot of white males.

Mr. Krause: I concur with your observation. Perhaps one in five is not sufficient. However, the more fundamental problem is that the application of the one in five is occurring at the lower levels of the public service, at the recruitment levels. There are some worthwhile initiatives at that level. For example, Treasury Board has an economist hiring program for only people who are visible minorities. We support that program for economists who are being trained. Other departments are applying the one-in-five criteria very well and are exceeding it. We think that is great, too, but these are invariably done at the bottom level. As has been pointed out, there is a tendency for like to hire like. It is no surprise when you look at the executive cadre in the public service that there is not such a great representation of people from the minority community. That is a problem that must be addressed. I agree with you.

Senator Milne: It should accurately represent the faces of Canada today.

Mr. Krause: I agree with you.

Mr. Engelmann: There was a comment made earlier today that may involve some strengthening to the Employment Equity Act and also the Canadian Human Rights Act. As many of you may know, a landmark case was decided here in the National Capital Commission with Health Canada where the one-in-five order was made so that they could catch up, and this was for visible minorities in feeder groups to executive category and also in the executive category.

The power no longer exists in the Canadian Human Rights Tribunal to do that because of transitional provisions with the Employment Equity Act, et cetera. It may not be this legislation, but there certainly is a need to look at the Employment Equity Act and the powers of the Employment Equity Review Tribunal and the Canadian Human Rights Tribunal to see that the public service better reflects the Canadian intent.

The Chairman: On that note, I will thank our witnesses for the presentations and for their participation and discussion this afternoon.

The committee adjourned.

Le sénateur Milne: On a dit que parmi les nouvelles recrues de la fonction publique, environ une personne sur cinq appartenait aux groupes désavantagés. Est-ce que ces 20 p. 100 vont être répartis entre les groupes autochtones, immigrants et handicapés? Quand on aborde la question de cette façon, il ne reste plus grand-chose. Vingt pour cent, ce n'est pas beaucoup — c'est une personne sur cinq. Je remarque qu'il y a beaucoup d'hommes blancs parmi les présentateurs d'aujourd'hui.

M. Krause: Je suis d'accord avec vous. Il est vrai qu'une personne sur cinq, ce n'est peut-être pas suffisant. Par contre, le véritable problème, c'est que l'application du principe des 20 p. 100 ne se réalise qu'aux niveaux les plus bas de la fonction publique, à savoir aux niveaux de recrutement. Il est vrai qu'il existe des initiatives louables à ce niveau. Par exemple, le Conseil du Trésor a mis en place un programme visant à embaucher uniquement des économistes membres d'une minorité visible. Nous appuyons ce programme pour les économistes qui sont en formation. Il existe d'autres ministères qui appliquent le critère des 20 p. 100 de façon très efficace, le dépassant même, ce qui est très positif, mais c'est toujours aux échelons les plus bas. Comme on l'a déjà dit, on a tendance à embaucher ceux qui nous ressemblent. Il n'est donc pas très surprenant de constater que chez les cadres supérieurs de la fonction publique, les minorités ne soient pas bien représentées. C'est le problème auquel nous devons trouver une solution. Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Milne: La fonction publique devrait refléter la diversité de la société canadienne actuelle.

M. Krause: Je suis d'accord.

M. Engelmann: Ce matin, on a parlé de renforcer la Loi sur l'équité en matière d'emploi et la Loi canadienne sur les droits de la personne. Comme vous le savez sans doute, une décision clé a été rendue dans la région de la capitale nationale, mettant en place à Santé Canada le principe des 20 p. 100 pour rattraper le temps perdu. Il s'agissait des minorités visibles faisant partie des groupes de relève de la catégorie de la direction, mais aussi de la catégorie de la direction à proprement parler.

Le Tribunal canadien des droits de la personne ne jouit plus de ce genre de pouvoir en raison notamment de dispositions transitoires de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Il n'est peut-être pas opportun de le faire dans le projet de loi qui nous intéresse, mais il est clair qu'il va falloir étudier la Loi sur l'équité en matière d'emploi ainsi que les pouvoirs du Tribunal de l'équité en matière d'emploi et du Tribunal canadien des droits de la personne pour que la fonction publique soit plus représentative de la société canadienne.

Le président: Sur ce, je remercie les témoins de leurs exposés et de leur participation aux discussions de cet après-midi.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, September 2, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-25, to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, on Bill C-25 you will recall that in June we heard from the minister, the President of the Treasury Board, Ms. Robillard, and from the President of the Public Service Commission, Mr. Serson. This afternoon, we had as witnesses representatives of the four major employee associations in the federal government. Tomorrow, we will be hearing from other experts, commentators, people who have been closely involved for some time in these issues, including the former Auditor General and the present Auditor General, the Commissioner of Official Languages, and others.

Tonight we have an opportunity to step back for a moment, and think and talk about the history and culture of the Canadian public administration, the Public Service of Canada. No one in this country is better qualified to help us and lead that discussion than the two witnesses who are now before us at the table. You have their biographies in your briefing notes. You have lists of their many publications. I need not repeat what you already know about them. Professor Hodgetts literally wrote the book on the Public Service of Canada. There it is. It is called *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*. Generations of public administration students have used this as a kind of bible. It is well worth referencing at any time, including today, and probably into the future.

Professor Hodgetts and Professor Franks are, among other things, the authors of a fairly recent publication that is precisely germane to our discussions here: *Parliament and Human Resource Management: The Role of the Public Service Commission as an Agent of Parliament*. They prepared this paper for the Canadian Centre for Management Development in December 2001. I believe you have copies of that. If you do not, we will circulate it to you.

Let me say how very pleased we all are to have these eminent scholars before us tonight. I understand that Professor Hodgetts will speak first. His former student, Professor Franks, will not dare to comment on what he has heard, and he will speak second tonight.

Professor J. E. Hodgetts: Thank you, Mr. Chairman, and honourable senators. You will forgive me in my octogenarian state for sticking fairly closely to these notes. I think you will be

OTTAWA, le mardi 2 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour en faire l'examen.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, s'agissant du projet de loi C-25, vous vous souviendrez qu'en juin, nous avons entendu la ministre, la présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, ainsi que le président de la Commission de la fonction publique, M. Serson. Cet après-midi, nous avons accueilli à titre de témoins des représentants des quatre principales associations d'employés du gouvernement fédéral. Demain, nous entendrons d'autres experts, des observateurs, des personnes qui s'intéressent de près depuis un certain temps à ces questions, dont l'ancien vérificateur général et l'actuelle vérificatrice générale, le commissaire aux langues officielles, pour n'en nommer que quelques-unes.

Ce soir, nous aurons l'occasion de faire un bref retour en arrière et d'axer notre réflexion sur l'histoire et la culture de l'administration publique canadienne, la fonction publique du Canada. Personne au pays n'est mieux qualifié pour nous aider et donner le coup d'envoi à cette discussion que les deux témoins qui sont devant nous à la table. Vous avez sans doute leur biographie dans vos notes d'information. Vous avez la liste de leurs nombreuses publications. Il n'est pas nécessaire que je répète ce que vous savez déjà à leur sujet. Le professeur Hodgetts est l'auteur du livre de référence sur la fonction publique du Canada. Le voilà. Il s'intitule *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*. Des générations d'étudiants en administration publique considèrent cet ouvrage comme leur bible. Il est bon de s'y référer en tout temps, y compris aujourd'hui, et sans doute à l'avenir.

Le professeur Hodgetts et le professeur Franks sont, entre autres, les auteurs d'une publication assez récente qui se rapporte précisément à nos discussions: *Parliament and Human Resource Management: The Role of the Public Service Commission as an Agent of Parliament*. Ils ont rédigé ce document pour le Centre canadien de gestion en décembre 2001. Je crois que vous en avez des copies. Si vous n'en avez pas, nous vous en distribuerons.

Permettez-moi de vous dire à quel point nous sommes heureux d'accueillir ce soir ces éminents érudits. Je crois savoir que le professeur Hodgetts prendra la parole en premier. Son ancien étudiant, le professeur Franks, n'osera pas faire de commentaires sur ce qu'il aura entendu, et il prendra la parole en second.

M. J.E. Hodgetts, professeur: Merci, monsieur le président, et honorables sénateurs. En ma qualité d'octogénaire, j'espère que vous me pardonneriez de m'en tenir d'assez près à mes notes. Je

thankful that I did. It has taken me 85-plus years to attain the honour of addressing this august body, and I am all the more appreciative for having had to wait so long.

I intend to concentrate on the historical context that has conditioned the creation of this complex and comprehensive bill for modernizing the public service that is now before you. Taking the liberties of an octogenarian, I shall adopt the stance of the mugwump, though I am equipping the mugwump with McLuhan's rear-view mirror, in order to make several general observations that I hope will give you some perspective when considering the details of the bill, a task I happily leave to you.

Let me begin with what I consider to be an extremely astute assessment of our system made many years ago by John Deutsch, who will be known to many of you, an economist mandarin and former principal of Queen's University. He had the habit of starting out in a very commonsensical sort of way that would lead you to say, "John, get on with it." He would remark that Canada, in contrast to the U.S. system of divided powers with checks and balances, had the Westminster system of a union of powers with a political executive inside and responsible to the supreme legislature. However, it is the payoff in the first part of his assessment that is important. He would go on to say that, within the permanent executive branch, a Canadian version of the U.S. separation of powers and checks and balances prevailed.

I suspect this insight was derived from his experience sitting as secretary to the early Gordon Royal Commission on Administrative Classifications which, in fact, dealt with everything else but administrative classification. That commission produced a significant report at the close of the Second World War period which grappled with the same issues that had continued to be addressed by royal commissions from without and, as with this present bill, by innumerable committees and studies from within the public service.

John Deutsche's perception of that system operating with divided powers and accompanying checks and balances was amply verified when the Gordon commission's efforts to inject greater coordination of all the actors engaged in managing people was met by an outcry against the creation of a "Czar of the Civil Service." That czar was the proposed director general of establishment to be housed in Treasury Board. It was shot down in flames as the competing stakeholders asserted their respective jurisdictional rights and extolled the virtues of checks and balances.

A decade and a half later, in the early 1960s, as editorial director for the Glassco Royal Commission, I had my own opportunity to observe first hand the prevailing truth of Deutsche's insight. I can still visualize the enormous chart laying out all the participants in the management of people and

pense que vous me serez reconnaissants de le faire. Il m'a fallu attendre plus de 85 ans pour avoir l'honneur de m'adresser à votre auguste assemblée, et pour avoir attendu si longtemps, je l'apprécie d'autant plus.

Je m'attacherai surtout au contexte historique qui a permis l'élaboration du projet de loi complexe et exhaustif visant la modernisation de la fonction publique dont vous êtes saisis. Misant sur l'indulgence qu'on accorde à un octogénaire, je jouerai le rôle du réfractaire, mais d'un réfractaire qui bénéficie en rétrospective de la vision de McLuhan. Je ferai plusieurs observations générales qui, je l'espère, vous suggéreront une perspective en vue d'examiner les détails du projet de loi, détails que je suis heureux de laisser entre vos mains.

Tout d'abord, je reprendrai le bilan extrêmement intelligent qu'a fait de notre système il y a de nombreuses années John Deutsch, que bon nombre d'entre vous connaissez. Il s'agit d'un économiste mandarin, ancien recteur de l'Université Queen. Il avait l'habitude de commencer par faire des déclarations empreintes de gros bon sens qui vous poussaient à lui dire: «John, aboutissez.» D'entrée de jeu, il faisait observer que le Canada, contrairement aux États-Unis, qui sont dotés d'un système fondé sur la séparation des pouvoirs assorti d'un système de contrôle, que le Canada donc s'était inspiré du modèle de Westminster basé sur l'union des pouvoirs assorti, à l'interne, d'un pouvoir exécutif redevable devant la législature suprême. Cependant, c'est le résultat de la première partie de son constat qui importe. Selon lui, au sein du volet exécutif permanent, une version canadienne de la séparation des pouvoirs et du système de contrôle en vigueur aux États-Unis s'était imposée.

Je soupçonne que cette perception dérivait de son expérience de secrétaire auprès de l'ancienne Commission royale sur les classifications administratives du service public, appelée la Commission Gordon, qui, en fait, traitait de tout sauf de classification administrative. Cette commission a produit un rapport imposant à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle s'est attaquée aux mêmes problèmes qui ont continué de susciter l'intérêt de diverses commissions royales un peu partout et, comme c'est le cas pour la mesure actuelle, d'innombrables comités et groupes d'étude au sein de la fonction publique même.

L'opinion de John Deutsche, voulant qu'on soit en présence d'un système fondé sur la séparation des pouvoirs accompagné de freins et contrepoids institutionnels, a été amplement confirmée lorsque les efforts de la Commission Gordon en vue de favoriser une plus grande coordination entre tous les acteurs engagés dans la gestion des effectifs ont été accueillis par un tollé contre la création d'un «tsar de la fonction publique». Ce tsar était le directeur général des besoins en effectifs que l'on se proposait de créer sous l'égide du Conseil du Trésor. Cette idée a été descendue en flammes, les autres intervenants affirmant leurs droits juridictionnels respectifs et faisant l'éloge du système de contrôle.

Une décennie et demie plus tard, au début des années 60, en ma qualité de directeur de la rédaction auprès de la Commission royale Glassco, j'ai pu observer en direct à quel point la perception de Deutsche était juste. Je peux encore aujourd'hui visualiser l'énorme tableau où figuraient tous les participants à la

money — departmental managers, the Civil Service Commission, Treasury Board, the Department of Finance, the Privy Council Office — each of whom had been assigned a differently coloured card of its own to be shifted about under the functions assigned by law and regulation to each. This exercise in, what I would call, “put and take,” moved literally from drafting board to recommendations, again in the name of simplifying the system and achieving greater cohesion and coordination.

Seventeen years later, it was “déjà vu all over again,” when I found myself on the Lambert Royal Commission. There was, however, one major difference. Whereas Glassco had been prohibited from including Parliament under its review, the Lambert commission’s reference included tracing the line of accountability through to and including Parliament. The number of participant stakeholders claiming some share in the management of the public service was increased not only by acknowledging that Parliament had a role but also, since Glassco’s time, by the emergence of the right of unionized employees to engage in collective bargaining.

In the 25 years since Lambert that bring us to the present bill, still more participants can claim a say in the actions involving public service employees, that is, post the Bi and Bi Commission, a language commissioner; the Canada Constitution Act and in particular the Charter of 1982, a human rights tribunal, an equity tribunal and significantly greater input on the part of the judiciary itself, judicial activism. As well, formal recognition in legislation of 1993 of the Clerk of the Privy Council as head of the public service gave that office a much more salient role.

My own feeling is that, comprehensive as this omnibus bill is, it will not bring a magical union of powers to what seems to have become an extreme example of a system of the divided powers and attendant checks and balances.

Although it is sad, I conclude that this is something with which we must learn to live.

A second generalization about the historical context for this bill is that all preceding public service reform measures been predicated on the presumed need to reduce the delays and procedural impasses created by the conflicting and overlapping mandates of the agencies involved, while of course still ensuring that the basic values of merit for appointment and promotion are preserved. The paradoxical outcome, when the dust has settled after each major reform intervention, has been further additions to the roster of actors claiming a share in the process. There are two obvious consequences, impeding both the search for streamlining procedures and letting managers manage, the constant refrain in all reform efforts.

gestion des effectifs et des finances — administrateurs ministériels, la Commission de la fonction publique, le Conseil du Trésor, le ministère des Finances, le Bureau du Conseil privé — chacun d’eux ayant une carte de couleur différente que l’on déplaçait selon les fonctions assignées à chacun par la législation et la réglementation. Ce que je comparerais à un jeu de dames est passé littéralement de la table à dessin au stade des recommandations, encore une fois dans le but de simplifier le système et de favoriser une cohésion et une coordination meilleures.

Dix-sept ans plus tard, j’ai eu un sentiment de «déjà vu» lorsque je me suis retrouvé à siéger à la Commission royale Lambert. Il y avait cependant une différence importante. Alors que la commission Glassco n’avait pu englober le Parlement dans son examen, le mandat de la commission Lambert exigeait que l’on établisse la filière de la responsabilisation jusqu’au Parlement inclusivement. Le nombre d’intervenants ou participants qui affirmaient prendre part à la gestion de la fonction publique s’est trouvé accru non seulement parce que l’on reconnaissait que le Parlement jouait un rôle à cet égard, mais aussi parce que depuis l’époque Glassco, on devait composer avec l’émergence du droit des employés syndiqués d’être parties prenantes à la négociation collective.

Au cours des 25 années qui se sont écoulées depuis la commission Lambert et qui nous ont amenés au projet de loi actuel, un nombre encore plus grand de participants ont pu affirmer avoir leur mot à dire dans le dossier des employés de la fonction publique, c’est-à-dire après la Commission B et B, un commissaire aux langues officielles; la Loi constitutionnelle du Canada et en particulier la Charte de 1980, un tribunal des droits de la personne, un tribunal de l’équité et une contribution beaucoup plus considérable de la part de l’appareil judiciaire lui-même, l’activisme judiciaire. En outre, la reconnaissance officielle du greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique dans la loi de 1993 a conféré à ce poste un rôle beaucoup plus saillant.

J’ai le sentiment qu’en dépit de son caractère exhaustif, ce projet de loi omnibus ne donnera pas lieu à une union magique de pouvoirs au lieu de ce qui semble constituer un exemple extrême d’un système axé sur la séparation des pouvoirs et assorti de freins et contrepoids.

Bien que ce soit regrettable, je conclus que c’est un système avec lequel il nous faudra apprendre à composer.

Voici une seconde généralisation au sujet du contexte historique dans lequel s’inscrit le projet de loi. Toutes les mesures de réforme de la fonction publique précédentes ont découlé de la nécessité présumée de réduire les délais et les impasses procéduriers créés par les mandats contradictoires et chevauchants des agences en présence, tout en assurant, évidemment, le maintien du principe fondamental des nominations et des promotions au mérite. Paradoxalement, le résultat de cet exercice, une fois retombée la poussière après chaque intervention en profondeur en vue d’une réforme, a été de grossir les rangs des acteurs prétendant être partie au processus. Ce qui a donné lieu à des conséquences évidentes: entraver à la fois la recherche de procédures rationalisées et la liberté de gestion des gestionnaires, soit le refrain constant dans tous les efforts de réforme.

First, more participants inevitably undermine the efforts to speed up the process, to make it more businesslike. Second, and perhaps more importantly, the injection of new actors on the scene creates institutional angst among longstanding agencies whose mandates are now threatened. John Deutscher's separation of powers and checks and balances now comes forcefully into play as agencies jockey for position and a species of bureaucratic collective negotiation seeks for workable accommodations.

When one examines, over time, the way in which our public service has responded to such transactions, one feels like an archaeologist working one's way down from stratum to stratum, finding en route at least lingering traces of the impact of successive reforms for all, that each has at one point been dismissed as outmoded or irrelevant under changed conditions. In short, the system knows how to add but it is very poor at subtraction.

Permit me now to demonstrate how my context-setting generalizations have a bearing on Bill C-25. These should be treated as warning flags or points that might be raised with others more knowledgeable of them.

First, this is an omnibus bill that incorporates all the actors involved in the management of the human resources of the public service. Assembling in one bill legislation covering the staff relations regime, the legislation covering public service employment, together with relevant components of the Financial Administration Act and the act governing the Centre for Management Development, gives us a deceptive notion of reducing the chaos in Deutscher's division of powers to some kind of harmonious universe. My impression is that the two major enactments have been made longer with more statutory instructions built in, having the effect of further rigidifying the control regime whose simplification is sought.

I note here that, when I looked at the list of amendments produced by the other place, the bulk were concerned with the political activities of public servants and that this was incorporating much more detail than existed in the previous legislation. I cite that simply as an example of the way these acts grow.

Second, despite its omnibus nature, the bill for the most part applies only to what is now called the "core public service." That "core" seems to be dwindling in numbers even as the provisions for managing grow more luxuriantly complex. We have long had what I like to call a second public service comprised of the "structural heretics" — another term of mine — that have made up the list of ABCs, the agencies, boards, commissions and corporations. Many are employers in their own right, and some of them only partially, if at all, are embraced by the management regime for the core. Recent downsizing and new management ideas have produced even more elusive additions to these

Premièrement, tout accroissement du nombre de participants compromet inévitablement les efforts en vue d'accélérer le processus pour le rendre plus efficace. Deuxièmement, ce qui est peut-être plus important encore, l'arrivée sur la scène de nouveaux acteurs suscite un sentiment d'angoisse institutionnelle chez les agences de longue date dont les mandats sont maintenant menacés. Le modèle de la séparation des pouvoirs et du système de contrôle évoqué par John Deutscher exerce alors tout son poids, les agences jouant du coude pour conserver leur position et une série de négociations collectives cherchant à trouver des aménagements acceptables pour les bureaucrates.

Lorsqu'au fil du temps, on examine la façon dont notre fonction publique a réagi à de telles transactions, on se sent un peu comme un archéologue qui remonterait de strate en strate, et qui trouverait ce faisant au moins des traces subsistant de l'impact des réformes successives, chacune d'elles ayant à un moment donné été rejetée parce qu'elle était dépassée ou manquait de pertinence à la suite de l'évolution de la situation. En bref, le système sait comment additionner mais il a beaucoup de mal à soustraire.

Permettez-moi maintenant de vous démontrer comment ces généralisations de mise en contexte s'appliquent au projet de loi C-25. Il convient d'y voir des signaux d'alarme ou des points qu'il serait intéressant de soulever avec d'autres, mieux renseignés.

Premièrement, nous sommes en présence d'un projet de loi d'ensemble qui touche tous les acteurs participant à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Le fait de regrouper dans une seule mesure la loi visant le régime des relations de travail, la loi couvrant l'emploi dans la fonction publique, ainsi que les composantes pertinentes de la Loi sur la gestion des finances publiques et la loi régissant le Centre canadien de gestion nous donne l'impression — trompeuse, il faut bien le dire —, de façonner à partir du chaos de la séparation des pouvoirs de Deutscher un univers harmonieux. J'ai l'impression que les deux principales mesures ont gagné en longueur à la suite de l'ajout d'un plus grand nombre de directives législatives, ce qui a pour effet de rendre plus rigide le régime de contrôle que l'on souhaitait simplifier.

À la lecture de la liste des amendements produits par l'autre endroit, je constate que la majeure partie d'entre eux visent les activités politiques des fonctionnaires et qu'ils sont beaucoup plus détaillés que ce qui figurait dans la mesure législative antérieure. Je mentionne simplement cela à titre d'exemple, pour montrer comment ces lois prennent de l'ampleur.

Deuxièmement, en dépit de son caractère d'ensemble, le projet de loi s'applique surtout à ce qu'on appelle «le noyau de la fonction publique». Or, les composantes ce «noyau» semblent décroître alors même que les dispositions visant à en assurer la gestion prennent un tour d'une complexité inouïe. Nous avons depuis longtemps ce que j'appelle une deuxième fonction publique composée de «hérétiques structurels» — une autre expression de mon cru —, qui composent la liste des ABC, c'est-à-dire les agences, les bureaux, les commissions et les sociétés de la Couronne. Un grand nombre de ces entités sont des employeurs de plein droit, alors que d'autres ne le sont que partiellement ou

outriders, such as special operating agencies, partnerships and the like. To my mind, they are all equally part of the Public Service of Canada and thus not immune to the values of merit, non-partisanship and accountability that the current Bill C-25 is dedicated to preserving.

I hasten to say this is not a call to add all these to the present bill, but simply a warning flag to suggest that Parliament has a very legitimate interest in the heretics, even though the constitutional ties of ministerial control and responsibility have been much modified.

Third, faithful to the tradition of all public service reforms, the Bill C-25 demonstrates my observation that we are better at addition than subtraction. I have the impression, but only that, that the new labour relations component of the bill adds more formal actors. While I am a little uncertain about that, I am definite about the fact that the revised public service employment portion of the bill does add at least one new major actor, the public service staffing tribunal, and greatly enlarges the role of the Centre for Management Development by centralizing training in a proposed public service college. Both changes are achieved by divesting the historically well-ensconced agency, the Public Service Commission, of its major responsibility for training, and of its adjudicative role in offering recourse on complaints arising from so-called internal appointments. This take-and-put exercise leaves me with a number of troubling questions. I will mention but a few of them.

Does the divestiture of two major activities of the Public Service Commission explain the curiously truncated commission now proposed, with a single full-time president and two or more part-time commissioners? I note the amendment made in committee in the House of Commons would confirm the appointment of the president by joint resolution, thus confirming the independence of the agency, putting it more or less in the same position as the Auditor General. However, it goes much further because in this case it is confirming the appointment, not a joint resolution confirming the firing of the person. I wonder also whether this agent of Parliament may be a somewhat hollowed out shell by this time and, if so, why then we should be paying so much attention to ensuring he is independent as he reports to Parliament. I have seen little or no discussion of the tribunal and how it relates to the parent from whom its functions were extracted.

Does the diversion of the training function from the PSC to the new college represent an undue centralization or monopolization of this activity? What happens to specialized departmental training programs? What about language training? Do the universities and colleges with specialized schools of business and public policy administration courses have a stake in this decision? I have heard no discussion of that.

pas du tout, et sont visées par le régime de gestion du noyau de base. La récente rationalisation et de nouvelles idées en matière de gestion ont eu pour effet d'ajouter des entités encore plus évasives à ces marginaux, comme les organismes de services spéciaux, les partenariats, et ainsi de suite. À mon avis, toutes ces entités font aussi partie de la fonction publique du Canada et, par conséquent, sont tenues d'embrasser les valeurs du mérite, de la neutralité et de la responsabilité que le projet de loi C-25 souhaite préserver.

Je m'empresse d'ajouter que je ne réclame pas qu'on ajoute toutes ces entités au projet de loi actuel. Je veux simplement signaler que le Parlement porte un intérêt très légitime aux hérétiques, même si les liens constitutionnels du contrôle et de la responsabilité ministériels ont été grandement modifiés.

Troisièmement, fidèle en cela à la tradition de toutes les réformes de la fonction publique, le projet de loi C-25 confirme mon observation selon laquelle nous sommes plus doués pour additionner que pour soustraire. J'ai l'impression — mais ce n'est qu'une impression — que le nouveau volet sur les relations de travail du projet de loi vient gonfler le nombre des acteurs officiels. Bien que je n'en sois pas tout à fait certain de ce qui précède, je suis convaincu que le volet révisé sur l'emploi dans la fonction publique ajoute au moins un nouvel acteur principal, le Tribunal de la dotation de la fonction publique et élargit énormément le rôle du Centre canadien de gestion en centralisant la formation dans un projet de collège de la fonction publique. Ces deux changements s'opèrent du fait qu'on retire à une agence établie de longue date, la Commission de la fonction publique, sa principale responsabilité en matière de formation, ainsi que son rôle d'arbitre offrant un recours pour les plaintes visant des nominations «à l'interne». Cet exercice soulève à mes yeux un certain nombre de questions troublantes dont je ne mentionnerai que quelques-unes.

La cession de deux activités principales relevant de la Commission de la fonction publique explique-t-elle la commission curieusement tronquée qui est maintenant proposée, avec un président à temps plein et deux commissaires à temps partiel ou plus? Je constate que l'amendement pris au comité de la Chambre des communes confirmerait la nomination du président par résolution conjointe, confirmant ainsi l'indépendance de l'agence, ce qui la mettrait plus ou moins dans la même position que le Bureau du vérificateur général. Cependant, on va beaucoup plus loin en l'occurrence puisqu'on confirme la nomination; ce n'est pas une résolution conjointe qui confirme le licenciement de la personne. Je me demande aussi si cet agent du Parlement ne serait pas une coquille vide à ce moment-là et, dans l'affirmative, pourquoi nous devrions accorder tellement d'attention à son indépendance puisqu'il fait rapport au Parlement. Il n'y a guère eu de discussions au sujet du tribunal et de ses liens avec l'entité mère dont elle a extrait ses fonctions.

La cession de la fonction de formation de la CFP au nouveau collège représente-t-elle une centralisation indue ou une monopolisation de cette activité? Qu'arrivera-t-il aux programmes ministériels spécialisés en formation? Qu'en sera-t-il de la formation linguistique? Les universités et collèges offrant des cours d'administration publique sont-ils partie prenante à cette décision? Je n'ai eu connaissance d'aucune discussion à ce sujet.

My main concern comes back to the Public Service Staffing Tribunal, the PSST. Unlike the Public Service Commission, it will have full-time commissioners, but it will have the same independence and same reporting responsibilities to Parliament, as far as I can make out. Therefore, my question is: Do we now have two parliamentary agencies?

I note that the PSST has power to review the decisions of the PSC, as well as those of the deputy heads with the powers delegated by the PSC to them to make personnel decisions in certain areas. Do we have one parliamentary agency reporting on another parliamentary agency, one being superior to the other? How will this arrangement affect the role of the Public Service Commission as guardian and definer of merit and the merit system? I could ramble on about merit. I gather you have already had some discussion of it.

This latest reform exercise leaves many unanswered questions that, in my judgment, should not be left to be settled by regulation.

I am not sure whether it was Pope who provided the descriptive couplet for the situation we have always faced:

Great fleas have little fleas upon their backs to bite 'em,

And little fleas have lesser fleas, and so *ad infinitum*.

The Chairman: Thank you, Professor Hodgetts.

Professor Franks, will you please proceed?

Professor Ned Franks: Mr. Chairman, honourable senators, I feel a bit intimidated, coming after my august colleague and leader in many of these subjects who has done far more work on them than I have. I shall in my comments try to discuss the Public Service Commission as a parliamentary agency. I will align a few other comments with that.

I want to talk about many things, including whistle-blowing and merit. However, I have left them out of this presentation.

Before I begin my comments, I should mention that Professor Hodgetts and I had a discussion today with the Privy Council Office on various matters. They pointed out that, even though the Public Service Commission describes itself as an agent of Parliament and thinks of itself as such, it is not an agent of Parliament in formal terms. I asked if that meant it was a parliamentary agency and the response was that they were not too sure. Therefore, I hope we can all accept that if my terminology is inexact, unconstitutional, illegal — and I hope it is not improper — but I do hope it is understandable.

Ma première préoccupation concerne le Tribunal de la dotation de la fonction publique, le TTFP. Contrairement à la Commission de la fonction publique, il sera doté de commissaires à temps plein, mais il jouira de la même indépendance et assumera les mêmes responsabilités de faire rapport au Parlement, si j'ai bien compris. Par conséquent, ma question est la suivante: avons-nous maintenant deux agences parlementaires?

Je note que le tribunal sera habilité à examiner les décisions de la CFP, de même que celles des sous-ministres auxquels la CFP a délégué le pouvoir de prendre des décisions concernant le personnel dans certains domaines. Sommes-nous en présence d'un organisme parlementaire qui fait rapport sur un autre organisme parlementaire, l'un étant supérieur à l'autre? Comment pareil arrangement influera-t-il sur le rôle que joue la Commission de la fonction publique en tant que définisseur et gardien du principe et du système de mérite? Je pourrais parler longtemps au sujet du mérite. Je crois savoir que vous en avez déjà discuté.

Cette dernière mouture de réforme laisse de nombreuses questions sans réponse qui, à mon avis, ne devraient pas être réglées ultérieurement par le biais de la réglementation.

Je ne suis pas sûr si c'est Pope ou quelqu'un d'autre qui est l'auteur du couplet qui décrit bien la situation que nous avons déjà connue:

Les grosses puces ont sur le dos de petites puces qui les mordent,

et les petites puces en ont d'encore plus petites, et ainsi de suite *ad infinitum*.

Le président: Merci, professeur Hodgetts.

Professeur Franks, voudriez-vous commencer?

M. Ned Franks, professeur: Monsieur le président, honorables sénateurs, je me sens un peu intimidé de prendre la parole après mon auguste collègue et chef de file dans un grand nombre de ces domaines, auxquels d'ailleurs il a consacré beaucoup plus de travail que moi. Mes commentaires porteront surtout sur la Commission de la fonction publique en tant qu'organisme parlementaire et j'y ajouterai quelques autres observations.

J'aurais voulu parler d'une bien des choses, y compris de la dénonciation et du mérite, mais je ne les ai pas incluses dans mon exposé.

Avant de commencer, je tiens à mentionner que le professeur Hodgetts et moi-même avons eu aujourd'hui une discussion avec le Bureau du Conseil privé sur diverses questions. Nos interlocuteurs ont signalé que même si la Commission de la fonction publique se décrit elle-même comme un organisme relevant du Parlement et se perçoit comme tel, ce n'en est pas un officiellement. J'ai donc voulu savoir si cela signifiait que c'était un organisme parlementaire et on m'a répondu qu'on en était pas trop sûr. Par conséquent, j'espère que nous pourrions tous accepter que si ma terminologie est inexacte, inconstitutionnelle et illégale — j'espère qu'elle n'est pas inconvenante —, j'espère tout de même qu'elle est compréhensible.

Bill C-25 is massive and complex. However, I have a tendency to simplify things rather than make them complex, and perhaps that is the right way to go. Like anything that is a product of such massive and complex work leading to such a massive and complex product, I think we must accept that the proposed act embodies many compromises and glosses over some difficulties. I do not believe we will get a perfect resolution to the problem because I am not even sure that we could find one if we started from scratch now.

I will talk about the parliamentary agency of the Public Service Commission. As we all know, the Westminster model of parliamentary cabinet and government embodies, if not a separation of powers, then a very clear separation of roles. Even though the classic definition of our form of government describes it as having a fusion of powers in the symbiotic connections between the executive — cabinet — and the legislature — Parliament — the fact remains that the executive, not Parliament, administers the powers of government. Parliament's role comes in two stages: first, in granting powers and funds to the executive through statutes and appropriation; and, second, after the executive has used these powers and spent these funds in holding it to account for its stewardship and management.

In normal circumstances, Parliament has no role in the actual exercise of power and the spending of funds. That is the responsibility of the executive. Parliament's role is to review and hold accountable, not to manage.

The Public Service Commission and its predecessor, the Civil Service Commission, to the extent that they are agents of Parliament and not the executive, are deviations from this standard. Human resources management is one of the core functions in public administration and the management of the business of government. Both of these agencies have had key, and in earlier times particularly, dominant roles in the management of human resources. In effect, they have exercised executive functions. If the roles of Parliament and the executive as described above were to have held true for human resource management, then the Public Service Commission and the Civil Service Commission would not have had executive functions but would have been restricted to a review of the government's human resources practices and reporting on these to Parliament and, in so doing, initiating the processes of accountability.

I can identify two reasons for this allocation of strong management roles to the two commissions, and the first goes back to the scientific management school, which was in vogue in 1918 when the Civil Service Commission was given these major functions and believed that you could clearly separate politics and administration, and that administration was a technical business, which in this case would become the function of the independent commission.

Le projet de loi C-25 est volumineux et complexe. Cependant, j'ai tendance à simplifier les choses plutôt qu'à les compliquer, et peut-être est-ce là la bonne façon de faire. Comme toute chose qui est le résultat d'un travail aussi énorme et complexe, je pense qu'il faut accepter que le projet de loi proposé concrétise de nombreux compromis et fait abstraction de certaines difficultés. Je ne pense pas que nous obtiendrons une solution parfaite au problème. En fait, je ne suis même pas certain qu'on puisse en trouver une même si l'on recommençait à la case départ.

Je parlerai de l'organisme parlementaire qu'est la Commission de la fonction publique. Comme nous le savons tous, le modèle de gouvernement et de cabinet parlementaires de Westminster enchâsse, sinon la séparation des pouvoirs, du moins une séparation des rôles très claire. Même si la définition classique de notre forme de gouvernement le décrit comme un mariage de pouvoirs autorisant des liens symbiotiques entre l'exécutif — le cabinet — et le législatif — le Parlement —, le fait est que c'est l'exécutif, et non le Parlement, qui administre les pouvoirs du gouvernement. Le rôle du Parlement s'exerce en deux étapes. Premièrement, en octroyant des pouvoirs et des fonds à l'exécutif par le biais de mesures législatives et de crédits parlementaires; et, deuxièmement, une fois que l'exécutif a utilisé ses pouvoirs et dépensé les fonds en question, en exigeant de lui une reddition de comptes au sujet de son administration et de sa gestion.

Normalement, le Parlement ne joue aucun rôle dans l'exercice concret du pouvoir et dans l'utilisation des fonds. C'est la responsabilité de l'exécutif. Le rôle du Parlement consiste à faire un examen et à exiger des comptes, et non à assurer l'administration.

La Commission de la fonction publique et son prédécesseur, la Commission du service civil, dans la mesure où ce sont des agents du Parlement et non des entités de l'exécutif, dérogent à cette norme. La gestion des ressources humaines est l'une des fonctions fondamentales de l'administration publique et de la gestion des affaires gouvernementales. Ces organismes ont tous deux joué des rôles prépondérants dans la gestion des ressources humaines, surtout dans le passé. En fait, ils ont exercé des fonctions exécutives. Si les rôles du Parlement et de l'exécutif tels que nous les avons décrits ci-dessus avaient été appliqués en matière de gestion des ressources humaines, ni la Commission de la fonction publique ni la Commission du service civil n'auraient de fonctions exécutives; ces entités se seraient bornées à examiner les pratiques du gouvernement en matière de ressources humaines et à en faire rapport au Parlement, amorçant ce faisant le processus de la responsabilisation.

Je peux identifier deux raisons pour lesquelles on a confié d'importants rôles de gestion à ces deux commissions. La première remonte à l'école de gestion scientifique qui était en vogue en 1918 lorsque l'on a accordé à la Commission du service civil ces fonctions importantes. On croyait pouvoir établir une distinction nette entre la politique et l'administration. En effet, on estimait que l'administration était une affaire technique qui, en l'occurrence, deviendrait la fonction de la commission indépendante.

The other factor that entered in was that in 1918 the Auditor General of Canada actually did exercise executive functions in what they called then the pre-audit, and controlled the disbursement of funds. This role of the Auditor General was changed in 1931, and I think it is worth saying that, up until 1931, we did not have an effective accounting system or an effective system of financial control within government because of this split between the functions of the Auditor General in disbursement and the lack of a good accountability process to Parliament, as well as the inability of the government itself to control its own use of funds because an independent person was doing this.

I might add that my first kick at that question came in the early 1960s, when I was working for the government and then the Legislature of Saskatchewan on reforming the public accounts committee, which some of you may remember. Saskatchewan was the first province to accept the proper model, which the federal government by then had, but that was in the 1960s, and that is history now.

However, what did not happen is that the same discipline was imposed on the Civil Service Commission and its roles. As a result, the commission has had and still has a foot in both camps, and has had to perform an awkward sort of split as a result. One of the commission's feet is firmly in the parliamentary camp, where the commission serves as the agent of Parliament in attempting to prevent abuse by controlling much of human resources management. The commission's other foot, by necessity, is in the executive and management camp where its functions in human resources make it one of the key central agencies of government along with the Treasury Board Secretariat and the Privy Council Office.

The commission has never had a strong or close relationship with Parliament even though it is Parliament's agent. In recent years the Public Service Commission has attempted to strengthen its relationship with Parliament through its useful reports on the public service. I could add that there was some disapproval in certain parts of the executive that the Public Service Commission had the temerity to do this, but that was a tempest in a teapot.

In its role in management, the Public Service Commission has been reduced in powers through collective bargaining, where the Treasury Board serves as the employer, not the Public Service Commission, through the government's designation of the Clerk of the Privy Council as head of the public service, through changes in its functions through amendments to the Public Service Employment Act and others.

At the same time, strong forces have pushed the commission into the executive camp. The government has, whether intentionally or not, treated the position of commissioners on the Public Service Commission as parts of the public service. Not since 1985 has a president of the Public Service Commission served out the statutory 10-year term.

L'autre facteur qui a joué, c'est qu'en 1918, le vérificateur général du Canada exerçait effectivement des fonctions exécutives dans ce qu'on appelait la vérification au préalable, et il contrôlait les sorties de fonds. Ce rôle du vérificateur général a été modifié en 1931, et j'estime utile de mentionner que jusqu'en 1931, il n'existait pas de système de comptabilité ou de contrôle financier efficace au sein du gouvernement en raison de cette distinction entre les fonctions du vérificateur général concernant les sorties de fonds et l'absence d'un processus de reddition de comptes convenable au Parlement, sans compter l'incapacité du gouvernement lui-même de contrôler l'usage qu'il faisait lui-même des fonds puisqu'une personne indépendante était chargée de le faire.

J'ajouterai que je me suis penché pour la première fois sur cette question au début des années 60, alors que je travaillais pour le gouvernement et ensuite, pour l'Assemblée législative de la Saskatchewan sur la réforme du Comité des comptes publics, ce dont certains d'entre vous se souviendront. La Saskatchewan a été la première province à accepter le modèle idéal, que le gouvernement fédéral avait déjà adopté, mais c'était dans les années 60, et c'est maintenant du domaine de l'histoire.

Cela dit, ce que l'on n'a pas fait, c'est imposer la même discipline à la Commission du service civil. Résultat, la commission a conservé ses rôles et a continué d'avoir un pied dans les deux camps. Il lui fallait donc faire son travail dans une position inconfortable. D'une part, la Commission est fermement implantée dans le camp parlementaire, puisqu'elle agit comme mandataire du Parlement du fait qu'elle tente d'empêcher les abus en contrôlant une bonne partie de la gestion des ressources humaines. Par ailleurs, par nécessité, la Commission est également ancrée dans le camp de l'exécutif et de la gestion puisque ses fonctions dans le domaine des ressources humaines en font l'une des agences centrales clés du gouvernement, au même titre que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé.

La Commission n'a jamais eu de liens forts ou étroits avec le Parlement même si elle en est un agent. Ces dernières années, la CFP a tenté de renforcer sa relation avec le Parlement en lui présentant des rapports utiles sur la fonction publique. J'ajouterai que dans certains volets de l'exécutif, on a reproché à la Commission de la fonction publique d'avoir eu la témérité de faire cela, mais ce fut une tempête dans un verre d'eau.

En ce qui concerne son rôle en matière de gestion, la Commission de la fonction publique a vu ses pouvoirs réduits par l'avènement de la négociation collective puisque c'est le Conseil du Trésor qui agit à titre d'employeur, et non la CFP, par le fait que le gouvernement ait désigné le greffier du Conseil privé comme chef de la fonction publique, et par les changements survenus dans ses fonctions à la suite des amendements apportés à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et autres.

Parallèlement, des forces puissantes ont poussé la Commission dans le camp de l'exécutif. Intentionnellement ou non, le gouvernement a traité le poste de commissaire comme faisant partie de la fonction publique. Depuis 1985, aucun président de la Commission de la fonction publique n'a assumé son mandat pendant les dix ans prévus par la loi.

Putting the commission even more in the executive camp, the presidents of the commission have regarded themselves as deputy ministers among deputy ministers and have sat with the other deputy ministers as parts of their regular meetings. Indeed, several recent presidents of the commission have returned to the public service after leaving the commission, with one becoming the deputy minister of a line department.

I do not believe that this position for the commission and the commissioners is satisfactory. It leaves Parliament with a supposed agent that the executive treats as part of its own structure, while it leaves the executive with an inability to manage and control one of its key management functions.

I now come to a key point because, as I tried to say, we are making the best of a bad situation here. The structures proposed in the Public Service Modernization Act go a long way to improving the situation. The bill will place executive functions within the executive, with a Public Service Commission playing a much-reduced executive role with a proportionally greater role in audit and reporting.

However, the act also creates a new agent of Parliament — the Public Service Staffing Tribunal. I do not see the need for two parliamentary agencies in the field of human resources management. One reason for creating the Public Service Staffing Tribunal is that the present process and arrangements, including the mixture of decisions and appeal functions of the Public Service Commission, do not work satisfactorily. Perhaps the right answer would be to rework the functions and procedures of the Public Service Commission rather than have two agents of Parliament, particularly since the approach in Bill C-25 is to rid the commission of much of its management responsibilities. Organizational overkill is not an attractive solution.

In my paper I then touch on the merit principle. I will pass over that because it needs more attention than I give it here.

Most of the authority devolved from the Public Service Commission will, as I read the bill, be assigned to deputy ministers. The position of the deputy minister is the appropriate place for centring responsibility for human resources management and departments, as it is for departmental financial management. However, it should be noted that, to ensure the human resources management function operates properly within departments, the respective roles of deputy ministers and ministers needs to be clarified.

Canada has not yet advanced far enough towards distinguishing the spheres of activity that properly belong to the public service from those that properly belong to politicians. Ministerial responsibility is a key essential to our parliamentary system, but it does not mean that in the last analysis the minister is or should be responsible for everything. Some things should be the responsibility of the public service, especially the senior

Implantant encore davantage la Commission dans le camp de l'exécutif, ses présidents se sont eux-mêmes considérés comme des sous-ministres parmi les sous-ministres et ont siégé avec d'autres sous-ministres dans le cadre de réunions courantes. En fait, parmi les présidents récents de la Commission, plusieurs sont retournés à la fonction publique après avoir quitté leur poste, l'un d'eux étant devenu sous-ministre dans un ministère hiérarchique.

Je ne pense pas que cette position soit satisfaisante pour la Commission et les commissaires. Cela laisse le Parlement avec un agent présumé que l'exécutif traite comme faisant partie de sa propre structure tout en laissant l'exécutif incapable d'assurer la gestion et le contrôle de l'une de ses fonctions de gestion fondamentale.

J'arrive maintenant à un point important car, comme j'ai tenté de l'expliquer, nous essayons de tirer le meilleur parti d'une mauvaise situation. Les structures proposées dans la Loi sur la modernisation de la fonction publique font beaucoup pour améliorer la situation. Le projet de loi alignera les fonctions exécutives avec l'exécutif et la Commission de la fonction publique jouera un rôle exécutif extrêmement réduit assorti d'un rôle proportionnellement plus grand en matière de vérification et de rapport.

Cependant, la loi crée aussi un nouvel agent du Parlement — le Tribunal de la dotation de la fonction publique. Je ne vois pas la nécessité d'avoir deux organismes parlementaires dans le domaine de la gestion des ressources humaines. L'une des raisons qui a motivé la création du Tribunal de dotation de la fonction publique est que les actuels processus et arrangements, y compris les fonctions de décision et d'appel de la Commission de la fonction publique, ne fonctionnent pas de façon satisfaisante. La solution idéale serait peut-être de retravailler les procédures des fonctions de la Commission de la fonction publique au lieu d'avoir deux agents du Parlement, surtout que le projet de loi C-25 vise à lui retirer une bonne part de ses responsabilités de gestion. La surdestruction organisationnelle n'est pas une solution attrayante.

Dans mon document, j'aborde ensuite le principe du mérite. Je vais passer par-dessus cet aspect car il exige plus d'attention que je ne lui en accorde ici.

D'après mon interprétation du projet de loi, une grande partie du pouvoir retirée à la Commission de la fonction publique sera assignée aux sous-ministres. Le poste de sous-ministre est l'endroit approprié où centraliser la responsabilité de la gestion des ressources humaines et des ministères, tout comme ce l'est pour la gestion financière ministérielle. Cependant, il convient de noter que pour assurer l'adéquation de la fonction de gestion des ressources humaines au sein des ministères, les rôles respectifs des ministres et des sous-ministres doivent être clarifiés.

Le Canada n'a pas encore fait suffisamment d'efforts pour distinguer entre les sphères d'activités qui relèvent dûment de la fonction publique de celles qui relèvent dûment des politiques. La responsabilité ministérielle est une composante essentielle de notre système parlementaire, mais elle ne signifie pas qu'entre dernière analyse, le ministre est ou devrait être responsable de tout. Certaines choses devraient relever de la responsabilité de la

managers in the public service, the deputy ministers. Nowhere does this hold true more than in the field of human resources management. This division of responsibility is recognized, among others, in both the Financial Administration Act and the Public Service Employment Act, which allowed delegation of authority to deputy ministers but not to the ministers. However, in practice in financial administration the division is murkier than it might appear from the statute, and this sort of murkiness must not be allowed to creep into human resources management.

The goals of modernization of the public service are first, to ensure that Canada has a first class public service and, second, to ensure that this public service is non-partisan and capable of serving and being trusted by successive governments of different political stripes. To achieve these two goals has proven difficult, as shown by the proclivity to hive off important parts of government from the core public service and by the continuing and usually frustrated attempts to make key reforms. The measures of this bill are, in their intention, a step in the right direction. However, they are only the beginning of what will likely prove to be a long, slow period of adjustment.

The Chairman: Thank you.

Senator Bolduc: I am pleased to see an old friend, again. I must say that when I returned from the University of Chicago in 1953, Mr. Franks was already a full professor at Queen's University and a kind of mentor to many who entered public administration in Canada.

I am sure members of this committee, after such a fine presentation by Mr. Franks and Mr. Hodgetts, understand well the historical background that is necessary to speak to such a subject as we have before us.

I noticed that you have both been rather silent on the issue of merit as the basic criterion for entry and advancement in the public service. I do not know if you had time to look carefully at that aspect of the bill, which is a lengthy document. If you consider the history and include comparisons with England, the United States and France, for example, do you think that this bill puts most of the roles in the hands of the administrators, where they should be? Do you think that the statutory provisions should be more explicit in terms of a mechanism to ensure the merit principle?

Mr. Hodgetts: I would say that, because of this confusion between the new agency, the PSSST, and the Public Service Commission, I am a little concerned about who will do the defining. We originally thought it would be the Public Service Commission and then it would perform the audit function. However, as Professor Franks will undoubtedly add, "merit" is a weasel word. You could broaden it sufficiently to imply that it means the best-performing person. However, people will then say that the new regulations specify that the deputy minister does not

fonction publique, particulièrement des cadres supérieurs de la fonction publique, les sous-ministres. Nulle part est-ce plus vrai que dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Cette séparation de la responsabilité est reconnue, entre autres, dans la Loi sur la gestion des finances publiques et dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, qui autorisent la délégation de pouvoirs aux sous-ministres mais non aux ministres. Cependant, en pratique, dans le domaine de l'administration financière, cette distinction est plus floue que ne le laisse croire la loi, et on ne devrait pas accepter qu'un tel flou se glisse dans la gestion des ressources humaines.

Les objectifs de la modernisation de la fonction publique sont, premièrement, de s'assurer que le Canada dispose d'une fonction publique de premier ordre et, deuxièmement, de s'assurer que cette fonction publique est non partisane et en mesure de servir des gouvernements successifs de différentes couleurs politiques qui peuvent lui faire confiance. La réalisation de ces deux objectifs s'est avérée difficile, comme en témoignent la tendance à vouloir soustraire certaines pans importants du gouvernement à l'administration publique centrale et les tentatives répétées, et habituellement vouées à l'échec, pour entreprendre des réformes clés. Les mesures proposées dans le présent projet de loi sont, du moins dans leur intention, un pas dans la bonne direction. Cependant, elles ne font que marquer le début de ce qui se révélera vraisemblablement une longue période d'adaptation.

Le président: Merci.

Le sénateur Bolduc: Je suis heureux de retrouver un vieil ami. Je dois dire qu'à mon retour de l'Université de Chicago en 1953, M. Franks était déjà professeur titulaire à l'Université Queen's et qu'il était une sorte de mentor pour bon nombre de personnes qui s'orientaient vers l'administration publique au Canada.

Je suis sûr qu'après les excellents exposés de MM. Franks et Hodgetts, les membres du comité comprennent bien le contexte historique dans lequel s'insère la question que nous sommes appelés à débattre.

J'ai remarqué que vous avez tous deux été plutôt muets sur la question du mérite comme critère fondamental pour accéder à la fonction publique et progresser dans cette dernière. Je ne sais pas si vous avez eu le temps d'examiner cet aspect du projet de loi, qui est un long document. Si vous regardez l'histoire et faites des comparaisons avec l'Angleterre, les États-Unis et la France, par exemple, pensez-vous que ce projet de loi remet la plupart des rôles entre les mains des administrateurs, là où ils devraient être? Pensez-vous que les dispositions législatives devraient être plus explicites en ce qui a trait à un mécanisme pour garantir le principe du mérite?

M. Hodgetts: Je dirais qu'en raison de cette confusion qui existe entre le nouvel organisme, le Tribunal de la dotation de la fonction publique, et la Commission de la fonction publique, je suis un peu inquiet quant à savoir qui en établira la définition. Nous avons pensé initialement que ce serait la Commission de la fonction publique et qu'ensuite, il y aurait la fonction de vérification. Toutefois, comme l'ajoutera sans doute le professeur Franks, le mot «mérite» est un mot ambigu. Vous pourriez en étirer le sens suffisamment pour laisser entendre qu'il

have to make the choice of the best person; rather, the person just has to be competent; and we may add a few more criteria that we feel are necessary. Those would then become part of “merit.”

On top of that, there is the equity issue and the treatment of native people. It becomes a big ball of wax. I doubt that any legislation could provide a clear definition. We require someone to be authorized to formulate the preliminary definition of “merit.” Parliament could then consider this in its own right and make its recommendations. That, then, would be audited.

I am concerned that there is a great fuzziness in the matter of the definition of “merit” and in the matter of who is to define it.

Mr. Franks: That is a good beginning, and it shows that Professor Hodgetts has read the act more closely than I have. I tend to use terrible jargon in phrases, so forgive me for doing so. However, “merit” is one of those words which I believe is similar to “justice,” “good” and “fairness” which all have contestable definitions. People do not agree. Those definition have ideological and other factors that affect them.

At its beginnings in the civil service, “merit” was defined in English terms and not in French terms. It included such things as education, experience. Veterans’ preference trumped all other kinds of merit after the First World War. Bilingualism was added as an important part of it, as were equity of gender and ethnic origins. Identity politics creates demands for key figures as role models, et cetera. They all become factors. We ended up with a mishmash that I do not believe can be simplified. I would not like to see a large, detailed definition in an act because it would then become a subject of jurisprudence, much as would happen — not to frighten all senators — if the code of ethics for the Senate were part of a law rather than a standing order. You could open yourself to the courts on matters that you may not want to open to the courts.

“Merit” means different things at different levels in the public service. I have a concern about the public service, which I am not satisfied this bill assuages, and that is that the key to an effective public service, ultimately, is a good senior public service that is across the service group of senior executives and potential senior executives. Merit for them has to be defined in much broader terms of experience and education than it is defined for people dealing with the public at the bottom where language becomes a key essence of fitness for the job.

signifie la personne qui a le meilleur rendement. Toutefois, les gens vous diront alors que le nouveau règlement précise que le sous-ministre n’est pas tenu de choisir le meilleur candidat; il suffit simplement que la personne soit compétente; et nous pourrions ajouter quelques autres critères que nous estimons nécessaires. Et ces critères feraient alors partie de la notion de «mérite».

En plus, il y a la question de l’équité et du traitement des autochtones. Cette question qui a pris beaucoup d’ampleur. Je doute qu’un texte législatif quelconque puisse en offrir une définition claire. Nous avons besoin de quelqu’un qui soit autorisé à formuler la définition préliminaire de «mérite». Le Parlement pourrait alors se pencher sur cette question à part entière et faire ses recommandations. Ensuite, cela ferait l’objet d’une vérification.

Je suis inquiet parce que la définition de «mérite» n’est pas claire et qu’il n’est pas clair non plus qui la définira.

M. Franks: C’est un bon début et cela démontre que le professeur Hodgetts a lu le projet de loi de manière plus approfondie que moi. J’ai tendance à utiliser un jargon épouvantable, alors pardonnez-moi de le faire. Cependant, «mérite» est un mot que je crois semblable aux mots «justice», «bien» et «équité» qui ont des définitions contestables. Les gens ne s’entendent pas sur la définition de ces mots. Des facteurs idéologiques et autres influent sur leurs définitions.

Quand on a commencé à employer le mot «mérite» dans la fonction publique, il était défini comme un terme anglais et non comme un terme français. Il englobait des éléments comme l’éducation, l’expérience. Après la Première Guerre mondiale, la préférence donnée aux anciens combattants l’emportait sur toutes sortes d’autres mérites. Plus tard, le bilinguisme a été ajouté comme une partie importante du mérite, comme l’ont été l’égalité des sexes et les origines ethniques. La politique identitaire a suscité une demande pour que des personnes clés servent de modèles, etc. Tous ces éléments deviennent des facteurs. Nous nous sommes retrouvés avec une macédoine qui, à mon avis, ne peut pas être simplifiée. Je n’aimerais pas retrouver une définition complète et détaillée de cette notion dans une loi parce qu’elle deviendrait alors un objet de jurisprudence, comme ce serait le cas — et je ne veux pas effrayer les sénateurs — si le code d’éthique du Sénat faisait partie d’une loi, plutôt que d’un règlement. Vous pourriez ainsi donner aux tribunaux le pouvoir de se pencher sur des questions que vous ne voudriez pas laisser à leur discrétion.

Le mot «mérite» signifie des choses différentes à différents niveaux de la fonction publique. Une inquiétude que j’ai au sujet de la fonction publique et qui, à mon avis, n’est pas traitée dans ce projet de loi, c’est qu’ultimement, la pièce maîtresse d’une fonction publique efficace est une bonne haute direction qui s’étend à l’ensemble de la fonction publique constituée des cadres supérieurs actuels et potentiels. Dans leur cas, le mérite doit être défini en termes beaucoup plus étendus que l’expérience et l’éducation comme on le fait dans celui des subalternes qui traitent avec le public, et pour qui la langue devient un élément-clé qui détermine la compétence pour l’emploi.

Senator Bolduc: Do you not think that, precisely for that reason — merit is a kind of value and everyone can have a definition of it — we need a statutory administrative process to at least give us the basic procedure that is required to bring forth the best?

For example, formerly a public service examination was required before entry to the Department of Foreign Affairs. It was an open competition for all graduate students from Canadian universities.

Mr. Franks: I went through that exam.

Senator Bolduc: In that way, the relative value of people was determined. A jury of three or four senior officials decided where those examinees would be ranked. If there were standards in place, it could only help. We have always had public competition, but that cannot be done in all instances. However, it seems to me that public competition for entry to the public service should be a rule, even though it may be regionalized. At the same time, there should be an internal process of competition for promotion within the public service. As a matter of fact, they have that process in the Department of Foreign Affairs. We have received good service from those people, and many of them have become deputy ministers in different areas of government. I do not understand why we struck that out of the bill. I refer mainly to the reforms that occurred in 1993.

Mr. Franks: I read into that a desire to avoid excessive jurisprudence on the issue — excessive litigation — and to speed up the process. I do not know if they could achieve it.

Senator Bolduc: I can understand the right to appeal, either to the Civil Service Commission or to the Public Service Staffing Tribunal. That tribunal will be a specialized tribunal of the federal court. Why do we have that? In my opinion, we do not need it. You can go to the administrative court.

Mr. Franks: The best answer I can give out of my basic ignorance on most of the answers to it is that you should pursue this question with others and see if you can find a useful answer. It is something that bothers me. Lurking within what you are saying, I think, is a distinction between a regional or local public service, which is a perfectly decent thing to have, and a national public service, which is also essential. Perhaps we have not yet worked out how to do both of those. That is my feeling.

Senator Bolduc: Without being too detailed, perhaps we could introduce a statutory process whereby there would be competition within the public service, so that, say, a director from Health could be moved to Foreign Affairs and thereby broaden his or her experience. I have lived through that. That is the only way to train people for the top. If someone is required to deal with a different situation it gives that person a more relative perspective.

Le sénateur Bolduc: Ne pensez-vous pas, précisément pour cette raison — à savoir que le mérite est une sorte de valeur et que tout le monde peut avoir sa propre définition de ce mot — que nous avons besoin d'un processus administratif réglementaire pour au moins nous donner le moyen de base nécessaire pour faire ressortir les meilleurs éléments?

Par exemple, auparavant, un examen de la fonction publique était nécessaire avant de joindre les rangs du ministère des Affaires extérieures. Il s'agissait d'un concours auquel étaient admissibles tous les diplômés des universités canadiennes.

M. Franks: J'ai moi-même passé cet examen.

Le sénateur Bolduc: De cette façon, la valeur relative des candidats était déterminée. Un jury composé de trois ou quatre hauts responsables décidait du rang des candidats à l'examen. S'il y avait des normes en place, cela ne pourrait qu'aider. Nous avons toujours eu des concours publics, mais ce n'est pas quelque chose que l'on puisse faire dans tous les cas. Cependant, il me semble qu'un concours public pour accéder à la fonction publique devrait être une règle, même si le processus peut être régionalisé. En même temps, il devrait y avoir un mécanisme de concours interne pour l'avancement au sein de la fonction publique. En fait, un tel mécanisme existe au sein du ministère des Affaires extérieures. Ces personnes nous ont donné de bons services et bon nombre d'entre elles sont devenues sous-ministres dans différents secteurs du gouvernement. Je ne comprends pas pourquoi cet élément a été rayé du projet de loi. Je fais principalement allusion aux réformes qui ont été appliquées en 1993.

M. Franks: Je perçois dans cette question le désir d'éviter une jurisprudence excessive — des démêlés juridiques excessifs — et d'accélérer le processus. J'ignore si on peut y parvenir.

Le sénateur Bolduc: Je peux comprendre le droit d'appel, que ce soit devant la Commission de la fonction publique ou devant le Tribunal de la dotation de la fonction publique. Ce tribunal sera un tribunal spécialisé de la Cour fédérale. Pourquoi avons-nous ce tribunal? À mon avis, nous n'en avons pas besoin. Nous pouvons nous rendre devant le tribunal administratif.

M. Franks: La meilleure réponse que je puisse vous donner, compte tenu de mon ignorance fondamentale de la plupart des réponses à ces questions, c'est que vous devriez poser la question à d'autres et voir si vous pouvez trouver une réponse utile. C'est quelque chose qui me tracasse. Ce qui se cache derrière vos propos, je pense, c'est une distinction entre une fonction publique régionale ou locale, ce qui est une chose parfaitement acceptable, et une fonction publique nationale, qui est également essentielle. Peut-être n'avons-nous pas encore trouvé le moyen de faire les deux. C'est mon sentiment.

Le sénateur Bolduc: Sans trop entrer dans les détails, peut-être pourrions-nous instaurer un mécanisme réglementaire par lequel il y aurait des concours au sein de la fonction publique, faisant en sorte que, disons, un directeur de Santé Canada puisse être affecté aux Affaires étrangères et, de ce fait, élargir son expérience. J'ai vécu ce genre de situation. C'est la seule façon de former les gens pour occuper des postes de haute direction. Si on a besoin de quelqu'un pour traiter une situation différente, cela permet de donner à cette personne une perspective plus relative.

Senator Gauthier: I will ask you a simple question. Most Canadians are subject to the Canada Labour Code, but a special category called public servants is subject to the Public Service Employment Act, the Public Service Staff Relations Act and certain other statutes. Why do we need a Public Service Employment Act? Why do we not just have the Canada Labour Code?

Mr. Franks: I might be wrong on this, but I have the impression that some of the statutes creating the independent operating agencies do not specify which labour code they come under and I have often wondered if that means they come under neither.

However, we have a mishmash, even within the “servants of the Crown,” if I can use that expression broadly for the structural heretics as well as the central public service. I think there is a problem there. My feeling is that we run a risk of having a pure but sadly diminished central public service, and that more and more heretics are ignored.

In one year, if I remember rightly, when the Customs and Revenue Agency and Parks Canada or the Food Inspection Agency were separated, the public service was reduced by 25 per cent. The number of people who came under the legislation was cut by 25 per cent. Again, I recall that it was unclear what labour code they came under in some of those statutes.

I think you are on to a very real problem. I cannot solve it.

Senator Gauthier: Professor Hodgetts, would you please explain what you mean when you use the term “heretics”? Why do the heretics have a special treatment?

Mr. Hodgetts: They are heretics in the sense that they do not conform to the conventional departmental lines of reporting and responsibility through being covered, say, by the Public Service Employment Act, and are not subject to the same conditions. They have a special category in the Financial Administration Act. In fact, there are several different categories in the appendix to that act. It is a dog’s breakfast, if you like.

You mentioned the merit system and why this was applied, and I was wondering whether you heard evidence on that from your witnesses this afternoon. The problem for the unions is that merit does not come within the terms of conventional collective bargaining. That is because it is subject to the special regime under the jurisdiction of the commission and Treasury Board. That is what makes it special, if you like. The labour unions, I think, are still insistent that this does not make sense. You seem to be pointing in the same direction — that you do not understand why there is a difference. An explanation would entail my long lecture on the difference between government and private business practices, and I do not think you want to hear that.

Le sénateur Gauthier: Je vais vous poser une question simple. La plupart des Canadiens sont assujettis au Code canadien du travail, mais une catégorie particulière d’employés appelés fonctionnaires est assujettie à la Loi sur l’emploi dans la fonction publique, à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et à certaines autres lois. Pourquoi avons-nous besoin d’une Loi sur l’emploi dans la fonction publique? Pourquoi n’avons-nous pas tout simplement le Code canadien du travail?

M. Franks: Peut-être que je me trompe, mais j’ai l’impression que certaines des lois qui créent des organismes de service spéciaux ne précisent pas quel code de travail s’applique, et je me suis souvent demandé si cela signifiait qu’aucun des deux ne s’appliquait.

Toutefois, nous avons une macédoine, même au sein des «serviteurs de la Couronne», si je peux utiliser cette expression de façon étendue pour les hérétiques structurels ainsi que pour la fonction publique centrale. Je crois qu’il y a un problème ici. J’ai le sentiment que nous courons le risque d’avoir une fonction publique centrale pure, mais tristement amoindrie, et que de plus en plus d’hérétiques seront ignorés.

En une année, si ma mémoire est fidèle, lorsque l’Agence des douanes et du revenu du Canada, Parcs Canada et l’Agence d’inspection des aliments ont été détachés, la taille de la fonction publique a été réduite de 25 p. 100. Le nombre de personnes assujetties à la loi a été réduit de 25 p. 100. Encore une fois, je me souviens qu’il n’était pas clair quel code de travail s’appliquait à ces gens en vertu de ces lois.

Je pense que vous avez un problème très réel. Je ne peux le résoudre.

Le sénateur Gauthier: Professeur Hodgetts, pouvez-vous nous expliquer ce que vous voulez dire par «hérétiques»? Pourquoi les hérétiques ont-ils un traitement spécial?

M. Hodgetts: Ce sont des hérétiques dans le sens qu’ils ne se conforment pas aux canaux ministériels traditionnels pour ce qui est de la reddition des comptes et de la responsabilité parce qu’ils sont assujettis, disons, à la Loi sur l’emploi dans la fonction publique, et qu’ils ne sont pas assujettis aux mêmes conditions. Ils appartiennent à une catégorie spéciale dans la Loi sur la gestion des finances publiques. En fait, on retrouve plusieurs catégories différentes en annexe de cette loi. C’est un fouillis, si vous voulez.

Vous avez parlé du système du mérite et pourquoi il était appliqué, et je me demandais si vous avez entendu quelque chose sur cette question de votre témoin de cet après-midi. Le problème pour les syndicats, c’est que le mérite ne relève pas de la négociation collective. C’est parce qu’il est soumis au régime spécial créé en vertu de l’autorité de la Commission et du Conseil du Trésor. C’est ce qui rend cette notion spéciale, si vous voulez. Les syndicats, je pense, continuent d’insister pour dire que cela est insensé. Vous semblez abonder dans le même sens — à savoir, que vous ne comprenez pas pourquoi il y a une différence. Une explication supposerait que je présente mon long exposé sur la différence entre les pratiques du gouvernement et celles de l’entreprise privée, et je ne pense pas que c’est ce que vous voulez.

Senator Gauthier: When I came here some 30 years ago, we had about 250,000 to 275,000 public servants. From that number we subtracted those who worked for the Post Office, Customs and Revenue and many others.

You mention in your paper that we have special operating agencies, partnerships and the like and those employees are what you call the heretics because they do profit from certain advantages but they have access to public service pensions and certain other programs. Why do we not just have one law for all Canadians? Why do we need a special public servant employment act or a public servant staff relations act? When I asked this before I was told that I was being difficult.

Mr. Hodgetts: I can take you back to the Glassco Commission in 1960, in which the question was asked: "If the decision to go to a Crown corporation is based on the fact that the present recruitment conditions and the financial management practices are two hidebound for running a business, then why does not the same situation apply to a government department? Why do we not pull that out and do what you are saying?"

I will throw out my suggestion for my dear colleague, Peter Aucoin, who will appear before you tomorrow, and who has written such a magnificent piece for the last issue of the *Canadian Public Administration* journal on these heretics and the new heretics that I think he will have something quite important to say to you about what I have always called the "second public service."

My particular concern in mentioning that was that it is part of the public service. For that reason, it should not be lost sight of, even though it cannot be included in this act. It raises a series of serious problems about accountability, and that will be lost track of in this perpetual concern about rectifying this hardcore issue that, in my humble judgment, has produced a massive mess with which we have to learn to live.

The Chairman: Professor Franks, did you want to add anything?

Mr. Franks: Yes, I want to add one thing to what Professor Hodgetts said, which he will probably not agree with totally. One of the main identifying features of most heretics — not all — is that to some extent the board, commission or corporation that heads them has legal powers assigned to it, so that the responsibility of the minister for them is more limited than for the normal line department — this being one of the justifications for giving them the various forms of flexibility that they have. I am not satisfied that argument holds, but it is part of the definition of a heretic.

The Chairman: I should tell you that Senator Kinsella has been trained in theology and he knows the difference between heretics, schismatics, disparities of cult and so on. He may be able to give you a more precise definition of this phenomenon.

Le sénateur Gauthier: Lorsque je suis arrivé ici il y a une trentaine d'années, nous avons environ 250 000 à 275 000 fonctionnaires. De ce nombre, nous avons soustrait ceux qui travaillaient pour les postes, les douanes et le revenu et de nombreux autres.

Vous avez indiqué dans votre mémoire que nous avons des organismes de service spéciaux, des partenariats et des choses du genre et que ces employés constituent ce que vous appelez des hérétiques parce qu'ils profitent de certains avantages, mais qu'ils ont accès au régime de pension de la fonction publique et à certains autres programmes. Pourquoi n'avons-nous pas une seule loi pour tous les Canadiens? Pourquoi avons-nous besoin d'une loi spéciale sur l'emploi dans la fonction publique ou sur les relations de travail dans la fonction publique? Lorsque j'ai posé cette question avant, on m'a répondu que je faisais des difficultés.

M. Hodgetts: Je peux vous ramener à la commission Glassco de 1960, devant laquelle on avait posé la question suivante: si la décision de recourir à une société publique est fondée sur le fait que les conditions de recrutement actuelles et les pratiques de gestion financière sont trop étroites pour permettre de réaliser une entreprise, alors, pourquoi cette même situation ne s'appliquerait-elle pas à un ministère du gouvernement? Pourquoi ne pas y mettre fin et faire ce que vous dites?»

Je vais lancer ma propre suggestion pour mon collègue, Peter Aucoin, qui comparaitra demain, et qui a écrit un article magnifique dans le dernier numéro de la revue *Administration publique du Canada* sur ces hérétiques et les nouveaux hérétiques; je pense qu'il aura quelque chose d'assez important à vous dire au sujet de ce que j'ai toujours appelé la «deuxième fonction publique».

Toutefois, cette deuxième fonction publique fait partie de la fonction publique. Il ne faudrait pas l'oublier, même si cette loi ne pourrait pas s'y appliquer. Cela pose de graves problèmes de responsabilité, et on finira par les perdre de vue à force de toujours vouloir régler cette question difficile qui, à mon humble avis, est à la source de l'énorme chaos dans lequel nous avons appris à vivre.

Le président: Monsieur Franks, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Franks: Oui, j'aimerais ajouter une chose à ce que M. Hodgetts a dit, mais il ne sera probablement pas totalement d'accord avec moi. L'une des principales caractéristiques de la plupart des hérétiques — pas tous — c'est que dans une certaine mesure, le conseil, la commission ou la société dont ils relèvent jouit de pouvoirs particuliers, de sorte que la responsabilité du ministre à leur égard est plus limitée qu'elle ne l'est pour les ministères ordinaires. C'est l'une des raisons pour lesquelles on leur octroie une certaine souplesse. Je ne suis pas convaincu de la validité de cet argument, mais il fait partie de la définition d'un hérétique.

Le président: Je dois vous dire que le sénateur Kinsella a étudié la théologie et qu'il connaît la différence entre les hérétiques, les schismatiques, les disparités du culte et tout le reste. Il pourrait peut-être vous donner une définition plus précise de ce phénomène.

Senator Kinsella: I was going to ask whether they have gone too far in burning at the stake the Public Service Commission.

Senator Beaudoin: In your beautiful speeches, you say that the intention was to have a first-class, non-partisan public service, and that those two characteristics are fundamental. However, the system as it is now in Canada has changed dramatically. "Dramatically" may be an exaggeration. We must either legislate to give effect to a merit system or the courts will do it and that will be based on the Charter of Rights and Freedoms of 1982.

In 20 years, the Supreme Court of Canada has ruled on 450 Charter cases. It is unprecedented in the history of this country. They will continue to do that if we do not take some action. My suggestion is that Parliament should do it. We should comply, of course, with the principles of the Charter of Rights and Freedoms. If we do not do that, they will do as they have done in many cases. They will do the job themselves as they have in fields such as euthanasia, assisted suicide and matters of that sort.

Senator Oliver: Same-sex marriages.

Senator Beaudoin: This is the tendency now. The very difficult problems are now before the court, before Parliament, or before both. The issue of same-sex marriage is being dealt with in both bodies. That is unique in our history. If we do not legislate the merit system, the court will find a solution based on section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. I have no doubt about that.

Why do we not do our job? You say that the definition must remain general, probably a bit vague. That may be, but I am quite sure that it will be necessary to deal with the matter of merit. It is impossible skirt the issue. Do you not think that if we do not do it, the court will do it?

Mr. Hodgetts: Let us assume that we put it in the legislation somehow. Will the effect not be precisely the same highly judicialized process?

We have all of this built in. We now have a new agency to adjudicate. That is what the commission was doing previously. After that, there is the right of appeal to the courts. It will happen anyway. I do not see any way that you can keep the courts out of this with all these provisions provided for public servants to appeal decisions made under the rubric.

The more you try to define the merit system, which we agree is a pretty dicey operation, the more opportunities there will be for people to say, "No, merit was not followed in my case because of this and this portion of the definition of merit that is in the law." I do not see that that will avoid the problem.

I agree with you that we do not want to have that happening, but I do not see how it can be avoided.

Le sénateur Kinsella: J'allais justement vous demander si l'on n'allait pas trop loin en condamnant la Commission de la fonction publique au bûcher.

Le sénateur Beaudoin: Dans vos discours éloquentes, vous dites que tout cela avait pour but de nous doter d'une fonction publique impartiale et de première classe et que ces deux caractéristiques étaient fondamentales. Cependant, le système canadien change radicalement. «Radicalement» est peut-être exagéré. Nous devons légiférer pour mettre en oeuvre un système axé sur le mérite ou les tribunaux le feront à notre place, en se fondant sur la Charte des droits et libertés de 1982.

Depuis vingt ans, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur 450 affaires relevant de la Charte. C'est du jamais vu dans l'histoire de notre pays. Elle continuera d'ailleurs d'étudier des affaires semblables si nous ne prenons pas des mesures. À mon avis, le Parlement devrait agir. Nous devrions respecter, bien sûr, les principes de la Charte des droits et libertés. Si nous ne le faisons pas, les tribunaux le feront pour nous comme ils l'ont fait dans bien des cas. Ils s'acquitteront de la tâche eux-même comme ils l'ont fait dans les domaines de l'euthanasie, du suicide assisté et j'en passe.

Le sénateur Oliver: Les mariages entre conjoints de même sexe.

Le sénateur Beaudoin: C'est la tendance actuelle. Les problèmes les plus complexes sont maintenant entre les mains des tribunaux, entre les mains du Parlement ou alors les deux s'en occupent. Les deux instances se penchent actuellement sur la question du mariage entre conjoints de même sexe. Une situation unique dans notre histoire. Si nous ne légiférons pas en faveur d'un système axé sur le mérite, les tribunaux trouveront une solution en fonction de l'article 15 de la Charte des droits et libertés. Je n'en ai aucun doute.

Pourquoi ne faisons-nous pas notre travail? Vous dites que la définition doit demeurer générale, probablement un peu vague. Peut-être, mais je suis à peu près certain qu'il faudra réfléchir à la question du mérite. C'est inévitable. Ne croyez-vous pas que si nous le faisons pas, les tribunaux le feront?

M. Hodgetts: Supposons que nous adoptions des dispositions quelconques à cet égard. N'auraient-elles pas précisément pour effet de mettre en place un processus hautement judiciaire?

Tout cela entre en ligne de compte. Nous avons maintenant un nouvel organisme d'arbitrage. Il fait ce que la commission faisait auparavant. Ensuite, il y a un droit d'appel devant les tribunaux. Les tribunaux interviendront de toute façon. Je ne vois aucun moyen de garder les tribunaux en dehors de tout cela, compte tenu de toutes les dispositions permettant aux fonctionnaires de faire appel des décisions prises en vertu d'autres dispositions.

Plus on essaiera de définir le système du mérite, ce qui est plutôt délicat, nous en convenons, plus les gens pourront affirmer: «Non, le mérite n'était pas un critère dans mon cas en raison de telle ou telle partie de la définition du mérite contenue dans la loi.» Je doute que cela nous permette d'éviter le problème.

Je suis d'accord avec vous que nous ne voulons pas permettre ce genre de chose, mais je ne vois pas comment nous pouvons l'éviter.

Senator Beaudoin: It will happen, I agree with you. If we do not do it, they will do it. However, the minute you have a statute or legislation, you have jurisprudence. It is before the courts. It is unavoidable.

Mr. Hodgetts: Yes.

Senator Beaudoin: However, if we do our job adequately, we would write — to use the words of my colleague Senator Bolduc — a “beautiful” statute that is very well written and well thought out. I know it is possible to do that. We do have some statutes that are very well written, although they are not always perfect. If we do that, at least we will have done our job.

Of course, the court will intervene, and I have nothing against the court intervention because that is our system. However, I am strongly in favour of Parliament acting in the first instance. We must confirm our power to legislate, and we have a chance to do that with the civil service.

Mr. Franks: My reading of the bill, which I confess was cursory and probably inaccurate, is that a laddering measure of merit has been selected. In other words, people are in a ranking order. Merit is a doorway that you either pass through or you do not. There are numerous people on the one side who are considered to be meritorious from which the managers can choose their person.

I have asked myself why that was added. Was it put in to prevent litigation because it would open up the freedom to choose amongst a group of people without getting into issues of how to rank very good people one, two, three, four or five?

I suspect that the hope was that it would reduce the opportunities for litigation on the grounds of merit by simply saying that several people passed the requirements, but though many are called, few are chosen for a position. That is a question that is worth pursuing with the people who drafted this bill. I do not know the answer to that question and I could not find it in anything I read.

Senator Chaput: I appreciated both presentations. It gave me some history as to what has been tried before, what has worked and what has not worked as well. We always learn by whatever has been tried previously.

I would like Bill C-25 to enable us to address fundamental issues. This bill should lead to the development of procedures and perhaps more refined definitions of certain terms.

I will give you examples of fundamental issues. An example is equality of access to all Canadians. I do not believe there should be any geographic restrictions. Will the bill enable us to have that? Will it enable us to address the accountability issue, the transparency in the hiring process? We talked about the definition of merit. Will it allow us to push that definition

Le sénateur Beaudoin: C'est inévitable, je suis d'accord avec vous. Si nous ne le faisons pas, ils le feront. Cependant, dès qu'il y a une loi ou un règlement, il y a de la jurisprudence. C'est entre les mains des tribunaux. C'est inévitable.

M. Hodgetts: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Cependant, si nous faisons notre travail correctement, nous pouvons rédiger — pour reprendre les mots de mon collègue le sénateur Bolduc — une loi «superbe», très bien écrite et réfléchie. Je sais que c'est possible. Certaines de nos lois sont très bien écrites, même si elles ne sont pas toujours parfaites. Si nous le faisons, nous aurons au moins fait notre travail.

Bien sûr, les tribunaux interviendront, et je n'ai rien contre le fait qu'ils interviennent, parce qu'ils font partie de notre système. Ceci dit, je recommanderais fortement que le Parlement agisse le premier. Nous devons confirmer notre pouvoir de légiférer et nous avons la chance de le faire dans le contexte de la fonction publique.

M. Franks: Selon mon interprétation du projet de loi, que j'avoue avoir lu en diagonale, on a opté pour une évaluation du mérite par échelon. Autrement dit, les gens sont placés dans un ordre. Le mérite correspond à un seuil que l'on franchit ou que l'on ne franchit pas. Bon nombre de personnes se trouvent d'un côté et sont considérées méritoires. Les gestionnaires peuvent choisir un candidat parmi elles.

Je me demande pourquoi on a ajouté cette règle. A-t-on voulu prévenir les litiges parce que la loi ouvrirait la porte au libre choix au sein d'un groupe de personnes sans égard à leur ordre de mérite: premier rang, deuxième rang, troisième rang, etc.?

Je suppose qu'on espérait réduire les risques de litiges fondés sur le mérite en affirmant que beaucoup de personnes satisfont aux exigences, mais que bien qu'il y ait beaucoup d'appelés, il y a peu d'élus à un poste. Il vaudrait la peine de poser la question aux personnes qui ont préparé ce projet de loi. Je n'en connais pas la réponse et je ne trouve rien à cet égard dans la documentation que j'ai lue.

Le sénateur Chaput: Je vous remercie de ces deux exposés. Ils m'ont permis d'en apprendre davantage sur les démarches entreprises par le passé, sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas autant. On apprend toujours des leçons du passé.

J'aimerais que le projet de loi C-25 nous permette de régler des problèmes fondamentaux. Il devrait mener à l'élaboration de méthodes et peut-être même de définitions plus précises de certains termes.

Je vais vous donner quelques exemples de problèmes fondamentaux. Il y a d'abord l'égalité d'accès à tous les Canadiens. Je ne crois pas qu'il faille imposer des restrictions géographiques. Ce projet de loi nous permettra-t-il de favoriser ce type d'égalité? Nous permettra-t-il de régler les problèmes de responsabilité et de transparence dans le processus d'embauche?

further? Will it enable us to address proper delegation? It deals with the delegation of powers, but we all know that if delegation is not properly handled, it does not work.

According to your experience, do you think the bill, as it is now, will allow the development of some kind of action plan with procedures that will allow everyone to move on in a better way?

Mr. Franks: I will give a very brief answer, and Professor Hodgetts will undoubtedly think deeply about the question and give a better answer.

In the Canadian public service, there has always been a local public service and a national public service. It has always been recognized that some people are hired locally and not nationally. The question becomes where you hire locally and where you hire nationally.

We return to Senator Bolduc's point on the foreign service. They recruited nationally for their officer class in a competition. We never really succeeded in doing that for the potential senior civil servants at the national level in Canada. That is something that has bothered me.

It bothers me much less that, at the local level, conditions of employment and even the definition of merit are responsive to the local circumstances. There are areas in Canada where you really should speak Ukrainian if you are to be a decent public servant and deal with the public. There are many areas where bilingualism is essential, and many areas where unilingual French is okay and where unilingual English is okay. I could list half a dozen languages that are almost vital in some parts of Canada. Those facts need to be taken into account. You need the local sensitivity, but, at the same time, we need national standards and a national framework. That tension is very difficult to resolve because we are such a complex country.

The answer I give is that we wrestle with the two, and I do not think we ever get a satisfactory answer.

Mr. Hodgetts: As a historical recollection of what was called the locality preference, interestingly, in the debates over the first major civil service commission change in 1918, much of the debate focused around this issue of regional selection. The concern was that it was all going to be centralized in Ottawa. I think this is, perhaps, part of your concern. At the time, it was realized that this was a way of getting a handle on patronage, because the patronage proclivities extended exceptionally to the locality where the local MP was able to get his own people in.

There was a centralizing tendency built into the system at the beginning. I think the expression I used was that the first civil service commission was the equivalent of Alcoholics Anonymous. It was to serve as the conscience of the Members of Parliament in the selection of people. They were to be deprived of that privilege, and many of them claimed that they were very pleased to turn it

Nous avons parlé de la définition du mérite. Nous permettra-t-il d'approfondir cette définition? Nous permettra-t-il de déléguer des pouvoirs comme il se doit? On y parle de délégation des pouvoirs, mais nous savons tous que si la délégation n'est pas effectuée adéquatement, elle ne fonctionne pas.

Selon votre expérience, ce projet de loi, dans sa forme actuelle, nous permettra-t-il de nous doter d'un plan d'action et de méthodes qui faciliteront le fonctionnement pour tout le monde?

M. Franks: Je vais vous répondre très brièvement. M. Hodgetts réfléchira sans doute à la question et pourra vous répondre de façon plus juste.

Dans la fonction publique canadienne, il y a toujours eu une fonction publique locale et une fonction publique nationale. On a toujours reconnu que certaines personnes sont embauchées à l'échelle locale et non nationale. Ainsi, il faut se demander où on embauche à l'échelle locale et où on embauche à l'échelle nationale.

Revenons au point du sénateur Bolduc sur le service extérieur. Ce service recrute à l'échelle nationale ses agents par voie de concours. Nous n'avons jamais réussi à faire de même pour les hauts fonctionnaires potentiels à l'échelle nationale au Canada. Cela me préoccupe.

Cela me préoccupe toutefois bien moins que le fait que les conditions d'emploi et même la définition du mérite à l'échelle locale dépendent des circonstances locales. Il y a des régions au Canada où il faudrait vraiment parler ukrainien pour être un fonctionnaire décent et bien servir le public. Il y a beaucoup de régions où le bilinguisme est essentiel, et beaucoup d'endroits où la seule connaissance du français ou la seule connaissance de l'anglais suffit. Je pourrais énumérer une demi-douzaine de langues qui sont presque fondamentales dans certaines parties du Canada. Ces faits doivent être pris en compte. Il faut tenir compte de la réalité locale, mais en même temps, il nous faut des normes nationales et un cadre national. Cette tension est très difficile à relâcher en raison de la complexité de notre pays.

En définitive, je vous dis que les deux réalités s'affrontent toujours et que je doute que nous ne trouvions jamais de solution satisfaisante.

M. Hodgetts: Rappelons-nous l'histoire de ce qu'on nomme la préférence locale; il est intéressant de remarquer que lorsqu'on a débattu du premier grand changement apporté à la Commission de la fonction publique, en 1918, la sélection régionale était un enjeu de premier ordre. On craignait que tout soit centralisé à Ottawa. Je crois que c'est aussi en partie ce qui vous inquiète. À l'époque, on a compris qu'il s'agissait d'une façon de régir le népotisme, parce que l'inclination au népotisme prenait une ampleur exceptionnelle à l'échelle locale, où le député pouvait choisir son propre personnel.

Il y a donc eu une tendance centralisatrice au sein du système dès le départ. Je crois me rappeler avoir déjà comparé la Commission de la fonction publique aux Alcooliques anonymes. Elle était conçue pour être la conscience des députés dans leur choix de personnel. On allait les départir de ce privilège, mais bon nombre d'entre eux affirmaient être très heureux de pouvoir

over to someone else rather than being pestered by local people. That is the context, I think, in which this highly centralized notion was derived.

I do not know that I have the same understanding that you have, that because many of the significant appointments are made in Ottawa, the recruitment of people is necessarily confined to the Ottawa neighbourhood. Is that what you have in mind?

Senator Chaput: Yes. A colleague of mine, a senator, did quite a bit of research on the subject. Senator Ringuette came up with some interesting figures regarding the fact that, because geographic areas are limited, people out of those geographic areas cannot apply for a certain position. There is a limitation. If before there was more patronage at a local level, it seems to me that the situation now it is the opposite. I could be wrong, but that is what I am hearing.

Mr. Franks: One of the concerns that I have had in this, senator, relates to the strange words that are now used — “determinate” and “indeterminate” appointments. I believe I have that right. It seems to me that a lot of people — I do not know the proportion — come into the public service on determinate appointments. In other words, they are short term, as I would understand it in everyday English. They then get moved into a permanent position without there being an open competition. Perhaps that is part of your concern.

Senator Chaput: That is right.

Mr. Franks: That does need to be addressed, because it raises questions such as: How do you recruit people into the determinate or short-term positions? Do the same standards and processes apply as those that apply to long-term, permanent positions? You have put your finger on a problem in that area that will need to be addressed at some point.

Senator Chaput: Will this bill allow us to address these questions?

Mr. Hodgetts: The one component of it that is relevant, as I recall it, will not address your concern, and that is that these determinate appointments, the short-term ones, can be made permanent by a deputy minister's action after six months. In fact, they must be, or else they have to go. That would simply perpetuate what is your concern. I do not know enough about the details of the bill to be able to respond to your concern other than that.

Senator Kinsella: I was going to ask Professor Hodgetts to embark on his lecture of the distinction between the private sector and the public sector, for I, too, share what I am sure is his concern. We hear the terminology, “the clients” of the public service.

The Chairman: Stakeholders.

charger quelqu'un d'autre de cette responsabilité plutôt que de se faire harceler par les gens de leur milieu. C'est donc le contexte, si je me rappelle bien, dans lequel cette notion hautement centralisatrice est née.

Je ne sais pas si je comprends la même chose que vous, soit que comme bon nombre des nominations importantes sont effectuées à Ottawa, le recrutement est nécessairement confiné aux alentours d'Ottawa. Est-ce que vous avez en tête?

Le sénateur Chaput: Oui. L'une de mes collègues, un sénateur, a mené des recherches considérables sur le sujet. Le sénateur Ringuette en est arrivé à des chiffres intéressants montrant qu'en raison des limites régionales, les gens vivant à l'extérieur des zones géographiques visées ne peuvent postuler certains emplois. Il y a des limites. Ainsi, s'il y avait plus de favoritisme à l'échelle locale autrefois, il me semble que la situation est inversée. Je me trompe peut-être, mais c'est ce que j'entends.

M. Franks: L'une des choses qui me préoccupe, sénateur, ce sont les expressions étranges qu'on utilise maintenant, soit les nominations «à durée déterminée» et «à durée indéterminée». Je crois que ce sont les termes utilisés. J'ai l'impression que beaucoup de gens — je ne sais pas dans quelle proportion — entrent dans la fonction publique pour une durée déterminée. Autrement dit, ils sont là à court terme, comme on pourrait le dire en langue courante. Puis, ils obtiennent un poste permanent sans qu'il n'y ait de concours ouvert. Peut-être est-ce en partie ce qui vous dérange.

Le sénateur Chaput: C'est exact.

M. Franks: Voilà une question dont il faut débattre car elle soulève des interrogations du type: comment se fait le recrutement pour les postes à durée déterminée ou les emplois à court terme? Respecte-t-on les mêmes normes et les mêmes méthodes que celles appliquées pour les postes permanents ou à long terme? Vous avez mis le doigt sur un problème qu'il faudra bien régler à un moment donné.

Le sénateur Chaput: Ce projet de loi nous aidera-t-il à résoudre ces questions?

M. Hodgetts: Si ma mémoire est bonne, l'élément pertinent de tout ceci ne permettra en rien d'éloigner les préoccupations que vous avez exprimées, et les postes à durée déterminée peuvent devenir permanents au bout de six mois sur décision du sous-ministre. En fait, c'est ce qui doit se produire, sinon les personnes qui les occupent perdent leur emploi. Ainsi, le problème que vous avez soulevé demeure. Je ne connais pas suffisamment bien les détails du projet de loi pour répondre autrement aux questions que vous vous posez.

Le sénateur Kinsella: J'allais demander à M. Hodgetts de nous faire un exposé sur la distinction qu'il voit entre le secteur privé et le secteur public car moi aussi je partage ses préoccupations. On parle des «clients» du service public.

Le président: Il s'agit des intervenants.

Senator Kinsella: Yes, terminology of that genre. This afternoon, we heard from the executive officers, as a group, from the sector of the public service. Briefly, is there not a concern that we should be aware of that as it relates to the philosophy, at least, or the background of this bill that seems to be moving us away from public service as something which is radically different from private sector employment settings?

Mr. Hodgetts: You are talking to a real mugwump on this one. I detest all of the vocabulary that has emerged out of what is called “the new management movement,” which is all derived from management consultancy firms on the private sector side. I have had to cope with this since the Glassco commission days when it was first invented: “What is good for General Motors must be good for Canada and for the Canadian government.” They then proceeded to implant these traditions, systems and so on into the Canadian government. Then we found out later that they had not even sold them to the private sector. We were, I think, in a sense, sold somewhat of a bill of goods in that.

I have always had a pretty strong bias against the injection of the so-called business principles into government. At the lowest level, there is no bottom line in most instances, and where there is a bottom line, we put these out to special agencies and converted them into the model of the private sector. We are left with a diminishing group of the hard core, if you like. That is dwindling as we speak, almost, and it makes one wonder whether this will ever cease.

I do not think I could really give you a clear-headed version of my lecture on the differences between public and private, but they are significant enough in terms of the defining of the public interest. Why do we bother about merit in that sense, other than the fact that we are working in a political context?

Senator Kinsella: Professor Franks, given this, what case could you make to sustain the proposition in this bill to take the recourse function that the Public Service Commission currently has for people who wish to appeal maltreatment that they perceive and to establish this other agency, the tribunal? What is the best argument do you think that could be made and, on the flip side, what is the best case to be made to leave it where it belongs in the Public Service Commission?

Mr. Franks: I really like both your questions. Let me answer your question on the use of the word “clients” to begin with, because I think I get as irritated as my colleague here on that.

In the food inspection service, who are the clients? Are they the people being inspected, or are they the people of Canada? Do we have something called a public good that public servants ought to be recognizing as something they try to achieve?

As far as I know, most front-line public servants like the public service because they are serving a general public good, not necessarily specific clients. It is not true of everyone because of the

Le sénateur Kinsella: Oui, quelque chose du genre. Cet après-midi, est venu témoigner un groupe de cadres dirigeants du secteur de la fonction publique. Brièvement, ne devrions-nous pas nous inquiéter du fait qu'en essence, au moins, ou dans son contexte, ce projet de loi semble nous éloigner de la notion de service public comme quelque chose de radicalement différent des normes d'emploi utilisées dans le secteur privé?

M. Hodgetts: Vous avez devant vous un véritable indécis sur cette question. J'exècre tout le vocabulaire issu de ce que l'on appelle «le nouveau mouvement de gestion» et qui a été créé par des cabinets de consultants en gestion du secteur privé. Ce problème, auquel je suis confronté, remonte à l'époque de la commission Glassco où on avait dit pour la première fois: «Ce qui est bon pour General Motors doit l'être aussi pour le pays et pour le gouvernement canadien». On s'est ensuite efforcé de créer ces traditions et d'implanter ces systèmes, entre autres, au sein du gouvernement fédéral pour se rendre compte plus tard qu'ils n'étaient même pas suivis dans le secteur privé. Selon moi, nous avons été en quelque sorte bernés par toutes ces belles promesses.

J'ai toujours été très réfractaire à l'idée d'appliquer les soi-disant principes commerciaux au sein du gouvernement. Au niveau le plus bas, cela ne donne aucun résultat dans la plupart des cas, et lorsqu'on aboutit à quelque chose, on l'attribue à des agences spéciales et on adopte le modèle du secteur privé. D'une certaine façon, le noyau dur ne cesse de diminuer. Au moment où on se parle, il se réduit comme peau de chagrin et on peut se demander si cette situation cessera un jour.

Je ne pense pas être en mesure de vous donner une version véritablement lucide de mon interprétation des différences entre le public et le privé, mais celles-ci sont suffisamment importantes pour définir ce qu'est l'intérêt public. Pourquoi nous préoccupons-nous du mérite si ce n'est parce que nous travaillons dans un contexte politique?

Le sénateur Kinsella: Dans les circonstances, monsieur Franks, quel argument invoqueriez-vous pour appuyer la proposition faite dans ce projet de loi de prendre la fonction de recours que possède actuellement la Commission de la fonction publique pour les personnes s'estimant lésées qui souhaitent porter plainte, et de créer cette autre agence, le tribunal? Quel est selon vous le meilleur argument que l'on puisse invoquer et, à l'inverse, quelle serait la meilleure preuve que tout ceci doit demeurer entre les mains de la Commission de la fonction publique?

M. Franks: Je trouve vos deux questions vraiment intéressantes. Permettez-moi de répondre tout d'abord à celle concernant l'utilisation du terme «clients», car je crois que c'est un point qui m'exaspère autant que mon collègue.

Qui sont les clients du service d'inspection des aliments? Sont-ce les personnes soumises aux inspections ou l'ensemble des Canadiens? Y a-t-il quelque chose que l'on appelle le bien public et que les fonctionnaires devraient se fixer comme objectif à atteindre?

Autant que je sache, la plupart des fonctionnaires de première ligne aiment le service public car ils ont l'impression de servir l'intérêt du public en général et pas nécessairement une clientèle

huge range of items at that level, but we run into pretty serious problems of demeaning the functions of the public service and the values they hold if we adopt business language solely.

The second question you asked is the one I would really like to answer, although I have absolutely no idea what the answer is. If I were trying to invent an answer, it would be something along the lines of my comment. They did not dare get rid of the Public Service Commission. They did not think it could be reformed, so they created another tribunal. In some of the literature you read it states that this tribunal will deal with grievances differently because it will not be working with precedents and it will not get rule-bound and hung up on all these legal details. I do not believe a word of it. I think you should ask other people who know far more about why they did it than I, so that you come up with an answer to your question. I do not believe you will go to bed satisfied.

Senator Milne: I want to thank you two gentlemen. This has been a most interesting view of the entire bill through a different prism than what we heard this afternoon.

Professor Hodgetts, I felt very depressed when I heard your litany of moving from the Gordon commission through the Glassco commission to the Lambert commission and on, and how futile it had all been.

Mr. Hodgetts: How repetitive it all was.

Senator Milne: It was going over the same ground again and again and again. Then you say that this particular bill may have the effect of further rigidifying the control regime.

From what we heard this afternoon, most groups were very much afraid that this was loosening up the regime far too much, giving far too much control to managers and far too much flexibility to managers, rather than rigidifying it.

Then Professor Franks came in from a slightly different angle and said that the measures in this bill are a step in the right direction. However, they are only the beginning of what will prove to be a long, slow period of adjustment. God help us if this goes on much longer and more slowly than this has already done so far.

I am having difficulty reconciling those two views; first of all, that it is basically going to set in concrete more solidly the present system within the civil service, and Professor Franks saying that it is at least a start.

Mr. Hodgetts: Part of my assumption was that the more actors you have involved in it, the more complicated you make it. Precisely because they have added this new public service staffing tribunal, I cannot see anything more than greater rigidity in it. I do not see where people would come out saying, "We have streamlined this thing; we speeded up the process; we simplified

spécifique. Ce n'est pas vrai pour tout le monde étant donné la quantité d'éléments à prendre en compte à ce niveau, mais si nous décidons d'adopter un langage propre aux affaires, nous risquons d'être confrontés à de sérieux problèmes de dénigrement des fonctions et des valeurs liées au service public.

Quant à votre deuxième question, j'aimerais vraiment pouvoir y répondre, mais je ne sais absolument pas quoi vous dire. Si je devais inventer une réponse, elle irait dans le sens de ce que je viens de vous exposer. Ils n'ont pas osé se débarrasser de la Commission de la fonction publique. Ils n'ont pas pensé qu'on pouvait la réformer; ils ont donc décidé de créer un autre tribunal. Certains des documents que vous avez lus indiquent que ce tribunal traitera les plaintes différemment puisqu'il n'observera pas les précédents en la matière. En outre, il ne sera pas tenu de respecter certaines règles et n'aura pas non plus les mains liées par tous ces détails juridiques. Je n'en crois pas un mot. Si vous voulez avoir la réponse à votre question, vous devriez vous adresser à d'autres personnes que moi, qui savent très bien pourquoi elles ont agi ainsi. Mais je doute que vous obteniez satisfaction.

Le sénateur Milne: Messieurs, je tiens à vous remercier tous les deux. Vous nous avez donné un point de vue très intéressant sur l'ensemble du projet de loi au travers d'un prisme différent de celui qui nous a été présenté cet après-midi.

Monsieur Hodgetts, j'ai été très découragée de vous entendre dire que le passage de la commission Gordon à la commission Glassco à la commission Lambert n'avait abouti à rien.

M. Hodgetts: Que le processus s'était révélé répétitif.

Le sénateur Milne: Que d'une fois à l'autre, on travaillait toujours avec les mêmes paramètres. Puis vous avez dit que cette mesure législative risquait de rendre le régime de contrôle encore plus rigide.

Si j'en juge par les témoignages livrés cet après-midi, la plupart des groupes craignent fortement que cela n'aboutisse au contraire à un assouplissement trop grand du régime et que les gestionnaires aient beaucoup trop de pouvoirs et jouissent d'une trop grande latitude.

Puis, M. Franks a présenté son point de vue sous un angle légèrement différent en disant que les mesures proposées dans ce projet de loi constituaient un pas dans la bonne direction. Elles ne sont néanmoins que le début d'une longue et lente période d'ajustement. Que Dieu nous vienne en aide si ce processus doit s'avérer plus long et plus lent que ce que nous avons connu par le passé.

J'ai du mal à concilier ces deux points de vue; tout d'abord, que ce projet de loi ne fera qu'ancrer plus solidement le système actuellement en vigueur dans la fonction publique, puis, selon les dires de M. Franks, que ce n'est qu'un début.

M. Hodgetts: Une partie de mon hypothèse reposait sur le fait que plus il y a d'intervenants, plus la situation se complique. C'est précisément parce qu'ils ont ajouté ce nouveau tribunal de la dotation de la fonction publique que je considère le système encore plus rigide. Je ne vois pas qui pourrait dire: «nous avons rationalisé ceci, nous avons accéléré les processus, nous avons

the process.” It has become much more heavily judicialized. There will be much more intervention of the courts. The public service staff appeal business is great for lawyers in this situation, but I really cannot see that there is any simplification or any streamlining.

Much of this is covered up by weasel words. We are now resorting to what is called “a values-oriented regulatory regime,” as if that dispenses with all rules and regulations of the game. That is absolute nonsense. I reject that as a simple-minded solution. That is my answer on the rigidification. I just do not see that it will help one whit. As I say, the more people you get into the act and the more elbowroom you have, I can see a great jurisdictional battle being built up, with all of the organizational upset for the Public Service Commission in trying to find its new role and adapting itself to the public service tribunal, which will take one of the core programs out of the commission to do precisely the same sort of thing, as I see it. I do not think it will function under fewer rules or regulations, as you were saying.

Mr. Franks: I think we are talking about two different things. One is the appeals process, where I agree totally with Professor Hodgetts that every time you give someone a position and a job and some authority, that person will have to make rules and regulations and establish procedures. The more people you have establishing procedures, rules and regulations, the more complicated it becomes. However, the other side is that the allocation of responsibility to deputy ministers simplifies a complex situation, accepting the qualifications and concerns that have been expressed here about local hiring versus the national public service, et cetera. Those are things that will have to be worked out.

I do feel that “clarifying,” if I can use that word — it is a weasel word — to describe what is happening to the agent of Parliament to be put more in a position of reviewing decisions and then reporting to Parliament on them rather than actually engaging in executive functions is a simplification, and it is a good one. That is where I wind up. There is good and bad in this. We will not get perfection.

The other answer that I would give you — and as I say it is a long, slow process — is that I am sure we will have amendments to this bill in five years when things happen, and five years again, and there is nothing wrong with that. Things change and adapt. What we need in much of this is creeping incrementalism rather than total reform.

Senator Oliver: My question is directed to Professor Hodgetts. Professor Franks has told us that the goals of this legislation and of the public service are to, first, have a first-class public service, and second, to have one that is non-partisan or free from politics and political action. In your remarks, you referred to something you saw in the other place, as you called it. You said that most of the amendments in the other place related to doing things to control the second point, that is, making sure that the public

simplifié la procédure». C’est devenu beaucoup plus lourdement judiciarisé. Il y aura davantage d’intervention des tribunaux. Tout cela donnera beaucoup de travail aux avocats, mais je ne vois vraiment pas en quoi on a simplifié ou rationalisé le système.

Tout ceci est camouflé par des termes ambigus. Nous avons maintenant affaire à ce que l’on appelle «un régime réglementaire axé sur les valeurs», comme si cela nous dispensait d’appliquer la réglementation en vigueur. C’est absolument insensé. Je rejette cette solution car je la trouve simpliste. Voilà donc ma réponse au sujet de la rigidification. Je ne vois pas comment cela pourrait nous aider le moins du monde. Comme je l’ai dit, plus il y a d’intervenants, moins nous avons de marge de manœuvre. Je prévois une grande bataille juridique, avec tout le bouleversement organisationnel que cela implique pour la Commission de la fonction publique qui essaiera de trouver son nouveau rôle et de s’adapter au tribunal de dotation de la fonction publique, lequel prendra en charge l’un des principaux programmes de la Commission pour faire précisément la même chose. Comme vous l’avez dit, je ne crois pas que l’on fonctionnera avec des règles ou des règlements allégés.

M. Franks: Je pense que nous parlons de deux choses différentes. L’une concerne le processus d’appel, et je suis totalement d’accord avec M. Hodgetts lorsqu’il dit qu’à chaque fois que vous donnez un poste, un travail et un certain pouvoir à quelqu’un, cette personne devra élaborer des règles, des règlements et établir des procédures. Plus il y a de gens qui se prêtent à cet exercice, plus c’est compliqué. Toutefois, l’autre côté de la médaille, c’est que le fait de donner des responsabilités aux sous-ministres permet de simplifier une situation complexe, en tenant compte des qualifications et des préoccupations évoquées ici à propos de l’embauche locale par rapport à une fonction publique nationale, et cetera. Ce sont autant de questions qu’il faudra régler.

Je crois que «clarifier la situation», si je puis m’exprimer ainsi, consiste à décrire le rôle de l’agent du Parlement qui doit davantage revoir les décisions et en faire rapport au Parlement que s’engager dans des fonctions exécutives. C’est là une simplification et pas des moindres. Je terminerai là-dessus. Il y a du bon et du mauvais là-dedans. Nous n’atteindrons pas la perfection.

L’autre chose que je voulais vous dire — et comme je l’ai déjà mentionné, c’est un processus long et lent —, c’est que je suis sûr qu’il y aura des amendements à ce projet de loi, dans cinq ans, et je ne vois rien de mal à cela. Les choses changent et il faut s’adapter. Ce que nous devons surtout viser, c’est une amélioration graduelle plutôt qu’une réforme totale.

Le sénateur Oliver: Ma question s’adresse à M. Hodgetts. M. Franks nous a dit que le but de ce projet de loi et de la fonction publique sont, en premier lieu, d’instaurer un service public de première classe et, deuxièmement, d’avoir une fonction publique non partisane ou non influencée par l’action politique. Dans vos remarques, vous avez fait allusion à quelque chose que vous avez observée à l’autre endroit. Vous avez dit que la plupart des amendements visaient à contrôler le deuxième aspect, c’est-à-dire à

service was non-partisan. In this particular bill there are provisions so that deputy ministers and others cannot contribute money to political parties and so on, and there are other provisions to ensure that they do not get directly involved in the political process.

In the year 2003, how far do you think this should be going? What did you really think of the amendments that were made in the other place? Is this really necessary? In other words, in order to have the second component, a public service that is non-partisan and free from political influence, what is the best way for us as legislators and public policy-makers to be going about that?

Mr. Hodgetts: Again, there is an excess of zeal in creating more words in the legislation dealing with the various types. It could be handled much more simply. Professor Franks and I were talking about this on the way up. He has probably some very sensible remarks to make about the simplification that could occur in terms of the legislative statement about that, but partisanship is not all about the political activities of civil servants. There is also an abiding concern, particularly I think amongst the unions, about bureaucratic patronage. That kind of concern keeps floating up. I do not know with what support generally, but it is on people's minds, and I gather that somehow that is the component of it that is going to be dealt with by the public service staff tribunal, because it will deal with what are called inside appointments. I take those to be promotions, not the first appointments but the appointments made from inside. These are the ones that seem to be reserved for the tribunal.

In the presentation of the staff associations, I noticed that they were favourably disposed to the tribunal on that score. On the other hand, they were concerned that there were a number of things that had been left in the hands of the commission and they could not have access to those.

Senator Oliver: This gives them recourse.

Mr. Hodgetts: Yes. There is that other component in the matter of patronage and the political side of it.

Mr. Franks: I think that many things are best dealt with by simple prohibitions. "Thou shalt not" is much clearer than, "Thou shalt." The "thou shalt not" at the very senior levels, I think, refer to all public and private partisan activities. For instance, I firmly believe that, if a public servant gives testimony to one party caucus, then that public servant ought to give testimony to every party caucus, et cetera. I think that is a very clear "thou shalt not." A very clear "thou shalt not" is that you shall not appoint people on the basis of their partisanship or party support.

Senator Oliver: If a deputy minister writes a cheque for \$500 to a political party or a candidate, is there any magic in that? We used to have a provision in our Elections Act before the Charter that judges could not vote. I could never figure out why we had it

s'assurer que la fonction publique était non partisane. Cette mesure législative renferme des dispositions en vertu desquelles les sous-ministres, entre autres, ne peuvent verser de fonds aux partis politiques, etc., et ne peuvent prendre part directement au processus politique.

Pour l'année 2003, jusqu'où croyez-vous que cela peut aller? Que pensez-vous des amendements apportés à l'autre endroit? Tout cela est-il vraiment nécessaire? Autrement dit, pour avoir la deuxième composante, un service public non partisan et dégagé de toute influence politique, quelle est pour nous la meilleure façon d'agir, en tant que législateurs et décideurs publics?

M. Hodgetts: Une fois de plus, je dirais qu'on fait preuve d'excès de zèle en créant plus de mots dans la mesure législative pour traiter les différentes questions. On pourrait s'y prendre de manière beaucoup plus simple. M. Franks et moi-même avons discuté de cela en venant. Il a probablement des remarques très censées à formuler au sujet de la simplification que l'on pourrait apporter du point de vue législatif, mais les activités politiques des fonctionnaires ne se résument pas à la partisanerie. Il y a également de vives inquiétudes, particulièrement au sein des syndicats, me semble-t-il, concernant le favoritisme bureaucratique. Il y a des craintes persistantes à ce sujet. Je ne sais pas sur quoi cela se fonde de manière générale, mais c'est dans l'esprit des gens et je crois que c'est un des éléments qui sera examiné par le tribunal de la dotation de la fonction publique, puisque ce dernier devra s'occuper de ce que l'on appelle les nominations à l'interne. Je considère cela comme des promotions, pas les premières nominations, mais les nominations faites à l'interne. Il semblerait que celles-ci soient réservées pour le tribunal.

D'après leur exposé, j'ai remarqué que les associations de fonctionnaires étaient favorables à ce que le tribunal se penche sur cette question. D'un autre côté, elles étaient préoccupées du fait qu'un certain nombre de choses avaient été laissées entre les mains de la Commission et qu'elles ne pouvaient y avoir accès.

Le sénateur Oliver: Cela leur donne des recours.

M. Hodgetts: Oui. Il y a cet autre élément du favoritisme et de son aspect politique.

M. Franks: Je pense que pour bien des choses, la meilleure façon de s'y prendre, c'est de les interdire. «Tu ne dois pas» est beaucoup plus précis que «tu dois». Aux échelons les plus élevés, les «tu ne dois pas» renvoient, je pense, à toutes les activités partisans publiques et privées. Par exemple, je suis fermement convaincu que si un fonctionnaire témoigne devant le caucus d'un parti, alors ce fonctionnaire devrait témoigner devant le caucus de chaque parti, etc. Je pense que c'est un «tu ne dois pas» très clair. Un autre «tu ne dois pas» très clair est qu'il ne faut pas nommer de gens en fonction de leur partisanerie ou de leur appui à un parti.

Le sénateur Oliver: Si un sous-ministre fait un chèque de 500 \$ à l'ordre d'un parti politique ou d'un candidat, faut-il se poser des questions? Avant l'adoption de la Charte, la loi électorale prévoyait que les juges ne pouvaient pas voter. Je me suis

there because it did not make a lot of sense to me. It is just like saying that a deputy minister cannot write a cheque for \$100 to a politician. Will that taint him for life?

Mr. Hodgetts: There was a provision in the act some time ago that public servants could not vote either.

Mr. Franks: I do not know. We have had enough problems in Canada from time to time that I feel that at utterly senior levels, they have to be as pure as Caesar's wife.

At the middle and lower levels, you have to open up the opportunities for public servants to participate in politics. For the bulk of the public service, as long as they do not do things that interfere with their capacity to do their work or use their work to further partisan objectives, almost everything should be open to them. In fact, in many countries of the world, 40 per cent of the members of their national assemblies are public servants. There is a huge amount of knowledge and experience within the public service that is useful in public politics, just as much as it is useful inside.

Senator Oliver: Do you think that Bill C-25, as amended, has struck the proper balance?

Mr. Franks: May I plead ignorance, senator, on this one? I am not sure and I do not know enough about it to give you an answer.

Mr. Hodgetts: I gave a fairly rough and rapid reading to the 200 pages or so of this bill. As I stated before, my feeling is that there is excessive detail in there. The amendments simply add to that excess. I think there are simpler ways, as Professor Franks is saying, of trying to cope with that.

Someone will make judgments about that, and when they get into the act, there will be endless appeals on this. So it goes.

Senator Ringette: I have a major concern in regard to geographic restriction. If you end up with a bureaucracy that is mostly centralized, then you lack the knowledge and the understanding of the regions, something which is fundamental to Confederation.

We have received reports that a lot of money, effort and time — in fact, 12 years — have been invested by senior public servants to design a universal standard classification system, without successful results. Therefore, we are being asked to modernize the public service staffing, complaints and employer-employee relations process while we do not have job classifications, which is basic. We do not have a structured pay and reporting system. We also know that only 4 per cent of government departments have HR planning. Yet, we want to delegate responsibility for human resources further and further to managers. That is a real concern to me. I feel that we are missing the basic requirements to be able to do that, so that our managers have the right HR training, and put into place a proper HR

toujours demandé pourquoi il en était ainsi parce que, pour moi, c'était tout à fait illogique. C'est la même chose que de dire qu'un sous-ministre ne peut pas faire un chèque de 100 \$ à l'ordre d'un politicien. Va-t-il en être marqué pour le restant de ses jours?

M. Hodgetts: Il était un temps où la loi interdisait aux fonctionnaires de voter.

M. Franks: Je ne sais pas. Nous avons eu suffisamment de problèmes au Canada à l'occasion que j'ai l'impression qu'aux niveaux les plus élevés, ils doivent être aussi purs que la femme de César.

Aux échelons intermédiaires et inférieurs, vous devez donner aux fonctionnaires l'occasion de participer à la politique. Pour l'ensemble des fonctionnaires, dans la mesure où ils ne font rien qui nuit à leur capacité d'effectuer leur travail ou dans la mesure où ils ne se servent pas de leur travail pour favoriser des objectifs partisans, pratiquement rien ne devrait leur être interdit. En fait, dans de nombreux pays du monde, 40 p. 100 des députés des diverses assemblées nationales sont des fonctionnaires. Il y a une quantité incroyable de connaissances et d'expérience chez les fonctionnaires qui a son utilité en politique publique, tout autant qu'à l'intérieur d'un parti.

Le sénateur Oliver: Pensez-vous que le projet de loi C-25 modifié présente le bon équilibre?

M. Franks: À cet égard, sénateur, puis-je plaider l'ignorance? Je ne saurais dire et je n'en connais pas suffisamment à ce sujet pour vous répondre.

M. Hodgetts: J'ai lu très rapidement les quelque 200 pages du projet de loi. Comme je l'ai dit plus tôt, j'ai l'impression que c'est beaucoup trop détaillé. Les amendements ne font tout simplement qu'ajouter à ces détails. Je pense qu'il y a des façons plus simples, comme le dit M. Franks, de s'y prendre.

Il y a des jugements qui vont être rendus à ce sujet, et lorsque cela commence, on n'en finit plus avec les appels.

Le sénateur Ringette: J'ai une grande préoccupation en ce qui concerne la restriction d'ordre géographique. Si vous aboutissez avec une fonction publique principalement centralisée, alors vous n'avez plus la connaissance et la compréhension des régions, ce qui est essentiel à la Confédération.

Selon des rapports que nous avons reçus, il y a énormément d'argent, d'efforts et de temps — en fait, 12 années — que les fonctionnaires ont consacrées à la conception d'un système de classification universel, mais sans succès. Par conséquent, on nous demande de moderniser la dotation à la fonction publique, le processus des plaintes et les relations entre l'employeur et les fonctionnaires alors que nous n'avons pas de classification pour les emplois, ce qui est fondamental. Nous n'avons pas un système structuré de hiérarchie et de rémunération. Nous savons aussi que seulement 4 p. 100 des ministères ont une planification des RH. Pourtant, nous voulons déléguer de plus en plus la responsabilité des ressources humaines aux gestionnaires. Pour moi, c'est une véritable préoccupation. Je pense que nous n'avons pas les

structure and requirements for the years to come. I say that knowing of the attrition that will be taking place within the federal public service.

I have all these concerns. I know you probably cannot deal with all of them tonight, but I would like to have your comments, please.

Mr. Franks: Senator, my guess is that you will be in the Senate long enough to see how some of these things play through.

Senator Ringuette: I will certainly be a watchdog.

Mr. Franks: May you do that.

One of the reasons departments have not done human resources planning and all the associated things is that much of the responsibility and the authority to handle human resources management are not within departments. Therefore, they have not had an incentive or the powers to do it. These things should be delegated to the deputy ministers, not further down in the departments. What the deputy minister does in a department is a different matter. The responsibility should very clearly be with the deputy minister. However, they should have more so that they have an incentive to do human resources planning, et cetera. There are many other things than human resources planning. All the equity considerations should be on their minds.

The universal standard classification has puzzled me as much as it has you, senator. One of the questions that I have always asked is: Why do not we classify the person rather than the position? That is what is done in the military. We could use that sort of basis for our work. It might be easier because then an employee could move up from position to position. You might have a "3" occupying a position at one time, a "2" the next and a "4" the next. In the navy, you might have a lieutenant commander, a commander or a captain as the captain of a ship. I have often wondered about that, but I cannot respond to it.

As for the regions, it is vital that inside our national public service, ignoring local public services, we have sensitivity to the variety of Canada. Professor Hodgetts told you about his royal commission experiences going back to Glassco. A few years later we had a royal commission on bilingualism. I did some studies for it on the public service. One of the things I found very strongly stated by the very senior and very few francophone public servants, primarily in the Treasury Board Secretariat where I worked, was that they felt they needed more francophones to have a francophone presence and a way of expressing things within the secretariat. There were too few to be a group to force changes. I

exigences de base pour faire cela, de façon à ce que nos gestionnaires aient la bonne formation en ce qui concerne les RH, et pour mettre en place une structure appropriée des RH et les exigences pour les années à venir. Je le dis d'ailleurs en sachant qu'il y aura une attrition au sein de la fonction publique fédérale.

Tout cela m'inquiète. Je sais que vous ne pouvez probablement pas régler toutes mes inquiétudes ce soir, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Franks: Sénateur, je pense que vous allez être au Sénat pendant suffisamment longtemps pour en voir les résultats.

Le sénateur Ringuette: Je vais certainement suivre tout cela de près.

M. Franks: J'espère que vous le ferez.

Une des raisons pour lesquelles les ministères n'ont pas de planification des ressources humaines et tout ce que cela sous-entend, c'est qu'une grande partie de la responsabilité et du pouvoir de gérer les ressources humaines ne relève pas des ministères. Par conséquent, on ne les a pas incités à le faire et ils n'ont aucun pouvoir en la matière. Ces choses devraient être déléguées aux sous-ministres, à personne d'autre. Ce que le sous-ministre fait au sein d'un ministère, c'est autre chose. La responsabilité devrait clairement appartenir aux sous-ministres. Cependant, on devrait leur donner tout ce qu'il faut pour les inciter à faire la planification des ressources humaines, et cetera. Il y a bien d'autres choses que la planification des ressources humaines. Ils devraient également être très conscients de toutes les questions d'équité.

La classification universelle m'a laissé tout aussi perplexe que vous, madame le sénateur. Je me suis toujours posé la question suivante: Pourquoi ne pas classer la personne plutôt que le poste? C'est ce que l'on fait chez les militaires. Nous pourrions utiliser une base semblable pour notre travail. Cela pourrait faciliter les choses parce qu'alors un employé pourrait gravir les échelons en passant d'un poste à un autre. À un moment donné, un «3» pourrait occuper un poste, qui serait ensuite occupé par un «2» et ensuite par un «4». Dans la marine, vous pourriez avoir un capitaine de corvette, un capitaine de frégate ou un capitaine pour diriger un navire. Je me suis souvent posé des questions à ce sujet, mais je ne veux pas y répondre.

Pour ce qui est des régions, il est crucial qu'au sein de notre fonction publique nationale, ne tenons pas compte des fonctions publiques locales, nous soyons sensibles à la diversité qui existe au Canada. M. Hodgetts vous a parlé de ses expériences avec les commissions royales, datant d'aussi loin que la Commission Glassco. Quelques années plus tard, nous avions une commission royale sur le bilinguisme. J'ai fait quelques études pour la Commission sur la fonction publique. L'une des choses que les fonctionnaires des plus hauts échelons et un tout petit nombre de fonctionnaires francophones ont dit avec insistance, principalement au Secrétariat du Conseil du Trésor où je

think that is true for many groups within the public service. We find that, at the upper levels, there tends to be a homogenization and not enough representation of the minorities in the regions.

I see problems brewing in Canada, like in the Islington area of Toronto where there is a large Caribbean Black population. It makes me weep at the waste of human potential and at what goes on. We really must do something to force the public service, which after all in many ways is the creator and thinker about public policies and the initiator of a lot of ideas, to accept the diversity and the problems of Canada. That is the damndest thing to do because you wind up with an organizational culture that reflects the dominant things, and primarily the dominant ones are upper middle class French and English European ethos. We will have to work at that. We have a real problem, I agree with you.

The Chairman: Professors Hodgetts and Franks, this has been a wonderful seminar and discussion. I hope you have enjoyed it as I think we all have. It has been extremely useful to the members of the committee. We thank you.

The committee adjourned.

travillais, c'était qu'ils estimaient avoir besoin d'un plus grand nombre de francophones afin qu'il y ait une présence francophone et une façon d'exprimer les choses au sein du Secrétariat. Ils étaient trop peu nombreux pour former un groupe qui puisse amener des changements. Je pense que c'est vrai pour un grand nombre de groupes au sein de la fonction publique. Aux échelons supérieurs, nous constatons une tendance à l'homogénéisation et une représentation insuffisante des minorités dans les régions.

Je vois des problèmes prendre naissance au Canada, comme dans la région d'Islington de Toronto, où l'on retrouve une importante population noire des Caraïbes. Cela me désole de voir cette perte de potentiel humain et tout ce qui se passe. Nous devons vraiment faire quelque chose pour obliger les fonctionnaires, après tout, à de nombreux égards, ils sont les créateurs et les penseurs des politiques publiques et ceux et celles qui lancent une foule d'idées, à accepter la diversité et les problèmes du Canada. C'est la pire chose à faire parce que vous aboutissez avec une culture organisationnelle qui est un reflet des choses dominantes, et on retrouve principalement les choses dominantes dans la classe moyenne supérieure, soit les francophones et les anglophones de descendance européenne. Nous devons faire quelque chose à ce sujet. Nous avons un véritable problème, je suis d'accord avec vous.

Le président: Monsieur Hodgetts et monsieur Franks, ce séminaire et cette discussion ont été formidables. J'espère que vous avez apprécié tout autant que nous. Vos propos ont été extrêmement utiles aux membres du comité. Nous vous en remercions.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

2 p.m. session

From the Public Service Alliance of Canada:

Ms. Nycole Turmel, National President;
Mr. Mark Pecek, Political Assistant;
Ms. Jacquie de Aguayo, Legal Officer.

From the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada:

Mr. Bob Emond, President;
Mr. Pierre de Blois, Executive Director.

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Mr. Steve Hindle, President;
Mr. Robert McIntosh, Policy Advisor.

From the Social Science Employees Association:

Mr. William Krause, President;
Mr. Claude Danik, Director of Professional Services;
Mr. Peter Englemann, Legal Counsel.

6:15 p.m. session

Professor Ned Franks.
Professor J.E. Hodgetts.

TÉMOINS

Séance de 14 heures

De l'Alliance de la fonction publique du Canada:

Mme Nycole Turmel, présidente nationale;
M. Mark Pecek, adjoint politique;
Mme Jacquie de Aguayo, conseillère juridique.

De l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada:

M. Bob Emond, président;
M. Pierre de Blois, directeur exécutif.

De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:

M. Steve Hindle, président;
M. Robert McIntosh, conseiller politique.

De l'Association des employe(e)s en sciences sociales:

M. William Krause, président;
M. Claude Danik, directeur des services professionnels;
M. Peter Englemann, conseiller juridique.

Séance de 18 h 15

M. Ned Franks, professeur.
M. J.E. Hodgetts, professeur.